

# **Desarrollo con inclusión social : coyunturas económicas y políticas públicas - El caso de Argentina en la post convertibilidad.**

Giuseppe M. Messina.

Cita:

Giuseppe M. Messina (2013). *Desarrollo con inclusión social : coyunturas económicas y políticas públicas - El caso de Argentina en la post convertibilidad* (Tesis de Doctorado). UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (UCM).

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/29>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZHh/Odu>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**



**DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL : COYUNTURAS  
ECONÓMICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.  
EL CASO DE ARGENTINA EN LA POST  
CONVERTIBILIDAD**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

Giuseppe Manuel Messina

Bajo la dirección de la doctora

María Esther del Campo García

**Madrid, 2014**



**Desarrollo con inclusión social: coyunturas  
económicas y políticas públicas.  
El caso de Argentina en la post-convertibilidad**

Tesis Doctoral

Elaborado por: Giuseppe Manuel Messina  
Directora: María Esther del Campo García



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado en América Latina Contemporánea:  
Los retos de la integración política, social y económica.  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset  
Adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.  
Año académico 2012/2013



*Me responda, según su conciencia, ¿Usted considera que puede ser verdaderamente libre un hombre que sufra el hambre, esté en la miseria, no tenga trabajo, y soporte la humillación de no saber cómo mantener a sus hijos y educarlos? Este no es un hombre libre. [...] La libertad sin justicia social es una conquista vana.*

Sandro Pertini (Presidente de la Repubblica Italiana, 1978-1985)

*La libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad.*

Robert Castel

*Al eludir el poder - al convertir a la economía en una disciplina no política- la teoría neoclásica destruye, por el mismo proceso, su relación con el mundo real.*

John K. Galbraith

*No hay comentarios imparciales en las ciencias sociales. Sólo los ingenuos (o los hábilmente intencionados) aseguran creer en la existencia de una ciencia social neutral.*

Javier Sampedro

*Mi papel - pero el término es demasiado pomposo - es mostrar a la gente que es mucho más libre de lo que piensa; que tiene por verdaderos y evidentes ciertos temas que se fabricaron en un momento particular de la historia, y que esa presunta evidencia puede ser criticada y destruida. Cambiar algo en la mente de la gente: ese es el papel del intelectual.*

Michel Foucault

## Agradecimientos

Llegado al tramo final de un trabajo de largos años, se presenta el momento de tomar una pausa para agradecer las muchas personas e instituciones que me han acompañado en el camino.

Para empezar, esta tesis no habría podido ser concebida, ni desarrollada, ni llevada a una conclusión satisfactoria sin la dirección, el apoyo y el estímulo, en un sentido más amplio que lo puramente académico, de la Prof. Esther del Campo García. Igualmente importantes fueron las instituciones que me han formado intelectualmente desde que empecé mi doctorado. En primer lugar, el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid, entendido como todo un conjunto de personas, que ha sido la casa de estudios donde se han construido los cimientos de mi investigación doctoral. En segundo lugar, la Universidad Complutense de Madrid, que más allá de lo burocrático, me ha cobijado en sus estructuras y con su gente, particularmente en la Facultad de Ciencias Políticas, a lo largo de toda la fase de elaboración de la tesis. Pero como no sólo de poesía vive el hombre, no puedo no extender mis agradecimientos a los organismos públicos españoles que han financiado tanto mi formación como mi investigación, pese a ser yo extranjero: el Ministerio de Educación y, en el último año, la AECID. En este sentido, nunca podré expresar en su totalidad mis sentimientos hacia España, país que me vio nacer y que años después me acogió de nuevo con brazos abiertos para que pudiera emprender esta maravillosa aventura intelectual y humana. Naturalmente he recorrido numerosos otros lugares durante estos años, y no puedo olvidarme de amigos y colegas esparcidos por las Universidades Bocconi de Milán, de Miami, Oxford y Buenos Aires. En particular, quiero agradecer a Javier Lindenboim, el director, y a todo el grupo del CEPED, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, todo su apoyo y amistad. Ha sido en esa institución donde he transcurrido las fases finales de la investigación y donde a lo largo de una estancia de un año he ido absorbiendo ideas, aportes, sugerencias que han contribuido de manera fundamental al desarrollo de este trabajo.

Naturalmente, *conducir a puerto* una tesis doctoral no requiere sólo de apoyo intelectual sino también de la fuerza de ánimo que amistades y afectos me supieron transmitir en los momentos difíciles, sin hablar de su contribución inestimable a mi felicidad. Como mi vida ha sido muy nómada, mis amigos están esparcidos por una multiplicidad de países y, debería decirse, continentes. No tengo el espacio para citar por nombre a cada uno de ellos, y en cada lugar donde he estado he tenido la suerte de conocer personas que han llenado mi vida de momentos difíciles de olvidar. Mis amigos de Milán saben que me refiero a cada uno de ellos, que me conocen, algunos, hace 20 años o más. También en Madrid he transcurrido años muy bellos y fundamentales en la formación de quién soy ahora, así que debo un gracias a muchas personas en esa ciudad, italianos algunos (curiosamente, pero ¿dónde no hay italianos?), personas que me han acompañado a lo largo de este y muchos otros procesos. No puedo tampoco olvidarme de los amigos de Marsala, tierra de mis padres y mis antepasados, como de las personas que he conocido en las otras ciudades donde he pasado períodos más o menos largos.

En Buenos Aires, que se ha transformado ya en una de mis ciudades de adopción, no sólo he conocido muchas amistades, sino también he tenido la suerte de encontrar una persona, Verónica, sin la cual no habría podido dar los últimos pasos en la conclusión de la tesis, esos que siempre parecen insuperables y te impiden cruzar la meta final. Gracias a ella salí de un momento lleno de dificultades y gracias al empujón que ha sabido darme, he tenido el ánimo y la fuerza de escribir páginas sobre páginas (y es verdad, puede que me haya excedido en ese aspecto).

Para concluir, nada de todo esto habría sido posible ni siquiera pensarlo sin el apoyo y el amor de mi familia, también esparcida por muchos lugares: mis padres Marisa y Nicolò, naturalmente, pero también Mino, que me ha demostrado un afecto incomparable, y luego mi familia en Sicilia, Giovanna y mi hermano Fausto, mi abuelita Benì, mi tía y mis primos, y las personas que ya no están y espero que me estén mirando en este momento desde algún lugar lejano. En general, todos mis agradecimientos, y me disculpo si no he dicho todos sus nombres uno por uno, van a los que en algún momento me quisieron y me han acompañado en este viaje.

# INDICE

<b>Lista de figuras</b>	<b>9</b>
<b>Lista de tablas</b>	<b>10</b>
<b>Lista de acrónimos</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
1. Sobre la formulación de la pregunta de investigación	13
2. De los objetivos, las hipótesis y la metodología	17
3. Antecedentes teóricos	23
4. Plan de la Obra	31
5. Principales resultados y nuevas líneas de investigación	35
<b>PRIMERA PARTE</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO 1. EL DEBATE SOBRE LA NATURALEZA DEL DESARROLLO</b>	<b>41</b>
1.1. Introducción	41
1.2. La discusión sobre el desarrollo en los clásicos y su tratamiento de la herencia del colonialismo	46
1.2.1. Teorías “clásicas” del desarrollo. La teoría de la ventaja comparativa como fundamento de la doctrina del libre cambio	46
1.2.2. La expansión del capitalismo a través del libre comercio y el imperialismo en los países colonizados	52
1.3. Desarrollo y crecimiento, desarrollo y subdesarrollo	55
1.3.1. El nacimiento de una disciplina: la economía del desarrollo	55
1.3.2. El primer debate: las teorías de la modernización y las críticas del estructuralismo	58
1.4. Visiones conflictivas sobre el concepto de desarrollo en la transición hacia el neoliberalismo	67
1.4.1. Las críticas a la teoría de la modernización desde la ciencia política	67
1.4.2. Los ataques desde la izquierda a la modernización como desarrollo	70
1.4.3. La cuestión del desarrollo en las organizaciones internacionales: enfoques excéntricos	74
1.4.4. La revancha de la visión liberal y el neoliberalismo como paradigma dominante en el debate sobre el desarrollo	79
1.4.5. La fase hegemónica del pensamiento único: el consenso de Washington	88
1.5. La evolución reciente del debate sobre el desarrollo en el pensamiento “mainstream”	89
1.5.1. El estado actual del debate político sobre el desarrollo y la estrategia del consenso de Washington ‘aumentado’	91
1.5.2. Las teorías del crecimiento endógeno	95
1.5.3. El neo-estructuralismo cepalino	99

<b>1.6.</b>	<b>El neo institucionalismo y las variedades de capitalismo</b>	<b>101</b>
1.6.1.	Instituciones y neoinstitucionalismo: una revisión de la literatura	101
1.6.2.	Las variedades de capitalismo	118
<b>1.7.</b>	<b>El pensamiento crítico sobre el desarrollo y el sistema capitalista</b>	<b>127</b>
1.7.1.	Los críticos de la globalización económica y financiera	127
1.7.2.	La crítica al concepto de desarrollo	129
1.7.3.	Los críticos del sistema económico capitalista mundial. La perspectiva regulacionista y la visión de los ciclos largos de la historia	132
<b>1.8.</b>	<b>Transformaciones en la inserción internacional de América Latina desde los años 70</b>	<b>141</b>
1.8.1.	El régimen internacional de Bretton Woods y su crisis	141
1.8.2.	El endeudamiento de la región latinoamericana	149
1.8.3.	Crisis de la deuda y década perdida	154
1.8.4.	Las reformas estructurales	162
1.8.5.	Consecuencias sociales de las reformas estructurales y el nuevo rumbo de América Latina entre “populismo” y “neo-desarrollismo”	165
<b>1.9.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>171</b>
 <b>CAPÍTULO 2. MÁS ALLÁ DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL</b>		 <b>177</b>
<b>2.1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>177</b>
<b>2.2.</b>	<b>Las fuentes del crecimiento económico y la distribución de la renta en la economía política clásica</b>	<b>181</b>
2.2.1.	Algunos elementos de la crítica de Marx a la economía clásica	187
<b>2.3.</b>	<b>La indiferencia de los marginalistas (o la legitimación del status quo) y el problema distributivo en la economía del bienestar</b>	<b>191</b>
2.3.1.	Los aportes de la economía del bienestar	193
<b>2.4.</b>	<b>Distribución como justicia social en la filosofía política</b>	<b>203</b>
2.4.1.	La posición liberal	204
2.4.2.	El concepto de de justicia social y la redistribución legítima	210
2.4.3.	Una crítica al “igualitarismo del azar” de Dworkin	213
2.4.4.	La igualdad en la distribución de capacidades para Amartya Sen	218
2.4.5.	Sobre el principio de la suficiencia	224
<b>2.5.</b>	<b>De la pobreza y la desigualdad</b>	<b>227</b>
2.5.1.	Notas teóricas sobre la pobreza y su evolución en el caso de Argentina	227
2.5.2.	Notas teóricas sobre la desigualdad económica y su evolución en el caso de Argentina	235
<b>2.6.</b>	<b>Génesis y desarrollo del concepto de exclusión social</b>	<b>247</b>
2.6.1.	La relación entre el concepto de cohesión social y exclusión social en el debate latinoamericano	247
2.6.2.	El debate sobre las condiciones de los más desaventajados y la fortuna del concepto de exclusión social en Argentina	250
2.6.3.	La elaboración del concepto de exclusión social en Europa	257
2.6.4.	Responsabilidad individual, underclass y workfare	259
2.6.5.	La exclusión social como privación de derechos y su relación con la pobreza y la desigualdad	265
<b>2.7.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>278</b>



<b>CAPÍTULO 3. SOBRE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES</b>	<b>283</b>
3.1. Introducción	283
3.2. El proceso de consolidación del Estado de bienestar	286
3.2.1. El origen histórico de los Estados de bienestar	286
3.2.2. Algunas definiciones básicas acerca de los Estados de bienestar	292
3.2.3. Principales funciones de los Estados de bienestar	295
3.3. ¿Cómo analizar los Estados de bienestar? La metodología comparativa por medio de tipos ideales	297
3.3.1. Una aplicación de los tipos ideales. Los tres mundos del Estado de bienestar y sus efectos distributivos	299
3.3.2. El debate surgido a partir del análisis de los mundos del bienestar	303
3.4. Extensiones a la discusión sobre el Estado de bienestar	308
3.4.1. Modelos de financiación de los Estados de bienestar	309
3.4.2. La política de las reformas y la resistencia al cambio de los Estados de bienestar	311
3.4.3. Cambios de largo plazo en el funcionamiento de los sistemas de políticas sociales	318
3.5. El debate sobre los regímenes de bienestar en países no desarrollados. La literatura sobre América Latina	320
3.5.1. Las tipificaciones de un régimen de bienestar único para toda la región latinoamericana	321
3.5.2. Algunas propuestas de categorización por tipos ideales de los países de la región latinoamericana	325
3.5.3. Aplicaciones de la literatura al caso argentino	332
3.6. Conclusiones	337
<b>SEGUNDA PARTE</b>	<b>343</b>
<b>CAPÍTULO 4. ESTUDIO DE CASO: LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA DURANTE LA POST-CONVERTIBILIDAD.</b>	<b>345</b>
4.1. Introducción	345
4.2. El contexto histórico: la transformación del patrón de crecimiento económico argentino en la posguerra	348
4.2.1. La etapa de la industrialización	348
4.2.2. La contrarreforma de la dictadura militar	355
4.2.3. El gobierno de Menem y las reformas estructurales	361
4.3. Las condiciones socio-económicas de Argentina bajo la convertibilidad	369
4.3.1. La evolución del mercado laboral. Actividad, ocupación y desempleo	369
4.3.2. A propósito del debate sobre las causas del crecimiento del desempleo durante la convertibilidad	372
4.3.3. Sobre la desregulación del mercado laboral y la flexibilización de la organización del trabajo	378
4.3.4. Sobre informalidad y precariedad laboral	381
4.3.5. La informalidad como factor causal de la precariedad	387
4.3.6. La relación entre precariedad laboral y acceso a los beneficios sociales, durante la convertibilidad	394
4.3.7. Precariedad, informalidad y brechas en los ingresos laborales- ¿Qué efectos sobre la pobreza y empleo?	398

<b>4.4.</b>	<b>La crisis de la convertibilidad y el cambio de régimen económico</b>	<b>403</b>
4.4.1.	Debilidades estructurales del modelo de crecimiento de los 90 y la explosión de la crisis	404
4.4.2.	La salida de la crisis	409
<b>4.5.</b>	<b>El debate sobre la etapa kirchnerista</b>	<b>418</b>
4.5.1.	Los opositores al “modelo” desde la derecha	419
4.5.2.	Críticas desde la izquierda	424
4.5.3.	El oficialismo	429
<b>4.6.</b>	<b>Las condiciones socio-económicas durante la post-convertibilidad</b>	<b>434</b>
4.6.1.	Los efectos de medidas alternativas de inflación	436
4.6.2.	Mercados laborales e ingresos	441
<b>4.7.</b>	<b>Las políticas públicas durante la post-convertibilidad</b>	<b>448</b>
4.7.1.	Políticas enfocadas en el trabajo y en la protección de los trabajadores	452
4.7.2.	Las políticas focalizadas a favor de los hogares en situación de exclusión social	470
4.7.3.	Un caso híbrido: el sistema de las asignaciones familiares	478
<b>4.8.</b>	<b>El caso del sector salud</b>	<b>489</b>
4.8.1.	Un acercamiento teórico al caso del sector salud argentino	490
4.8.2.	La estructura del sector salud argentino	497
4.8.3.	Factores explicativos	507
4.8.4.	Reformas y transformaciones del sector salud durante la convertibilidad	509
4.8.5.	Reformas y transformaciones del sector salud frente a la emergencia y durante la etapa de la post-convertibilidad	511
<b>4.9.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>516</b>
<b>REFLEXIONES FINALES</b>		<b>523</b>
1.	Principales aportes de la investigación teórica	524
2.	Principales aportes del estudio de caso	535
3.	Una evaluación de los avances contra la exclusión social	545
4.	La sostenibilidad del “modelo”	552
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>561</b>
<b>ANEXO</b>		<b>587</b>
<b>SUMMARY – RESUMEN EN INGLÉS</b>		<b>595</b>

## Lista de figuras.

<b>Fig. 1. Elementos constitutivos y dinámica de un modo de desarrollo .....</b>	<b>136</b>
<b>Fig. 2. Tasas de ganancia en Europa y Estados Unidos.....</b>	<b>139</b>
<b>Fig. 3. Tasa de interés real de Estados Unidos (Federal Reserve y Bonos del Estado).....</b>	<b>148</b>
<b>Fig. 4. El segundo teorema de la economía del bienestar.....</b>	<b>197</b>
<b>Fig. 5. Funciones de bienestar social según la aversión social a la desigualdad .....</b>	<b>199</b>
<b>Fig. 6. Juicios de valor y funciones de utilidad social.....</b>	<b>201</b>
<b>Fig. 7. Redistribución y grado de aversión social a la desigualdad .....</b>	<b>202</b>
<b>Fig. 8. Crecimiento económico y pobreza en Argentina (1988-2010).....</b>	<b>231</b>
<b>Fig. 9. Variación del índice de Gini (países seleccionados).....</b>	<b>235</b>
<b>Fig. 10. Índices de desigualdad – Distribución del ingreso per cápita familiar Argentina (1988-2010) .....</b>	<b>236</b>
<b>Fig. 11. Curva de Lorenz e índice de Gini .....</b>	<b>238</b>
<b>Fig. 12. Participación salarial sobre PIBcf .....</b>	<b>243</b>
<b>Fig. 13. Evolución del salario real en Argentina: datos anuales (base promedio 1980-1982 = 100) y medias decenales .....</b>	<b>244</b>
<b>Fig. 14. Evolución de la relación entre superávit bruto de explotación, inversión bruta interna fija y PIB a precios de mercado .....</b>	<b>246</b>
<b>Fig. 15. Subutilización de la fuerza trabajo. Desempleo y subocupación en la Argentina urbana (1993-2010).....</b>	<b>370</b>
<b>Fig. 16. Incremento medio anual de la población activa en Argentina y sus componentes 1992-2011 (miles de personas, períodos seleccionados)....</b>	<b>374</b>
<b>Fig. 17. Precariedad e Informalidad en la Argentina urbana (1986 - 2011)....</b>	<b>382</b>
<b>Fig. 18. Brechas Ingresos Laborales Mensuales* .....</b>	<b>401</b>
<b>Fig. 19. Tasa de pobreza en la PEA según categoría y riesgo relativo (GBA) .....</b>	<b>402</b>
<b>Fig. 20. Riesgo país de Argentina entre 2000 y 2002 (comparación con EMBI+ y Brasil) .....</b>	<b>408</b>
<b>Fig. 21. Índice del precio de las materias primas exportadas por Argentina. ....</b>	<b>415</b>
<b>Fig. 22. – Variación interanual del IPC. Una comparación entre IPC-GBA (INDEC) y un promedio de IPC a partir de datos provinciales.....</b>	<b>437</b>
<b>Fig. 23. - Salario real promedio (Dic '01= 100) – Remuneraciones brutas sin Sueldo Anual Complementario (IPC-GBA / IP-Interior) .....</b>	<b>438</b>
<b>Fig. 24. Valorización de la CBT en (Ar\$) según estimaciones alternativas del IPC .....</b>	<b>439</b>
<b>Fig. 25. Actividad y empleo durante la post-convertibilidad .....</b>	<b>442</b>
<b>Fig. 26. Escala de Ingreso de la Ocupación Principal de los ocupados remunerados en términos de líneas de pobreza .....</b>	<b>446</b>
<b>Fig. 27. N° de convenios colectivos por nivel de negociación .....</b>	<b>453</b>
<b>Fig. 28. Variaciones nominales y reales del salario mínimo, vital y móvil....</b>	<b>455</b>
<b>Fig. 29. Haberes Mínimos y Medios del Sistema Previsional Público, Ar\$ corrientes y constantes (dic 2001) .....</b>	<b>467</b>
<b>Fig. 30. Aportantes y Titulares de una prestación (sistema previsional contributivo*) .....</b>	<b>468</b>
<b>Fig. 31. Monto real de las asignaciones por hijo (IPC INDEC y IPC4p, Ar\$ de enero 2002) .....</b>	<b>487</b>

<b>Fig. 32. Desigualdades sanitarias en las provincias argentinas (2008).....</b>	<b>499</b>
<b>Fig. 33. Gasto y financiamiento del sector salud en Argentina (2008) .....</b>	<b>501</b>
<b>Fig. 34. Gasto de bolsillo en salud, como porcentaje del ingreso, según quintil de ingreso 2003-2005 .....</b>	<b>505</b>
<b>Fig. 35. Esperanza de vida y gasto sanitario .....</b>	<b>506</b>
<b>Fig. 36. Cobertura médica de seguro social para diferentes categorías de asalariados.....</b>	<b>508</b>
<b>Fig. 37. Cambios en la titularidad en el área económica y social del Poder Ejecutivo Nacional (2003 – 2012). .....</b>	<b>589</b>

## **Lista de tablas**

<b>Tab. 1. Una comparación entre “Consensos” de Washington .....</b>	<b>92</b>
<b>Tab. 2. Tipos de cambio institucional.....</b>	<b>109</b>
<b>Tab. 3. Dimensiones de la fortaleza institucional.....</b>	<b>111</b>
<b>Tab. 4. Deuda Externa y Transferencia de recursos (miles de millones de dólares US, corrientes).....</b>	<b>153</b>
<b>Tab. 5. PIB per cap. e inflación en la segunda mitad de los años 80 en América Latina.....</b>	<b>158</b>
<b>Tab. 6. Algunos indicadores socio económicos (promedio América Latina )</b>	<b>167</b>
<b>Tab. 7. Las capacidades centrales del ser humano.....</b>	<b>222</b>
<b>Tab. 8. Promedios de gasto público y gasto social de Argentina (1980-2009)</b>	<b>334</b>
<b>Tab. 9. La década perdida en Argentina .....</b>	<b>362</b>
<b>Tab. 10. Cambios (%) en el número de empleos asalariados, según la calidad del vínculo .....</b>	<b>386</b>
<b>Tab. 11. Estructura productiva y segmentación laboral (Población ocupada de 18 años y más; Total aglomerados urbanos).....</b>	<b>391</b>
<b>Tab. 12. Relaciones entre precariedad del empleo e ingresos en el GBA .....</b>	<b>399</b>
<b>Tab. 13. Brechas en los ingresos laborales respecto al promedio según estructura productiva y segmentación .....</b>	<b>400</b>
<b>Tab. 14. Indicadores de Estabilidad Macroeconómica.....</b>	<b>416</b>
<b>Tab. 15. Resumen de la variación de los principales indicadores sociales ....</b>	<b>435</b>
<b>Tab. 16. Cambios (%) en el número de empleos asalariados, según la calidad del vínculo (2003-2007 y 2007-2011) .....</b>	<b>443</b>
<b>Tab. 17. Variación del ingreso real de la ocupación principal por tramos de ingreso (base 3ºT2006).....</b>	<b>448</b>
<b>Tab. 18. Incrementos en el monto de la asignación por hijo (AAFF) y efectos sobre la AUH y la AUE en Ar\$ corrientes.....</b>	<b>486</b>
<b>Tab. 19. Ámbitos y componentes del sector salud .....</b>	<b>495</b>
<b>Tab. 20. Cobertura (2010) y gasto por subsectores (2008).....</b>	<b>503</b>
<b>Tab. 21. Cobertura de los subsectores según la Encuesta de utilización y gasto en servicios de salud (2005).....</b>	<b>504</b>
<b>Tab. 22. Evolución del gasto en salud, en promedios anuales sobre el PIB... </b>	<b>514</b>
<b>Tab. 23. Paradigmas de la relación Estado – Mercado en Argentina .....</b>	<b>539</b>
<b>Tab. 24. Serie de índices de precios – Argentina .....</b>	<b>590</b>
<b>Tab. 25. Elaboración del Índice IPC - 4 provincias (media ponderada).....</b>	<b>593</b>

## **Lista de acrónimos**

Ar\$ – Peso argentino.

AAFF - Asignaciones Familiares de tipo contributivo.

AFIP – Administración Federal De Ingresos Públicos.

AFJP – Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social.

ART – Aseguradoras de Riesgo de Trabajo.

AUE – Asignación por Embarazo para Protección Social.

AUH – Asignación Universal por hijo para Protección Social.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo.

BM – Banco Mundial.

CBA – Canasta Básica Alimentaria.

CBT – Canasta Básica Total.

CENDA – Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

CEPED – Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.

CIEPP – Centro Interdisciplinario para las Políticas Públicas.

CIFRA-CTA – Centro de Investigación y Formación de la República Argentina de la Central de Trabajadores de la Argentina.

CNEPS – Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario mínimo, vital y móvil.

CNSMVM – Consejo Nacional del Salario Mínimo, Vital y Móvil.

DESC – Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

EEUU – Estados Unidos de América.

EMBI – *Emerging Markets Bonds Index* (Indicador de Bonos de Mercados Emergentes).

FGS – Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

FMI – Fondo Monetario Internacional.

GBA – Gran Buenos Aires.

INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos.

IPC – Índice de Precios al Consumo.

INSSJP – Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

LP – Línea de Pobreza.

MDS – Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina.

MTEySS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

ONU – Organización de las Naciones Unidas.

OIT – Organización Internacional del Trabajo.

PAMI – Programa De Atención Médica Integral.

PEA – Población Económicamente Activa.

PEAf – Población Económicamente Activa femenina.

PEAm – Población Económicamente Activa masculina.

PIB – Producto Interior Bruto.

PF – Plan Familias para la Inclusión Social.

PJJHD – Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

PMO – Programa Médico Obligatorio.

PMOE – Programa Médico Obligatorio de Emergencia.

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PREALC – Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT.

PROFE – Programa Federal de Salud.

PyME – Pequeñas y Medianas Empresas.

SCyE – Seguro de Capacitación y Empleo.

SIJP – Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

SIPA – Sistema Integrado Previsional Argentino.

SSS – Superintendencia de Servicios de Salud.

UBA – Universidad de Buenos Aires.

UTDT – Universidad Torcuato di Tella.

US\$ – Dólar de Estados Unidos.

YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

# Introducción

## *1. Sobre la formulación de la pregunta de investigación*

El discurso legitimador que acompaña la acción política del denominado “kirchnerismo”<sup>1</sup>, ha girado en torno al concepto de desarrollo económico con inclusión social. En Argentina se hace referencia a esta etapa política como a un periodo que exhibe rasgos que lo diferencian de la década anterior, esos años 90 marcados por las reformas de desregulación de los mercados. Los hechos que marcaron el final de esa década y que, en el bienio 2001 y 2002, condujeron a una crisis sistémica para ese país, fruto de la conjunción simultánea de una crisis económica y política<sup>2</sup>, fueron considerados por muchos argentinos como un verdadero cisma en la historia del país. Las consecuencias sociales de la crisis, que pudieron observarse en toda su crudeza a lo largo de 2002, cuando la tasa de pobreza alcanzó niveles cercanos al 60% y la tasa de desempleo superó máximos históricos superiores al 20%<sup>3</sup>, pusieron a dura prueba todo el sistema político argentino, como demostró el resultado de las elecciones presidenciales de 2003, cuando Néstor Kirchner accedió al cargo con apenas un 22% de los votos, por la renuncia del denostado, según todas las encuestas del momento, ex-presidente Carlos Menem a presentarse a la segunda vuelta. En esos mismos meses, Argentina tomó la senda de un rápido crecimiento que caracterizaría a todo el mandato de Néstor Kirchner, legitimándose su presidencia en razón de

---

<sup>1</sup> Se hace referencia al período de la historia argentina caracterizado por las presidencias consecutivas de Néstor Kirchner entre 2003 y 2007 y de Cristina Fernández de Kirchner, cuyo primer mandato empezó en diciembre de 2007 y que fue reelegida para un segundo mandato en octubre de 2011.

<sup>2</sup> La recesión económica que venía gestándose a partir de 1998, 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 restringiendo la disponibilidad de los ahorros para las clases medias (el célebre «corralito») desencadenaron una grave crisis política que produjo, en medio de masivas protestas callejeras, la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa. A las pocas semanas, el país abandonaba el régimen monetario de la “Convertibilidad”, que desde 1991 había fijado la paridad entre el peso argentino y el dólar de Estados Unidos, provocando la devaluación de su moneda, y declaraba su deuda externa en “default”.

<sup>3</sup> Las estadísticas presentadas en la introducción provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

los resultados obtenidos en lo económico, tanto en términos de una notable mejora de la tasa de desempleo como de una reducción consistente de la pobreza. A raíz de estos resultados, fue una constante en la retórica oficialista referirse a esa presidencia como la «salida del infierno»<sup>4</sup>. Con ocasión de la celebración de los 10 años de esa elección histórica, el oficialismo habla directamente de una “Década Ganada” en contraposición a las “décadas perdidas” de los 80 y 90<sup>5</sup>.

En términos más positivos, la retórica del kirchnerismo giró en torno a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico con inclusión social, que recuperara la responsabilidad del Estado para promover una mejora de las condiciones de exclusión social en las que versaba una parte muy amplia de la población. En palabras de Néstor Kirchner, durante el acto de asunción presidencial:

*“Queremos 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. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores.”<sup>6</sup>*

Esta perspectiva fue reiterada por Cristina Fernández de Kirchner durante el discurso de asunción en 2007: su gobierno, en línea con el anterior,

---

4 Cfr., por ej., Fernández de Kirchner, 1 de marzo de 2011. Las referencias completas a los discursos políticos incluidos en el texto se recogen en la sección “Discursos” de la bibliografía.

<sup>5</sup> Cfr. la página web oficial del gobierno: <http://www.decadaganada.gob.ar>.

<sup>6</sup> Kirchner, 25 de mayo de 2003.



trabajaría para seguir construyendo un “modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social” por una Argentina “más justa, más equitativa y más solidaria”<sup>7</sup>. Estas cuestiones, el desarrollo económico, la lucha contra la exclusión, la justicia social, y el papel que cumple el Estado en el logro de esos objetivos constituyen los temas fundamentales en torno a los cuales se desarrolla este trabajo de investigación.

De un análisis preliminar del contexto socioeconómico argentino en el periodo posterior a 2003 pudo formularse la pregunta de investigación que sirvió de base a todo el análisis posterior: ¿puede decirse que bajo el kirchnerismo, Argentina ha empezado la construcción de un “modelo de desarrollo con inclusión social” que distingue esta etapa de las anteriores décadas? Para contestar a esta pregunta y formular hipótesis sobre la naturaleza del kirchnerismo, era necesario un proceso de deconstrucción de los conceptos implícitos en la consigna kirchnerista con el objetivo de contrastarlos con la realidad observada en el período que va de 2003 a 2012, por medio de un análisis de los datos oficiales. Baste decir que a finales de 2011, las tasas oficiales de pobreza y desempleo se habían ubicado por debajo del 10%. En el periodo posterior a 2003 la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini, cayó cerca de diez puntos en porcentaje, recuperando los niveles de principios de los años 90, en lo que parece ser un cambio en la tendencia vigente en el periodo posterior a la dictadura militar de 1976.

Sin negar estos logros, la cuestión reside en discutir el grado en que las variaciones observadas son el resultado de cambios estructurales subyacentes o son, en parte, la consecuencia observable de cambios de ciclo coyuntural, influenciados por el contexto internacional. En este sentido, este trabajo se inserta en el 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. En particular, se pregunta respecto al mayor

---

<sup>7</sup> Fernández de Kirchner, 10 de diciembre de 2011.

protagonismo que ha ido recuperando el Estado, focalizando su análisis en las reformas que se han producido sobre la política social.

Con esa finalidad, la etapa kirchnerista no debe ser vista como un proceso homogéneo, ni acumulativo ni necesariamente progresivo. Al contrario, en términos generales y por simplificar, se debe distinguir por lo menos entre una primera fase, hasta 2007, en la que predominó el crecimiento del sector privado y el Estado<sup>8</sup> se acomodó en mayor medida al funcionamiento de los mercados, de una segunda fase, posterior a 2007, caracterizada por una mayor polarización política, en la que se imprimió un giro más radical a las políticas públicas<sup>9</sup>. En este último periodo, no sólo la permanencia de heterogeneidades estructurales<sup>10</sup> imprimió su efecto en el funcionamiento de las instituciones del bienestar, sino que el propio Estado actuó de forma creciente para paliar los efectos sociales negativos que resultan de la permanencia de estructuras económicas desequilibradas, al no conseguir transformarlas, ni modificar el balance entre los distintos componentes de la provisión del bienestar, por lo menos en el breve periodo.

En este sentido, en el arco de tiempo analizado, la etapa posterior a 2007 constituye un momento de particular interés en el que se consolidan y radicalizan las transformaciones vislumbradas en la etapa de la recuperación post-crisis (2003-2007). Constituye, en suma, una ventana temporal privilegiada

---

<sup>8</sup> Argentina es un Estado federal, pero por razones de espacio en el texto nos referimos por “Estado” al nivel nacional (federal) de la administración pública.

<sup>9</sup> 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. De hecho, en la primera etapa de la postconvertibilidad dominaba la gestión virtuosa de la macroeconomía, que se expresaba en los superávits gemelos (fiscal y externo), en la tasa de cambio flexible, en un régimen de metas de inflación, etc. en la línea de las recomendaciones de organizaciones como el Fondo Monetario Internacional. Las medidas que más se alejaban de la ortodoxia (las retenciones a las exportaciones, los subsidios al consumo) fueron resultado de la emergencia económica y política del momento (cfr. Costa et al., 2004). Fue en el ámbito del funcionamiento del mercado laboral, ya en 2004, donde se dio un primer giro “heterodoxo”, con la ley 25.877 que revertía los rasgos más neoliberales de las reformas laborales de los años 90.

<sup>10</sup> Baste señalar que luego de una década de elevadas tasas de crecimiento económico, la tasa de empleo no registrado entre los asalariados sigue permaneciendo por encima del 30% y cercana al 46% de la población económicamente activa (Secretaría de Seguridad Social, 2012).

para indagar en las relaciones recíprocas entre la política de las reformas y los cambios a nivel socioeconómico que experimentó Argentina.

Con la finalidad de sistematizar las cuestiones a las que la formulación de la pregunta de investigación dio lugar, el trabajo fue dividido en dos partes separadas, de cuya estructura en capítulos se dará detalle en la sección dedicada a describir la estructura de la tesis. Puede adelantarse, que en una primera parte teórica se desarrolla una revisión de la literatura que ha tratado sobre el desarrollo; las relaciones entre crecimiento, equidad y pobreza; el concepto de exclusión según un enfoque de derechos sociales; y, por último, las formas institucionales que asume la intervención del Estado en la creación de bienestar y su papel en garantizar el acceso a los derechos básicos fundamentales. Sobre la base de este marco teórico, en la segunda parte de esta investigación se presenta el estudio del caso argentino, centrado en el análisis de la interacción entre las políticas sociales desarrolladas por el Estado y las condiciones socio-económicas del país, en un enfoque que evalúa la etapa de la post-convertibilidad en una perspectiva pluridisciplinaria. Los objetivos a los que apuntó esta investigación, las hipótesis que la guiaron, y la metodología que ordenó la labor de análisis de las referencias y los datos obtenidos de una pluralidad de fuentes, serán descritos a continuación.

## *2. De los objetivos, las hipótesis y la metodología*

### **a) Objetivos de la Tesis**

#### *Objetivo General.*

La investigación apuntó a discutir si los gobiernos que gestionaron la etapa de elevado crecimiento económico posterior a 2003 en Argentina, lograron aprovechar el ciclo favorable para avanzar en la dirección de revertir los procesos anteriores de exclusión social, que llegaron a afectar a cerca de la mitad de la población durante la crisis de 2001-2002. A estos sectores les fueron negados derechos sociales fundamentales, como un nivel mínimo de ingresos, la protección social o el acceso a servicios públicos esenciales. Para ello, se

explora cómo ha cambiado, en la Argentina de la postconvertibilidad, y particularmente en el periodo posterior a 2007, el equilibrio entre los dos componentes principales de la producción del bienestar en esa sociedad, el mercado y el Estado, a la luz de la discusión teórica que se desarrolla en la primera parte del trabajo.

La cuestión central reside en evaluar si el incremento de la intervención del Estado, tanto en la distribución de los ingresos como en la provisión de bienes y servicios básicos, ha promovido una reducción de las brechas en el acceso a los derechos económicos y sociales fundamentales para la población previamente excluida, o si al contrario, la mejora observada en los principales indicadores sociales y en la cobertura de la seguridad social, respecto a los niveles negativos registrados durante la crisis, fue causada principalmente por el ciclo económico positivo, impulsado por el contexto internacional favorable, y la mejora consecuente en las condiciones del mercado laboral. Con esta finalidad, el trabajo se propuso describir y analizar los cambios en las políticas de protección de ingresos frente a riesgos sociales implementadas por el Estado, focalizando el análisis en particular en las medidas que afectaron a la Seguridad Social, incluidos los seguros de salud denominados Obras Sociales, y la evolución de las políticas residuales destinadas a la población más vulnerable.

***Objetivos Específicos:***

- Describir el funcionamiento, el alcance y los límites, de las políticas sociales seleccionadas, tipificándolas según el modelo de provisión. En particular, se estudiaron las políticas contributivas situadas bajo la órbita del sistema de la seguridad social, como las pensiones y jubilaciones, los seguros de salud, y las asignaciones familiares. En el ámbito de las políticas de tipo no contributivo, se analizaron las pensiones no contributivas y las políticas de transferencia condicionadas de ingresos, con una atención particular al caso híbrido de la denominada Asignación Universal por Hijo (AUH).
- Estimar la variación de la cobertura de las políticas seleccionadas y los efectos de desmercantilización que generan (cfr. antecedentes, en este

capítulo, para una definición preliminar de este concepto), por medio de un análisis del nivel de las prestaciones erogadas por el Estado.

- Verificar cambios en el equilibrio entre el componente contributivo y no contributivo de las políticas sociales, y entre el sector estatal y el privado del régimen de bienestar, en particular en el análisis del sector salud argentino, para evaluar las transformaciones ocurridas en el periodo considerado.

- Aportar al debate existente a nivel académico en Argentina en torno al modelo de desarrollo promovido por el kirchnerismo, resaltando las rupturas y continuidades en el papel de la acción estatal respecto a momentos anteriores de la historia argentina, en una perspectiva que abarca la evolución de la economía y sociedad desde la época de la industrialización estado-céntrica hasta la progresiva ruptura de ese régimen de acumulación iniciada por la dictadura militar de 1976 y completada por los gobiernos de la década de los 90.

- Por último, a lo largo del texto se delinea desde la economía política una interpretación de las reformas implementadas en el sistema de las políticas sociales bajo el kirchnerismo y se discute su sostenibilidad futura, a la luz de los intereses que apoyan o se oponen a esas transformaciones.

## **b) Hipótesis**

La hipótesis central es que en una primera fase el kirchnerismo adoptó una política moderada en el terreno económico que se acomodó al proceso de recuperación económica generado por la forma en la que el país salió de la crisis y pudo aprovechar el contexto externo. Los cambios más radicales que se observan en la acción del gobierno a partir de 2007, en particular en el ámbito de la política social, constituyen una reacción de corto plazo al cambio de coyuntura económica y política y no son una respuesta a los desafíos estructurales que presenta la lucha contra la exclusión social. Esta hipótesis puede expresarse bajo forma de tres hipótesis entrelazadas:

- Las políticas implementadas durante el gobierno de la Presidenta Fernández son de naturaleza más radical que las implementadas en la primera

fase de la postconvertibilidad (2003-2007). La hipótesis es que este giro fue una respuesta a las mayores dificultades económicas, fruto del agotamiento de las fuentes de crecimiento que impulsaron la recuperación económica después de 2002, y de la mayor polarización política, que el nuevo contexto conjuró. En otras palabras, se considera que el mayor alcance de las políticas sociales ha sido fruto de una estrategia defensiva de consolidación de las bases sociales del gobierno.

- A causa de su diseño de corto-medio plazo, las medidas adoptadas no han modificado la estructura trabajo-céntrica del régimen de bienestar argentino, donde el peso del componente contributivo sigue siendo predominante. De hecho, las políticas adoptadas, tanto económicas como sociales, han reforzado esa estructura, al apuntar al empleo como mecanismo de progreso social, y atribuir a los planes sociales no contributivos el papel de paliar las situaciones de mayor vulnerabilidad y, al mismo tiempo, garantizar la capacidad adquisitiva de los sectores de menores recursos, con el objetivo de ampliar el mercado interno y sostener la demanda de empleo.

- A causa de su diseño, las políticas sociales son particularmente sensibles al ciclo económico, no sólo porque sus fuentes de financiación dependen en forma considerable del buen funcionamiento del mercado laboral, sino también porque, en un periodo de inflación no moderada, el valor real de las transferencias depende de su continua actualización. La hipótesis es que el gobierno no ha modificado la estructura ni la distribución del poder económico, lo que le ha impedido realizar una verdadera redistribución progresiva, sino que ha llevado a cabo, más bien, una distribución de los recursos obtenidos de la renta exportadora o de la transferencia de un segmento a otro de las propias clases trabajadoras, financiando políticas no contributivas con la caja de la Seguridad Social.

### **c) Metodología**

#### ***Enfoque:***

La investigación se desarrolló en base a una triangulación teórica y metodológica, cuantitativa y cualitativa (cfr. Denzin, 1970). Este enfoque se apoya en la idea de que analizar las políticas sociales de Argentina, significa necesariamente adoptar perspectivas que provienen de distintas disciplinas de las ciencias sociales. Además de trazar la trayectoria histórica que condujo a una determinada política, debe estudiarse su financiación, el grado de cobertura de la población que garantiza y el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de los receptores, para estimar los efectos de desmercantilización de cada una de ellas. Todo ello, teniendo presente los efectos del contexto en términos del régimen de crecimiento económico, el grado de heterogeneidad de la estructura productiva del país y la distribución desigual de recursos (económicos, políticos) entre grupos sociales.

***Periodo de análisis: 2003-2012***

En el periodo de análisis elegido se observaron cambios de tendencia en los indicadores socioeconómicos respecto a la década anterior, aunque se evidenció una ruptura de esta evolución en coincidencia con la crisis internacional y las señales de un creciente conflicto distributivo, y las respuestas que desde el gobierno se dieron a este cambio de escenario.

***Técnicas de análisis:***

Para operacionalizar el grado en que las políticas sociales lograron reducir la extensión del área de la exclusión social en Argentina, es decir el nivel en que la intervención del Estado logró ampliar el cumplimiento de los derechos sociales fundamentales, se adoptaron conceptos derivados de la literatura sobre regímenes bienestar. En particular, a partir del concepto de desmercantilización, se propuso estimar no sólo la extensión de la cobertura alcanzada por cada una de las políticas seleccionadas en términos de la población objetivo, sino además calcular el nivel efectivo de las transferencias erogadas, respecto a la medida que mejor aproxima las necesidades básicas del individuo en términos de ingresos, la Canasta Básica Total, cuyo valor es utilizado para calcular la línea de pobreza.

Sin embargo el análisis de las políticas sociales en el caso argentino no permite estudiarlas de forma aislada respecto a las transformaciones del mercado laboral y de las políticas que lo regulan, en razón de la naturaleza contributiva de la Seguridad Social argentina y de cómo se han desarrollado históricamente sus instituciones. Por esta razón se analizaron detalladamente las transformaciones observadas en los niveles y en la calidad del empleo, con una atención especial a los trabajadores excluidos del mercado laboral regulado, y, por lo tanto, excluidos de la Seguridad Social. Al mismo tiempo, se estudió la evolución de la generación de ingresos en el mercado laboral, y los cambios en las políticas públicas de fortalecimiento de la capacidad negociadora de los trabajadores y la recuperación del salario social, señalando al mismo tiempo la persistencia de las brechas para los trabajadores no protegidos. Este análisis sirvió para confirmar la hipótesis del sesgo trabajo-céntrico de la acción estatal y de los efectos que supone para la población excluida del sector regulado.

En concreto, se realizó un análisis estadístico de los datos oficiales obtenidos de fuentes secundarias, tanto respecto a la cobertura de las políticas sociales de transferencia o provisión de servicios, como al funcionamiento y regulación de los mercados laborales. Con esta finalidad, se elaboró una serie propia de precios al consumo para poder calcular el valor real de las cantidades monetarias observadas (cfr. Barbeito, 2010), como se discute en la sección 4.6.1. A su vez, se efectuó un análisis de aquellos cambios en la legislación, promovidos por el ejecutivo, con efecto sobre el sistema de políticas sociales y laborales, a través de una recolección de la información jurídica disponible, lo que permitió delinear las transformaciones en el diseño de las prestaciones sociales. El análisis sobre el nivel de las transferencias fue estimado elaborando una serie propia de la Canasta Básica Total, que se distingue de la oficial (INDEC) por incorporar incrementos de los precios más realistas. El estudio de las fuentes de financiación de cada uno de los componente del régimen de bienestar y su peso en el gasto total, en el caso de las diversas áreas de la protección social, permitieron abordar los cambios estructurales en la producción del bienestar. Este aspecto fue destacado, especialmente, para el



caso del sector salud, donde coexisten en el ámbito de la financiación del sistema un componente público universal, junto a seguros colectivos y privados, y el gasto privado que recae sobre las familias, mientras que respecto a la provisión del servicio también conviven establecimientos privados y públicos.

Por último, debe señalarse que la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo de España financió una estancia de investigación de un año de duración que permitió efectuar entrevistas con expertos en el área del estudio de las políticas sociales argentinas, además de participar en las actividades de carácter académico organizadas por universidades de la Ciudad de Buenos Aires y otros organismos dedicados a la investigación, además de acceder de forma directa a la información y a los análisis publicados a lo largo de los últimos años, y que todavía no están disponibles para el público de los investigadores europeos. Este contacto directo con la realidad del objeto de estudio fue la base que permitió avanzar en la identificación de los factores principales que explican las transformaciones observadas, y en la reformulación continua de las hipótesis relacionadas con la política de las reformas en el caso argentino, como se deriva del método adoptado cuali-cuantitativo, en un proceso continuo de ida y vuelta entre la teoría y la realidad empírica a interpretar.

### *3. Antecedentes teóricos*

Como se dijo, en la primera parte de esta tesis se delineó el marco teórico de la investigación que sirvió a la construcción de los instrumentos analíticos que fueron utilizados en la elaboración del estudio de caso y en la interpretación de los resultados. En ésta que constituye una anticipación de las principales conclusiones que derivaron de esa reflexión, se destacarán los principales rasgos de la perspectiva que se adopta en este texto y sus conexiones más significativas con el estudio de caso, para que resulte claro desde un primer momento cuales fueron los posicionamientos teóricos que guiaron la investigación.

Ya se adelantó con anterioridad que el enfoque adoptado fue de tipo multidisciplinar, ya que aprovechó de aportes que provienen tanto de las ciencias económicas como de las ciencias políticas. Así, en temas como desarrollo, pobreza y desigualdad; mercados laborales; instituciones y producción del bienestar; o políticas sociales se utilizó la literatura de ambas disciplinas bajo la mirada unificadora de una crítica a las categorías que desde la corriente principal de la economía tratan sobre el equilibrio entre Estado y mercado y sus efectos sobre la producción de bienestar. Se trata de uno de los temas fundamentales del desarrollo, ya que éste no debe ser entendido como un producto directo y necesario del crecimiento económico. Al contrario, se define desarrollo como un proceso de transformación social en el que se genere una progresiva y universalizada expansión de las capacidades del ser humano.

Aquí se hace referencia directa al concepto de capacidades propuesto por Sen (1995), entendidas como el conjunto de las posibilidades alternativas de elección que cada persona posee en relación al rumbo que desea imprimir a su propia vida. En este enfoque, tanto las libertades negativas (lo intangible de su esfera individual) como las positivas (sus oportunidades efectivas) merecen protección. Es en este punto que se evidencian las relaciones entre ésta y la perspectiva de los derechos humanos. Recuérdese lo que afirmaba Marshall (2006) a propósito de los derechos sociales: para que los individuos puedan disfrutar plenamente de los derechos civiles y políticos, constitutivos de la ciudadanía liberal, debe garantizarse a cada individuo un estándar de vida mínimo, con acceso a los servicios sociales básicos. Una persona que sea privada de ese derecho, pasará a depender para la satisfacción de sus necesidades básicas de la caridad y la filantropía de los demás ciudadanos, privándola de la precondición fundamental necesaria para ser miembros plenos de la sociedad: su autonomía de elección. En esta perspectiva, los derechos humanos son indivisibles: se garantizan con plenitud sólo si son respetados de forma simultánea.

Lo que llegó a llamarse la cuestión social surge precisamente del divorcio entre el orden jurídico-político del liberalismo, fundado sobre el

reconocimiento de la igualdad de los derechos civiles y políticos del ciudadano, y un orden económico capitalista que se fundamenta sobre la desigualdad, el principio de acumulación y la protección absoluta de la propiedad privada. Un orden en el que debe solucionarse el problema de qué “lugar podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores”, privados de toda propiedad excepto la de su fuerza de trabajo (Castel, 1997:20). En términos de justicia social, el dilema encuentra solución sólo si la sociedad llega a un arreglo en el que las desigualdades son permitidas sólo hasta el punto en que resultan beneficiosas para el conjunto de la sociedad y, a la vez, opera algún principio redistributivo de compensación que garantice el acceso universal a un mínimo de recursos y oportunidades para que nadie quede excluido de la posibilidad de perseguir en libertad su propio proyecto vital (Rawls, 1971). Bajo el paradigma de la justicia social, el bienestar y la libertad, en su sentido más amplio, pasan a coincidir.

Respecto a cuál sería ese “mínimo”, existe un conjunto limitado y universal de necesidades humanas básicas que pueden ser cubiertas mediante una pluralidad de “satisfactores” (cfr. Doyal y Gough, 1991), es decir, de bienes y servicios que poseen la cualidad de satisfacer una necesidad. Es sólo por medio de la satisfacción de esas necesidades básicas, independientemente de los “satisfactores” necesarios en un determinado tiempo y lugar, que se garantiza el florecimiento de las capacidades humanas. Simultáneamente se establece una relación recíproca entre esas necesidades fundamentales, entendidas como objetivos generales que la sociedad debe perseguir, y el cumplimiento de los derechos humanos (Nussbaum, 2003).

Como producto de este debate, se ha asentado una perspectiva superadora de una mirada sólo monetaria de la privación, a favor de una concepción multidimensional de la pobreza (cfr. Townsend, 1979), en términos de carencias en la satisfacción de las necesidades básicas. Finalmente, esa privación produce una negación de los derechos fundamentales, hecho que constituye una situación de exclusión social (cfr. Levitas, 2006) que deja una parte de la sociedad al margen de las condiciones de vida que son normales

para el resto de la población, a causa del propio funcionamiento de las estructuras sociales.

En estos casos, el Estado no logra establecer y garantizar una definición universal de la ciudadanía, sino que prevalece una situación donde el cumplimiento de los derechos es desigual e incierto, y el propio orden democrático pierde legitimidad y se ve amenazado (O'Donnell, 1997). Esta responsabilidad del Estado deriva de que, contrariamente a lo que ocurre en las formas preexistentes de asistencia a favor los pobres, como la beneficencia y la caridad, en este caso los potenciales destinatarios de las políticas sociales no son simplemente personas necesitadas, sino pasan a ser titulares de derechos, con la legitimidad de exigir el cumplimiento de los mismos frente a la autoridad pública (Abramovich y Pautassi, 2009). Es este sentido en el que cobra importancia una discusión abierta sobre lo que hace el Estado, por acción o por omisión (Oszlak y O'Donnell, 1995), particularmente en el diseño de las políticas sociales<sup>11</sup>, ya que es en el ámbito de la intervención del Estado donde se juega el respeto y la garantía de los derechos económicos y sociales de los sectores que sufren exclusión social.

Dicho esto, la perspectiva de derechos no siempre puede ser reconciliada con el enfoque del bienestar: existe una tensión inevitable entre el alcance de la intervención estatal y la esfera de los derechos individuales<sup>12</sup>. Esto se traduce a nivel agregado en una contradicción permanente entre la ampliación de los derechos sociales y la propia lógica de la acumulación capitalista, que pone

---

<sup>11</sup> Se define de forma amplia a la política social como toda acción del Estado que afecte al estatus social o a las oportunidades vitales de grupos, familias e individuos (Skocpol y Amenta, 1986).

<sup>12</sup> Como señalan Gamallo y Arcidiacono (2012: 69), la producción estatal de bienestar entra en conflicto con la libertad individual de una persona para disponer de sus ingresos, y de sus ahorros en particular, según su voluntad. Si este derecho es natural y absoluto, entonces sería ilegítima toda redistribución, y sólo serían aceptables los actos voluntarios de transferencia (Nozick, 1974). Pese a que la seguridad social no es redistributiva sino es una forma legislada de seguro colectivo obligatorio de cobertura contra riesgos sociales, en la que se sustituye el derecho de propiedad individual por el derecho de acceder a una prestación frente a una contingencia, este punto constituye un límite político a la expansión de la intervención estatal.

límites políticos y económicos a una continua ampliación del Estado<sup>13</sup>. La forma en la que estas contradicciones encuentran solución, por lo menos temporal, da lugar a un régimen de bienestar. Con este concepto se hace referencia a la matriz institucional (arreglos, políticas y prácticas institucionales) conformada por los mercados, el Estado, las familias y organizaciones de la sociedad civil, cuya configuración genera efectos en términos de bienestar y de estratificación social (Gough y Wood, 2004). El análisis de los regímenes de bienestar aborda las modalidades con las que las instituciones del Estado, por medio de mecanismos de extracción y redistribución de recursos, y bajo la forma de transferencias directas o mediante la provisión pública de bienes y servicios, intervienen sobre el funcionamiento de los mercados, el espacio social donde se desarrollan los intercambios que constituyen el principal mecanismo de distribución en las sociedades capitalistas<sup>14</sup>.

Respecto a las formas en las que se desarrolla la intervención del Estado en las estructuras de producción de bienestar, el referente clásico son los trabajos de Esping-Andersen (1993, 2000), en particular su concepto de desmercantilización. En un sistema capitalista de mercado donde el bienestar del individuo depende de la venta en el mercado de su fuerza trabajo, “la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1993:41). En otras palabras, este concepto hace referencia a los efectos que tiene una política pública en términos de desligar el bienestar del receptor de su capacidad de acceso a bienes y servicios en el mercado, debilitando el nexo monetario en el proceso de satisfacción de sus

---

<sup>13</sup> La intervención del Estado promovió la acumulación capitalista en el largo plazo, gracias a que redujo el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y promovió la producción de bienes de uso colectivos, pero además también favoreció la integración social y la legitimación del statu quo, moderó los ciclos económicos y los conflictos sociales. Sin embargo, desde el punto de vista de cada capitalista individual la intervención estatal representa un costo privado que reduce su ganancia y, por lo tanto, a nivel agregado tiende a ralentizar la acumulación.

<sup>14</sup> Esta tipología tripartita retoma la intuición de Polanyi et al. (1976) sobre las tres formas de la distribución en las sociedades humanas: redistribución (de una autoridad pública), intercambio (en el mercado) y reciprocidad. Esta última predomina en los otros componentes del régimen de bienestar, especialmente en las familias, donde se observan formas de producción del bienestar no de mercado (especialmente trabajos de cuidado).

necesidades básicas. En la perspectiva de esta investigación, invocar la desmercantilización 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<sup>15</sup> (cfr. Gamallo y Arcidiácono 2012).

Según Esping-Andersen el efecto de desmercantilización de una política dependerá del principio que establece la elegibilidad del acceso a la misma: necesidad, contribución y ciudadanía. A cada uno de estos se asocia un modelo de Estado de bienestar. 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 un bajo grado de desmercantilización. En el modelo conservador-contributivo funciona un mecanismo de seguro colectivo, donde la redistribución opera horizontalmente, según categorías ocupacionales, y la elegibilidad depende del estatus laboral del receptor, con el objetivo de preservar el orden socioeconómico (y de género); así, la desmercantilización es intermedia. Por último, el socialdemócrata, donde las políticas sociales son universalistas y se rigen por el principio de la titularidad de los derechos de ciudadanía, produciéndose el grado máximo de desmercantilización.

De ello resulta que las instituciones estatales de bienestar no son neutrales respecto a las desigualdades, al contrario constituyen las instituciones clave en la estructuración de las clases y del orden social y, por esa razón, son “sistemas de estratificación social” (Esping-Andersen, *ibid.*). Esta característica explica por qué su evolución sea dependiente de una trayectoria histórica (*path dependent*), ya que su propio funcionamiento va generando las bases sociales que las sostienen (burocracias de servicios y categorías de receptores), y por qué

---

<sup>15</sup> “La fundación de derechos sociales legislados reduce la esfera de influencia del mercado y cambia las bases de la distribución, que pasan de estar centradas en el poder económico a fundamentarse en los recursos de tipo políticos en las áreas [...] incluidas en el status de ciudadanía” (Korpi, 1989:313).

su consolidación en el tiempo genera estructuras resilientes (Pierson, 1996). Sin embargo, los cambios demográficos y las transformaciones en el funcionamiento de la economía capitalista (Taylor-Gooby, 2004) han puesto en entredicho los fundamentos de los Estados de bienestar. En particular, la crisis de la sociedad de pleno empleo debilitó la principal fuente de financiamiento y de apoyo político del Estado de bienestar, es decir, las clases asalariadas organizadas. Al tiempo que el mercado laboral se fue fragmentando, excluyendo cada vez más trabajadores del acceso a empleos con derechos sociales plenos, el equilibrio existente en los regímenes de bienestar de los países más desarrollados se vio afectado a favor de un mayor peso del mercado, más allá de que las estructuras y los principios rectores de las instituciones estatales fueran reformados solo paulatinamente (Clayton y Pontusson, 1998).

Junto a este vaciamiento progresivo de las instituciones de la seguridad social, a causa de la destrucción del empleo de mayor calidad, se produjo un progresivo desfinanciamiento de las arcas del Estado, que supuso una gradual reducción de la calidad de los bienes y servicios erogados en respuesta a la crisis fiscal (Pierson, *op. cit.*), y una restricción tanto del acceso como de la cuantía y duración de las transferencias. Ese proceso incentivó una fuga de los sectores medios hacia la oferta del sector privado y debilitó aún más el apoyo hacia las políticas públicas. Es decir, las clases medias que contrataron formas privadas de provisión de bienestar dejaron de sostener el coste tributario de mantener políticas que ya no las beneficiaban para apoyar la agenda de reducción del papel del Estado<sup>16</sup> (Huber *et al.*, 2009).

En el caso de Argentina, el incremento de la exclusión social observado a lo largo de la década de los 90 fue fruto de un proceso con estas características. La expulsión del mercado formal significó para los trabajadores la pérdida de la titularidad de un conjunto de derechos sociales de tipo contributivo, típicos de la estructura tradicional de tipo conservador de la seguridad social argentina (Filgueira, 1998; Hintze, 2007), al tiempo que los procesos de individualización

---

<sup>16</sup> La misma lógica explica las dimensiones reducidas del presupuesto destinado a la asistencia social.

del ahorro, tanto en el ámbito previsional como del seguro de salud, expandieron el peso del sector privado entre las clases medias, y los programas asistenciales de tipo residual sirvieron para atender las necesidades más básicas de los sectores vulnerables (Barrientos, 2009).

Este proceso se inscribió en las transformaciones que experimentó el patrón de crecimiento del país en esa década (Basualdo, 2006; Lindenboim y Danani, 2003). Al contrario, el periodo de la postconvertibilidad constituye, en este sentido, la contracara de ese proceso (Danani y Hintze, 2011), ya que la coyuntura económica positiva ha producido una expansión del empleo registrado, con derecho a la seguridad social de tipo contributivo, lo que explica la recuperación tanto de la financiación como de la cobertura de la seguridad social<sup>17</sup>, en un proceso que benefició a aquellos sectores que tuvieron acceso al mercado de trabajo formal. La política social destinada a mejorar los ingresos de los sectores más vulnerables (excluidos del mercado laboral regulado) ha conocido un desarrollo muy articulado a partir de 2002. Dos ejemplos resultan paradigmáticos para este periodo: la moratoria previsional, que relajó las condiciones de acceso a una pensión contributiva para todas las personas en edad legal de jubilación; y la AUH, que integró a los trabajadores no protegidos al sistema de asignaciones familiares, creando un pilar no contributivo en el que, figuradamente, es el propio Estado que se hace cargo de los aportes patronales que las empresas en situación de irregularidad no proveen.

Pese a estos avances, algunos autores (cfr. Isuani, 2010) sugieren 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. El principio rector de la seguridad social sigue siendo el contributivo, y en ese

---

<sup>17</sup> El crecimiento del empleo asalariado ha sido muy intenso entre 2003 y 2007 (+26%), aunque un 20% de éste fue empleo no registrado; en el periodo posterior (2007-2011) el empleo crece mucho menos (+7,6%), aunque se produce una reducción del empleo “en negro” (-1,5%), y un +9% de empleo registrado (Elaboración propia sobre datos del CEPED - UBA). En consecuencia, entre 2002 y 2011, el número de trabajadores registrados creció en 4,4 millones aproximadamente, hasta 9,4 millones totales, aunque el 70% de ese incremento se dio en el periodo que va hasta 2008 (Secretaría de la Seguridad Social, 2012).



contexto, la yuxtaposición de pilares no contributivos corre el riesgo de reproducir una segmentación que es bien visible en los mercados laborales. Esto sin olvidar que las clases medias y altas han demostrado tener la capacidad de auto-excluirse de los mecanismos de solidaridad colectivos a favor de formas privadas de producción del bienestar, como se demuestra en el caso de los seguros de salud (las llamadas “prepagas”). Este factor debilita la posibilidad de alcanzar el consenso social necesario para diseñar políticas sociales más universales e incrementar los ingresos del Estado con una reforma progresiva de la tributación. Un examen de las políticas sociales de la postconvertibilidad significa, además, reconocer la presencia de continuidades en la estructura productiva del país, con reflejos importantes en el persistente nivel de informalidad en los mercados laborales (Bertranou *et al.* 2011; Salvia *et al.*, 2008), y los límites que ello establece a las transformaciones del régimen de bienestar argentino. Además, siempre es necesario tomar en consideración las sinergias y contradicciones que se producen entre las instituciones de bienestar y las instituciones que regulan la producción (Hall y Soskice, 2001). En conclusión, como el estudio de caso pretende demostrar, no es posible desligar la evolución de las políticas sociales de las transformaciones que ocurren en otros niveles de la sociedad.

#### *4. Plan de la Obra*

En la parte primera se presenta el marco teórico de la tesis, aunque las secciones finales de cada capítulo adelantan elementos del estudio de caso, para fijar de forma inmediata los elementos teóricos que respaldan la posterior investigación empírica y construir puentes conceptuales entre las dos partes que constituyen la tesis.

En el capítulo 1, se presenta una revisión de la génesis y evolución del concepto de desarrollo y de las principales corrientes de pensamiento sobre este tema, con una mención destacada a la producción enfocada a la región latinoamericana. En particular, la revisión se centra en el debate en torno a al papel del Estado en el desarrollo. Se enfrentan las posiciones favorables a la

mayor desregulación posible de los mercados, en pos de garantizar la máxima y más eficiente producción de bienes y servicios, con las posturas que destacan los efectos negativos de mercados irrestrictos y la necesidad de una regulación e intervención del Estado, aunque desde posiciones ideológicas muy diversas. Se va desde propuestas que apuntan a corregir determinados rasgos del sistema de mercado a otras que critican la esencia explotadora del capitalismo.

El segundo capítulo ahonda más en estos temas al tratar de la justicia social, y en su ausencia, de los procesos de exclusión social. En la base del discurso económico más ortodoxo se encuentra la certeza de que en el mercado cada individuo recibe en proporción a cuanto contribuye al proceso productivo. En consecuencia, los resultados distributivos del mercado no sólo son eficientes, sino también justos. Las medidas a favor de los necesitados no están justificadas por razones de justicia social, sino que para ser moralmente válidas deben ser el resultado de la voluntariedad del individuo que cede parte de sus derechos de propiedad para ayudar al otro. En contraste con esta posición, otras corrientes de pensamiento respaldan la idea de que todos los miembros de una sociedad nacen con un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales no alienables. Cuando el disfrute de estos derechos no está garantizado, razones de justicia social justifican la intervención colectiva, a través de las instituciones estatales, para modificar los resultados distributivos del mercado y garantizar que todo individuo tenga acceso a un mínimo de recursos que le permitan desarrollar sus potencialidades y disfrutar de una calidad de vida comparable a la de sus conciudadanos. Cuáles son las dimensiones que expresan el acceso desigual o insuficiente a los bienes y servicios producidos en una sociedad se describe a lo largo del capítulo, que pasa en reseña los conceptos de desigualdad, pobreza y la dicotomía inclusión/exclusión social.

El tercer capítulo ofrece una discusión sobre las formas que toma la intervención estatal en relación a los derechos sociales fundamentales que constituyen la base de la inclusión social. De la interacción entre Estado y mercado, y del grado en que esos derechos son brindados de forma independiente de la capacidad de compra en el mercado de cada individuo,

derivan los efectos de inclusión o exclusión de un determinado régimen de bienestar. La idea general del capítulo es que el papel del Estado es fundamental en su doble función de regulador de la actividad económica y de administrador de los sistemas de seguridad social, asistencia social y provisión de servicios públicos. Esta segunda función es la que constituye el objeto del análisis posterior. En particular, se discute la forma en que la segmentación del mercado laboral se traduce en un acceso desigual a los distintos componentes del sistema de las políticas sociales argentinas. En suma, políticas sociales incluyentes constituyen uno de los instrumentos que tiene el Estado para aprovechar los recursos que genera el crecimiento económico en pos de lograr un desarrollo armónico de la sociedad<sup>18</sup>.

En la segunda parte del trabajo, el estudio de caso parte de estas consideraciones teóricas para examinar la evolución de las políticas sociales bajo los gobiernos Kirchner a partir de 2003, en el marco de un análisis simultáneo de los principales rasgos del contexto socio- económico de ese período. El análisis de los indicadores sociales y de las características de las políticas sociales implementadas pretende contrastar las hipótesis presentadas con anterioridad en relación a la acción del gobierno argentino. El enfoque centrado en los derechos sociales y la función del Estado de reducir o ampliar el área de la exclusión social, en razón de la segmentación de las políticas sociales, permite interpretar los resultados de las diversas medidas adoptadas por los gobiernos kirchneristas. Una perspectiva histórica de largo plazo da mayor consistencia al análisis, subrayando el origen de los procesos e instituciones intervinientes en el ámbito de la producción de bienestar. Este aspecto es especialmente importante en el caso de las instituciones que, como se dijo, están caracterizadas por un elevado grado de resiliencia. Además, no puede

---

<sup>18</sup> Otras formas de intervención son las políticas económicas que buscan modificar el comportamiento de los agentes económicos con el objetivo de regular el funcionamiento de los mercados para obtener determinados resultados de interés general, mientras las políticas sociales tienden a actuar *ex-post* sobre los resultados distributivos del mercado. Este trabajo analiza principalmente las políticas sociales, aunque se hace continua referencia a las políticas económicas de los gobiernos argentinos, con el objetivo de esclarecer el contexto general en la que desarrollaron las primeras.

entenderse el periodo posterior a la crisis de 2001-2002 sin explicar el proceso que condujo a la misma a partir del golpe militar de 1976 y, en particular, a las reformas instrumentadas bajo el gobierno de Carlos Menem, muchas de las cuales fueron revertidas por el kirchnerismo, como en el caso de la absorción por parte pública de los fondos de pensión privados en 2008. El giro radical de Cristina Fernández muestra claras reminiscencias del primer peronismo, cuyos principales rasgos son descritos en la sección que describe el origen de las principales instituciones de la seguridad social argentina. Se observa, de hecho, un creciente activismo del Estado en la actividad económica, una reapropiación por parte del Estado de significativos componentes de la seguridad social, anteriormente privatizados, y una fuerte distribución de recursos a favor de las familias de menores ingresos.

A lo largo del capítulo se muestra como los cambios observados parecen marcar un verdadero cambio de paradigma respecto a la década de los 90, en la que los actores políticos, desde el oficialismo, persiguen una reinterpretación del viejo sueño de Juan Domingo Perón de la armonía social entre clases sociales<sup>19</sup>, por detrás de la expresión “fetiche” de desarrollo con inclusión social. El énfasis oficial sobre este concepto forma parte, por lo tanto, de la construcción de un discurso que apuntó a diferenciar esta etapa de la década anterior, asociada al abismo de la crisis y origen de todos los males del presente, más allá que en el estudio se subrayen las numerosas continuidades, tanto a nivel de estructuras sociales como en los principios y en el contenido de las políticas públicas.

---

<sup>19</sup> “Pienso que el problema social se resuelve de una sola manera: obrando conscientemente para buscar una perfecta regulación entre las clases trabajadoras, medias y capitalistas, procurando una armonización perfecta de fuerzas, donde la riqueza no se vea perjudicada, propendiendo por todos los medios a crear un bienestar social, sin el cual la fortuna es un verdadero fenómeno de espejismo que puede romperse de un momento a otro. Una riqueza sin estabilidad social puede ser poderosa, pero será siempre frágil [...]” (Perón, 25 de Agosto de 1944).

## *5. Principales resultados y nuevas líneas de investigación*

En esta sección se resumirán brevemente los principales aportes de este trabajo de investigación. Respeto a la conformación del régimen de bienestar argentino, el trabajo muestra un reforzamiento de la componente estatal, a raíz de medidas que revierten las reformas del periodo neoliberal, como la estatización de los fondos privados de pensiones en 2008. Sin embargo, las carencias del sector público, evidenciadas de manera especial en el caso de la sanidad, dejan espacio para que las clases medio-altas prefieran acogerse a formas privadas de aseguramiento. Por otra parte, las clases bajas, excluidas de la seguridad social, tienen que hacer frente con su gasto de bolsillo a los gastos que derivan de contingencias vitales frente a las cuales no están protegidos, si bien sus ingresos han sido apuntalados en la última década gracias a políticas de tipo asistencial (los programas de transferencia condicionadas) que llegaron a sectores mucho más numerosos que durante los años 90.

De hecho, el análisis efectuado de los cambios en el sistema de políticas sociales, confirma que las instituciones de bienestar han mantenido su conformación histórica, construida en torno a seguros colectivos de tipo contributivo, especialmente en el caso de las pensiones y jubilaciones y del seguro de salud. En este ámbito, el crecimiento del empleo protegido, especialmente en la etapa de Néstor Kirchner, supuso un incremento de la cobertura de las políticas contributivas, y un refinanciamiento de las mismas. Durante el gobierno de Cristina Fernández, sólo el sector público ha mantenido un ritmo adecuado de creación de empleo registrado, lo que ha significado tener que atacar el problema de la desprotección de los trabajadores no registrados y de las familias en situación de bajos ingresos a través de políticas no contributivas, como se dirá en un momento. También, el gobierno hizo algunas excepciones a las reglas del componente contributivo en el caso, por ejemplo, de las personas mayores de edad a través de la moratoria previsional. Esta medida permitió obtener una cobertura casi total de las personas mayores de 65 años, aunque a nivel de pensiones mínimas.

También en el caso del componente no contributivo de las políticas sociales, se registró una ampliación de la cobertura, desde los programas de emergencia surgidos durante 2002 hasta la novedosa Asignación Universal por Hijo, que por primera vez intenta integrar un subsistema no contributivo en el régimen general de las asignaciones familiares<sup>20</sup>. Esta medida permitió incrementar de un 68% a un 80% de la población menor de 18 años con derecho a una prestación, a la que debe agregarse un 6% cubierto por programas de organismos subnacionales (cfr. 4.7.3).

Respecto al poder adquisitivo de las transferencias, clave a la hora de determinar los efectos desmercantilizadores de las políticas sociales, los resultados del análisis son más ambiguos. En términos nominales, el valor de las prestaciones de las políticas sociales examinadas se incrementó de forma muy significativa. Al mismo tiempo, el grado en que ese incremento nominal se tradujo en un crecimiento real es incierto, dado el cuestionamiento de las estadísticas oficiales, y los efectos que ello tiene sobre la estimación de las variables monetarias. En otros términos, no es posible determinar de forma exacta en qué medida los incrementos observados significaron una simple recuperación de los niveles anteriores a la crisis o, al contrario, supusieron un incremento por encima de los niveles históricamente observados. Pese a ello, la elaboración de una serie propia de variaciones de precios al consumo permitió estimar de forma aproximada que a partir de 2008, cuando se da un recrudecimiento de la tasa de inflación, el incremento real de las principales transferencias reguladas por el ejecutivo por medio de decretos leyes sufrió un estancamiento.

Queda pendiente para futuras investigaciones la construcción de un modelo interpretativo más preciso de la economía de las reformas de política social en el caso argentino. Las preposiciones que se van ofreciendo a lo largo del trabajo se basan sobre comparaciones entre cada una de las etapas en las

---

<sup>20</sup> Sin olvidar el fuerte incremento de las pensiones no contributivas, especialmente las de invalidez, en más de 700 mil prestaciones (Secretaría de Seguridad Social, 2012).

que se observaron cambios significativos de tendencia en alguna de las variables. Sin embargo la mirada es esencialmente estructural, mientras resultaría de interés analizar con más detalle la actitud de los actores, para formular hipótesis sobre las modalidades con las que se gestaron las reformas y las coaliciones políticas que las apoyaron. En esta clave, debería tratarse también del problema de la financiación y, por lo tanto, de la sostenibilidad futura de los incrementos observados y el espacio de maniobra del que dispondría el gobierno para mejorar los niveles de las prestaciones más allá de los mínimos que han sido garantizados a una mayoría de la población. Naturalmente respecto a este punto, se señalaron las dificultades crecientes de las arcas públicas, la ausencia de una verdadera reforma en sentido progresivo de la tributación y, en general, el retraso hacia cambios estructurales en el funcionamiento del sistema económico, que permitan sentar, sobre bases más genuinas, el crecimiento económico.

Respecto a las cuestiones y debates teóricos que fueron evidenciados a lo largo de la primera parte, el caso de Argentina aporta sugerencias valiosas. Los cambios radicales de políticas públicas que se observan a lo largo de las últimas décadas permiten hacer comparaciones entre periodos para evaluar las relaciones entre diferentes niveles de intervención del Estado y la variación de los principales indicadores socio-económicos, lo que resulta de interés para los casos de países con instituciones de bienestar de tipo contributivo y elevados niveles de informalidad en el empleo (como puede ser el caso de algunos países de la periferia europea). Respecto a este punto, el estudio de caso mostró cómo la evolución de los mercados laborales fue clave para explicar la amplitud de los fenómenos de inclusión/exclusión respecto a un conjunto de derechos sociales fundamentales. En este sentido, se destacó como una de las finalidades de las políticas sociales fue precisamente el de sostener los niveles de la demanda interna y generar un círculo virtuoso con los niveles de empleo, y por lo tanto, con la financiación de la Seguridad Social.

Sin embargo, permanecen dudas respecto al alcance de las reformas implementadas. En primer lugar, por la persistencia de las brechas entre

personas, según puedan acogerse al sistema contributivo o al no contributivo. No se ha avanzado de forma decidida hacia una mayor universalidad de las políticas públicas y prevalecen instituciones híbridas tanto en las transferencias ligadas a la protección social como en la provisión de servicios públicos. Las crecientes dificultades del gobierno para manejar las principales variables macroeconómicas también siembran dudas sobre la sostenibilidad futura de los avances logrados en esta década. La baja institucionalización de la actualización de algunas de las prestaciones examinadas hace posible que el incremento de los precios licue su valor en un breve periodo de tiempo si el ejecutivo así lo desea o lo permite.

Como se afirma en el capítulo 1, las complementariedades entre las formas del sistema productivo y los regímenes de bienestar son elevadas. Los dos elementos no pueden persistir por largo tiempo sin apuntalarse recíprocamente. En esta óptica, el verdadero desafío está constituido por lograr desarrollar un sistema productivo de bienes y servicios que genere los recursos necesarios para sostener un Estado de bienestar ambicioso e incluyente y que al mismo tiempo demande y utilice de la mejor manera posible las potencialidades de los individuos que el sistema de bienestar abriga, protege y contribuye a desarrollar. Sin embargo, este proceso está sembrado de dificultades ya que la sociedad argentina parece una vez más víctima de una polarización política muy intensa a lo largo del clivaje histórico entre peronismo y antiperonismo, nunca resuelto de forma definitiva.



# Primera Parte



# Capítulo 1. El debate sobre la naturaleza del desarrollo

*En esta sección se examina la literatura sobre el desarrollo económico con el objetivo de discutir críticamente el concepto y marcar las diferencias entre éste y el concepto, más al uso, de crecimiento económico. Al pasar lista de las diferentes corrientes teóricas que han tratado del tema del desarrollo en el estudio de los países de menores ingresos, con una atención explícita al caso particular de América Latina, se describirán las principales cuestiones que han sido objeto de debate. Entre ellas, se verá cómo se insertó la región en el sistema económico internacional, qué formas de industrialización prevalecieron, qué papel ha tenido el Estado en estos procesos y qué espacio se dejó a los mecanismos de autorregulación centrados en el mercado. Por último, se discutirán dos de las corrientes teóricas más recientes: en primer lugar, la literatura enfocada al estudio del papel de las instituciones en los procesos desarrollo; en segundo lugar, la que trata de cómo se ha inscrito la situación de la región, o de países particulares dentro de la misma, en el marco de los ciclos largos de la historia y de la evolución del sistema capitalista mundial.*

## **1.1. Introducción**

Entre las principales cuestiones que rigen los destinos de los gobernantes en todas las latitudes está sin duda la prosperidad económica, ya que de ella derivan en última instancia tanto los recursos materiales y simbólicos como el consenso necesario para sostener y desarrollar los proyectos al centro de su acción política. Por otra parte, no existe un consenso claro respecto a cuál es la mejor forma de medir el nivel de prosperidad de un país y cómo evaluar los cambios que afectan a un sistema económico, es decir, bajo que vara se considerarán progresivos o regresivos en el proceso de desenvolvimiento histórico. Muchos comparten la opinión, muy extendida a todos los niveles, de que es suficiente generar y acumular crecimiento económico, medido como el incremento que se da de un año para otro en la producción doméstica de bienes y servicios, tal y como viene registrado por las cuentas nacionales. Otros

comentaristas preferirán emplear un concepto más complejo, el de desarrollo, que luego pasan a precisar mediante adjetivos, de la manera más apropiada a sus ojos. La idea de desarrollo económico en el primer caso no es distinguible del concepto de crecimiento, mientras que en el segundo, se conjuga con especificaciones y etiquetas como 'humano', 'sostenible', 'social'. Los defensores de esta última posición tienden a considerar imprescindible la inclusión de factores de tipo no económico a fin de superar la óptica puramente productivista contenida de forma implícita en el concepto de crecimiento económico, con la pretensión de señalar la importancia de incluir en el análisis del desarrollo otras dimensiones del ser humano.

En todo caso, estas cuestiones adquirieron vigencia en los años de la reconstrucción económica de la posguerra. Fueron años en los que nuevos países se asomaban al escenario internacional, fruto de los procesos de descolonización, y en que las superpotencias surgidas de la segunda guerra mundial, Estados Unidos y Unión Soviética, competían en el campo de lo económico y lo simbólico para ganar influencia entre los nuevos Estados. En este contexto, los países menos industrializados fueron un importante terreno de experimentación para las políticas económicas, particularmente las enfocadas a la industrialización. En muchos casos, las sugerencias que llegaban a estos países fueron calcadas de la experiencia de los países de renta per cápita más elevada. Solo para poner un ejemplo, la resurrección europea luego del plan Marshall hizo mucho para enfocar el problema del desarrollo como una cuestión de resolver el problema de un nivel insuficiente de inversión en capital físico, en particular de infraestructuras (véase más abajo).

El ejemplo de Estados Unidos, el país más próspero caracterizado por un sistema económico de libre mercado, era naturalmente uno de los modelos de más éxito que se presentaba a los ojos de los gobernantes del resto del mundo. Sin embargo, en ese momento, la planificación de tipo soviético parecía un caso a imitar para países que eran en prevalencia rurales, al representar un proceso de rapidísima industrialización en un país-continente que pocas décadas antes todavía había estado caracterizado por una organización económica y social con

carácter de tipo feudal. Naturalmente los costes humanos (y ambientales) de ese proceso particular todavía no habían sido revelados en toda su magnitud. En todo caso, la economía de guerra y la herencia de la gran depresión había dejado en todas partes el convencimiento de que el Estado podía y debía cumplir un papel central en el manejo de la economía (cómo se verá en el Capítulo 3).

La evaluación de los diferentes casos-modelo, construidos alrededor de ejemplos históricos, y la cuestión de cuál era el más adecuado para agilizar los procesos de industrialización y modernización, considerados la vía maestra hacia la prosperidad, dieron lugar a un intenso debate académico y político. Diversas corrientes teóricas se disputaron la influencia sobre los países emergentes a la hora de aportar sugerencias sobre qué conjunto más o menos coherente de políticas económicas habrían de adoptar.

Entre los países de rentas más bajas, América Latina ocupó un lugar preeminente porque los niveles de renta y la riqueza de materias primas de la que disfrutaba la región hacían preconizar un despegue económico cercano y estimulaban el interés de las inversiones extranjeras. Además, sus gobiernos gozaban de una independencia formal y de la soberanía política desde largo tiempo, en un cuadro en que los otros continentes vivían un proceso de descolonización más o menos pacífico. Eso significaba que los Estados latinoamericanos habían alcanzado una capacidad suficiente para acoger e implementar los planes de desarrollo propuestos desde la academia o los organismos financieros internacionales. El nivel de prosperidad material alcanzado, que se expresaba también en lo educativo y en lo científico, significó que una buena parte de las propuestas fueran originadas dentro de la propia región.

A todo esto, debe añadirse que razones de carácter geopolítico dictaban el interés particular que la región suponía para la superpotencia norteamericana. Por situarse en el “patio de casa” de Estados Unidos, y ser además una importante fuente de materias primas y mercado de destino de los

productos norteamericanos, el continente constituía para la doctrina de seguridad de Washington la primera línea de defensa contra la avanzada de su adversario estratégico. Claro está, esta atención especial no se expresó solamente en términos de discusión académica, sino de forma predominante en la evidente influencia económica, política y militar del vecino del norte en los países de la región. En los casos en que las medidas tomadas por los gobiernos locales interfirieran de manera significativa con los del país norteamericano, la intervención llegó a ser todavía más directa, como demuestra el largo historial de interrupciones de la normalidad democrática en la región.

Dicho esto, la historia posterior mostró como una visión centrada en recetas deterministas y monocausales pecaba de optimismo respecto a la promoción del crecimiento y de ceguera respecto a las condiciones existentes y los senderos de desarrollo histórico sobre los que transitaban los países de la región. La elevada heterogeneidad de las economías latinoamericanas junto con su inserción internacional de tipo dependiente y los conflictos políticos internos que estos procesos generaron, impidieron que cualquiera de las recetas aplicadas fuera a la larga sostenible. También hizo que los cambios de rumbo fueran a menudo radicales y dictados por las presiones externas y los problemas acuciantes del momento.

En las primeras secciones de este capítulo (1.2-1.6) de esta sección se efectuará una breve revisión de la literatura sobre desarrollo en relación a los países del “Sur”, para trazar las líneas fundamentales de lo que debe entenderse por desarrollo y como ese concepto se aplica en la práctica como estrategia política de largo plazo a la hora de diseñar los distintos “proyectos país”. En la sección dedicada a los clásicos (1.2), se enfatizará el papel de la inserción de los países coloniales o poscoloniales en la división internacional del trabajo, y se explicará cómo para los clásicos como Ricardo el comercio internacional aportaría beneficios a todas las partes (1.2.1), mientras para Marx el imperialismo de las potencias centrales resultaba funcional para resolver algunas de las contradicciones del capitalismo (1.2.2). En la sección siguiente se examina el nacimiento del concepto de desarrollo (y de la disciplina de la

economía del desarrollo), y de su contrario el “subdesarrollo”, en un *continuum* que permite pasar de un estado a otro a través de las políticas apropiadas (1.3.1). El debate residía precisamente en qué recetas aplicar. Las primeras teorías discutieron la modernización y la industrialización de los países en desarrollo, precisando algunas que era la estructura socioeconómica de estos países que los distinguía de los países desarrollados (1.3.2). En general se pensaba que el Estado tenía un papel importante en fijar las políticas estratégicas y coordinar la acción de los actores privados (además de regular la movilización de las clases trabajadoras), y que con las políticas correctas y la asistencia internacional, bajo forma de capitales y tecnología principalmente, la brecha del subdesarrollo se cerraría progresivamente. El debate posterior atacó esta postura tanto desde la izquierda como, sobre todo, desde la derecha. Si los primeros señalaron como el subdesarrollo no constituía una etapa previa del desarrollo sino la contra cara del mismo y el fruto de una inserción desigual en el sistema económico internacional (1.4.1), los segundos centraron su ataque en los fallos del Estado y las virtudes de los mercados desregulados (1.4.4). Si bien las organizaciones internacionales introdujeron en su agenda las cuestiones sociales, en particular la lucha contra la pobreza, terminaron adoptando una postura simpatizante con el neoliberalismo (1.4.3). De hecho en las dos décadas posteriores las ideas de inspiración neoliberal se convirtieron en dominantes en todo debate sobre el desarrollo (1.4.5).

Naturalmente, la discusión científica ha seguido adelante y se han enfatizado elementos que no se pueden generar de forma automática por el mecanismo distributivo del mercado, sino que introducen en el análisis otros conceptos como las innovaciones tecnológicas (1.5.1) o las instituciones (1.6). Estas posturas reconocen un papel al Estado y de su análisis se desprende que el programa “negativo” del neoliberalismo, es decir el desmantelamiento de todo tipo de traba al intercambio económico, no permite conducir por sí sólo un país hacia el progreso. Por último, otras corrientes se sitúan en una postura crítica con el concepto mismo de desarrollo (1.7.1) o con el modo de producción capitalista que lo caracteriza (1.7.3).

En la última sección (1.8), se delinearán una historia de la inserción de América Latina a partir de los años 70, con una mirada que estará centrada de forma privilegiada en el caso argentino. Se examinarán las sucesivas recetas de política económica adoptadas por la región en respuesta a las crisis económicas cíclicas que caracterizaron el período, a la luz del debate teórico presentado en la primera parte del capítulo. El análisis permitirá contrastar cómo respondió la región a la evolución de los paradigmas dominantes en la teoría económica. Del análisis se desprende que las transformaciones en las políticas económicas adoptadas surgieron de la interacción a varios niveles de factores externos e internos. Las constricciones propias de la coyuntura y la prevalencia de teorías económicas que no sólo servían a interpretar la realidad sino que también definían qué políticas eran sensatas y razonables, afectaron la toma de decisión de los gobiernos frente al fuego cruzado de los grupos de interés nacionales y extranjeros. Las trayectorias de desarrollo de los países de la región pueden explicarse, en otras palabras, a partir de una interacción compleja de factores tanto estructurales como cognitivos. En conclusión, de este análisis emerge que el desarrollo es un fenómeno humano complejo y multidimensional, en el que entran en juego factores históricos, económicos, sociales y político-institucionales. Esta es la razón por la cual el tema debe ser abordado desde un enfoque pluridisciplinar, cuya potencialidad se evidencia de forma particular en las investigaciones centradas en estudios de caso.

## *1.2. La discusión sobre el desarrollo en los clásicos y su tratamiento de la herencia del colonialismo*

### *1.2.1. Teorías “clásicas” del desarrollo. La teoría de la ventaja comparativa como fundamento de la doctrina del libre cambio*

Si se intenta una primera definición, puede decirse que en la literatura económica se suele concebir la “teoría del desarrollo” como el área de la disciplina que aplica las enseñanzas que se traen de la experiencia de los países más industrializados al caso de los países en proceso de modernización. El primer grupo de países vivió, a partir por lo menos del siglo XIX, un proceso de



transformación estructural que los hizo pasar de una economía esencialmente agrícola y de subsistencia, a una basada en la industria y apoyada en mercados internos integrados y abiertos al comercio internacional, donde se generalizó la propiedad capitalista de los medios de producción. La carrera hacia la industrialización coincidió, en el caso de los países más poblados, con el fortalecimiento de su poderío político y militar en el concierto de las naciones. Si el primero de la clase durante largo tiempo fue el Reino Unido, pronto se unieron al club de las grandes potencias industriales países como Estados Unidos, Alemania, Francia, etc. Entre los países no europeos solo Japón alcanzó un cierto nivel de desarrollo industrial y militar en la primera mitad del siglo XX. Detalle no menor, es en esos países donde surge la corriente principal de la teoría económica y donde se elabora una respuesta a los problemas que surgen de la expansión de los mercados capitalistas. Es por esta razón, que esta sección hace referencia a las “teorías clásicas del desarrollo”, es decir a la literatura que, bajo el nombre de economía política, trata de explicar los principales rasgos de la naciente economía burguesa, capitalista e industrial.

Como se verá más en detalle en el Capítulo 2, la economía política, se centró desde un principio en la cuestión del crecimiento, es decir, en la acumulación de los factores de producción, y en la posterior distribución del excedente que se generaba en el proceso productivo. Para los defensores del sistema capitalista, el factor más importante del proceso económico era el capital, ya que era el ingrediente que permitía aumentar de forma incremental la productividad del trabajo. A su vez, el motor principal de acumulación del capital era la profundización y extensión de los mercados radicados en los países industrializados. En este proceso, las otras áreas del planeta, en su mayor parte colonizadas o de reciente independencia, recubrían un papel secundario respecto al progreso de los países centrales. En general, asumían el papel de una fuente de mercados suplementarios y, sobre todo, de insumos productivos, cuya evolución fue subordinada a los procesos de crecimiento en los países centrales.

Esta era la concepción de Adam Smith, quien consideraba la expansión del comercio a los mercados extra europeos como uno de los motores del crecimiento económico, ya que ampliaba la extensión de los mercados y favorecía la progresiva división del trabajo. Ricardo, por su parte, consideraba que la importación de los productos coloniales podría aflojar las restricciones causadas por el fenómeno del rendimiento decreciente de las tierras cultivables que, en los países centrales, tendía a hacer crecer los precios de los bienes salariales por excelencia, los alimentos y, por ende, contribuía a comprimir la tasa de ganancia. Se volverá a estos temas en más detalle en la sección 2.2.

El propio Ricardo es también el autor de un concepto, el de ventaja comparativa, que tendría un impacto decisivo en toda futura teoría de las relaciones entre países ya industrializados y países en vías de industrialización. La idea de ventaja comparativa está en la base de todas las teorías que propugnan el libre comercio como beneficioso para todas las partes. Explicado en muy pocas palabras, este concepto afirma que el hecho de que un país no goce de ninguna ventaja absoluta en la producción de bienes, es decir sea menos eficiente en términos de productividad respecto a sus competidores en la elaboración de todos los géneros, no le impide obtener beneficios en el comercio internacional. Al contrario, el país deberá especializarse en aquellos bienes en los que posee ventaja comparativa, es decir en los que sea más productivo en relación con la producción del resto de bienes. En otras palabras debe producir los bienes en los que es relativamente menos ineficiente e intercambiarlos por bienes en los que su producción es relativamente más ineficiente. De esta forma, podrá obtener una cantidad mayor de todos los bienes por la misma cantidad de factores productivos.

En un sistema de libre cambio, se realizará un equilibrio en el que cada país se especializará en la producción de aquellos bienes intensivos en el uso del factor productivo que poseen con más abundancia. Según esta perspectiva, por ejemplo, los países con tierras abundantes (como Argentina) deberían especializarse en la producción de bienes agrícolas (que utilizan más intensamente el factor tierra por unidad producida), minerales e hidrocarburos

(las llamadas 'commodities'<sup>21</sup>). Los países ya industrializados, que poseen una gran dotación de capital, mantendrían su ventaja comparativa en la producción de bienes industriales, particularmente los más intensivos en el uso de capital. Países con una gran dotación de trabajadores, como podría ser el caso de China o India se especializarían exclusivamente en las producciones de bienes industriales que utilizan intensamente trabajo, es decir, las actividades industriales de baja productividad y de bajo contenido tecnológico. Como puede verse este tipo de análisis no toma en consideración ningún tipo de dinámica de largo plazo. Además, es obvio que no es lo mismo especializarse en una producción o en otra, tanto en términos de fortalecimiento de las cadenas productivas complementares, como del nivel de empleo o de la generación de innovaciones técnicas a nivel de unidad productiva.

La historia económica muestra que pocos, entre los países de ingresos más elevados, se han contentado con explotar sus ventajas comparativas y no han intentado desplazar su sistema productivo hacia producciones con un mayor valor añadido. No obstante, las teorías de las ventajas comparativas han sobrevivido hasta el día de hoy en la disciplina, aunque expresadas en fórmulas matemáticas más sofisticadas, ya que constituyen la base y la justificación de la doctrina del libre cambio y, como tales, reciben el apoyo de todos los grupos de interés que se benefician de ella. En efecto, la idea de que un país debería aprovechar de las ventajas "naturales" que derivan de su dotación de recursos permanece muy fuerte.

Una de las razones de esta persistencia es precisamente que las medidas alternativas en política comercial, tanto las proteccionistas como las librecambistas, favorecen determinados grupos productivos y categorías sociales, tanto en el ámbito de la producción como del consumo. En el corto plazo, las políticas proteccionistas favorecerán a los productores de bienes

---

<sup>21</sup>En inglés, una acepción del término se refiere más genéricamente a la mercancía, es decir cualquier tipo de bien negociado en el mercado que satisface una necesidad o deseo humano. En la literatura en español, se utiliza el lema inglés en un sentido más estricto de categoría de bienes comerciados en cantidades físicas no diferenciadas según la calidad. Así en el caso de petróleo se habla de barriles de petróleo, sin diferenciarse su proveniencia.

protegidos, lo que repercutirá en un incremento de la demanda de empleo en esas industrias, y a los importadores de productos bajo licencia de importación, que se beneficiarán de los mayores precios internos. Este último aspecto perjudicará a los consumidores nacionales de esos productos, además de reducir las variedades disponibles de productos de consumo. En el caso que el país sufra represalias comerciales, las políticas proteccionistas afectarán también a los exportadores.

Viceversa, una política librecambista favorece las producciones que gozan de una ventaja comparativa y perjudica la producción interna menos eficiente, con posibles costos en términos de empleo. En el caso de que las ventajas comparativas se den en la producción de bienes primarios o de bajo nivel de elaboración, el retorno de corto plazo es indudable ya la explotación de los recursos naturales requiere de un nivel de infraestructuras mínimo, que básicamente conecte los centros de extracción a los puertos de exportación. En muchos casos el nivel tecnológico requerido es inferior al de otras producciones, y es generalmente proporcionado por las multinacionales extranjeras que obtienen la concesión o por las empresas estatales de gestión, que pueden costear la importación de tecnología. Poco más es necesario, ya que las unidades extractivas suelen constituir economías de enclave, con pocas conexiones con el resto de la economía, si no se tiene en cuenta el elevado costo en términos ambientales que acarrearán a las zonas donde están instaladas. Además, queda por ver quién es propietario o tiene la concesión de la explotación de los recursos naturales y resulta beneficiado por su comercialización en el mercado interno e internacional. De la regulación y fiscalización de la producción y exportación de las commodities depende cuanto del excedente generado logrará ser captado por el Estado. La siguiente cuestión es que los recursos así obtenidos sean utilizados de manera propicia al desarrollo de largo plazo del país.

Si se mira al medio y largo plazo, una estrategia aperturista y centrada en la exportación de productos primarios puede acarrear como consecuencia un proceso de revalorización de la moneda nacional a causa del ingreso de divisas

foráneas. Este proceso, la denominada enfermedad holandesa, puede en el medio plazo potenciar los efectos negativos de la apertura al comercio internacional, al reducir de manera ulterior la competitividad de los sectores domésticos menos eficientes y al propiciar un incremento de los precios internos, especialmente de sectores de bienes no transables.

Por otra parte, además, una estrategia centrada en el sector primario puede acarrear, en el largo plazo, la pérdida de ventajas competitivas que se generarían de forma dinámica en el sector industrial. En los procesos de expansión de la producción se acumulan a lo largo del tiempo los beneficios del progreso técnico y de las economías de aprendizaje, de forma que la producción de bienes industriales puede volverse suficientemente competitiva, si desde el sector público se promueve su desarrollo. Las teorías de la “*infant industry*” defendían, por ejemplo, la necesidad de proteger las industrias nacionales en su fase de desarrollo inicial, especialmente las que fueran consideradas estratégicas según algún tipo de criterio. Los sectores estratégicos debían ser fijados por la política industrial del Estado, la cual consistía en focalizar las inversiones, el sistema crediticio y la política comercial en la protección y promoción de los sectores que se esperaba generasen más innovación técnica, un crecimiento mayor de las exportaciones o que produjeren insumos considerados básicos para el desarrollo de otras industrias nacionales.

Otro argumento en contra de una visión centrada exclusivamente en las ventajas comparativas señala como en las décadas de la posguerra una cuota mayoritaria del crecimiento del comercio internacional se ha dado a nivel intra-sectorial, es decir, se ha generado bajo la forma de intercambios entre empresas que se sitúan en el mismo sector productivo entre países con dotaciones sectoriales similares. Buena parte del comercio entre los países más industrializados de la Unión Europea, donde rige un área de libre cambio, podría explicarse bajo esta modalidad de comercio.

No obstante lo dicho, las estrategias primario-exportadoras siguen constituyendo una opción con muchos apoyos, y que en los últimos años de

elevado crecimiento de los precios de las materias primas han sido abrazadas con renovado entusiasmo por políticos y hombres de negocio. Se trata de un tipo de estrategia que siempre está disponible y recibe el apoyo de grupos económicos con una elevada capacidad económica y de influencia sobre la sociedad en países que, como Argentina, están dotados de grandes recursos naturales. Por último, no debe dejar de considerarse como al día de hoy una parte considerable del comercio internacional ocurre bajo la gestión de las grandes empresas multinacionales, cuyas cadenas productivas y comerciales están descentralizadas a nivel geográfico con el objetivo de explotar todas las áreas de eficiencia y de bajo costo que permiten las distintas realidades nacionales. En este sentido la globalización de la producción ha ido en la dirección de explotar las ventajas comparativas de cada país en busca de lograr mayores beneficios.

### *1.2.2. La expansión del capitalismo a través del libre comercio y el imperialismo en los países colonizados*

Que el libre comercio no favorecía a los países que se incorporaban tardíamente y de forma dependiente al sistema económico internacional había sido advertido ya por Karl Marx. Como se verá en la sección 2.2.1, este autor consideraba la difusión del capitalismo como una fuerza históricamente progresiva de destrucción y sustitución de las estructuras precapitalistas, que tendía a difundirse de los países ya industrializados hacia los países atrasados a través de procesos como el colonialismo y el libre comercio. Por otra parte, aunque los costes humanos del proceso podían ser elevados, sólo el capitalismo traería consigo los cambios económicos y tecnológicos necesarios para el desarrollo de las fuerzas productivas, lo que habría producido finalmente las contradicciones que conducirían en un futuro a la crisis del propio sistema capitalista, contradicciones que eran visibles en las recurrentes crisis de sobreproducción y en los ciclos más frecuentes de caída de la tasa de ganancia.

Debe decirse que según Marx el proceso de expansión geográfica del capitalismo occidental resultaba funcional a reducir de forma temporal parte de

estas contradicciones sistémicas. La apertura de nuevos mercados de exportación para la producción industrial de los países capitalistas y de destino para las inversiones de capital en áreas caracterizadas por la carencia de ese recurso, permitía elevar las tasas de ganancia en los países centrales (Fonseca Castro, 1994:124). Además, las áreas que eran incorporadas al comercio internacional representaban para las potencias coloniales sobre todo una fuente de materias primas. La importación de éstas a cambio de productos manufacturados permitía que en los países centrales del capitalismo se produjera una reducción del costo de los bienes salariales y una expansión de la escala de la producción industrial, contribuyendo a su vez a contrarrestar la caída de la tasa de ganancia (Barber, 1995:86).

Los teóricos marxistas del imperialismo, es decir, de la existencia de una relación profundamente asimétrica entre el grupo de los países centrales, los más industrializados, y el resto del planeta colonizado por el sistema capitalista mundial, no mostraban ningún optimismo respecto a la posibilidad de que en el largo plazo el capitalismo se asentara en las áreas periféricas bajo la forma de la industrialización. Estos autores consideraban, en general, que la relación de tipo colonial que caracterizaba su incorporación al sistema mundial impedía que en estos países se produjera un desarrollo industrial autónomo. Por esa razón, la instalación del capitalismo en esas regiones se mostraría como el resultado de la interacción compleja de las fuerzas sociales internas con los condicionantes externos, en la que la resistencia de las estructuras tradicionales precapitalistas jugaría un papel importante y que llevaría a que la transición al capitalismo ocurriera de forma heterogénea e incompleta (Palma, 1978:886).

Pese a estas resistencias internas, una integración creciente de estos países en la economía mundial sería inevitable una vez que tuviera lugar su apertura al comercio internacional. En muchos casos esa apertura se determinaba por medio de fuertes presiones políticas y económicas, pero no eran poco frecuentes los casos en los que se lograba a golpe de cañón, como ejemplifican los casos de China o Japón a mitad del siglo XIX. De la apertura comercial sobre bases asimétricas iría derivando una división internacional del

trabajo desigual, que empujaría a las economías periféricas a especializarse en los bienes primarios de exportación. Paralelamente, se generaría un flujo sostenido de capitales del centro desarrollado hacia los países atrasados, en busca de mayores rendimientos. Como resultado, se sumarían nuevas relaciones de dependencia a estas dos formas primigenias de explotación. En primer lugar, se establecería una dependencia de tipo financiero, ya que estos países tenderían a endeudarse. En segundo lugar, se instauraría también una relación de dependencia productiva, ya que una vez que la producción local estuviera desplazada por la competencia internacional, estos países terminarían por encontrarse en una situación en la que “consumirían lo que no producen, y producirían lo que no consumen”<sup>22</sup> (Palma, 1978:895-896). El caso de la producción de manufacturas algodoneras de la India destruidas por la competencia de la industria inglesa luego de la colonización es sólo uno de numerosos ejemplos.

Sin embargo, estos autores dejaban espacio a la esperanza de un desarrollo en la periferia, al conectar el fin del colonialismo con el proceso de industrialización. Las burguesías nacionales revestían en esta visión el doble papel progresivo de luchar por la independencia nacional y por un desarrollo capitalista autónomo. Lucha nacionalista e independencia económica o incluso desconexión del sistema económico internacional representaban las muchas caras de una misma moneda. Como se verá más abajo (cfr. 1.4.1), muchas de estas ideas servirían de inspiración a los argumentos de la llamada teoría de la dependencia.

---

<sup>22</sup> Del resto, según Lenin, eran los extra-beneficios obtenidos por las prácticas imperialistas lo que permitían el incremento en los salarios reales de los trabajadores en los países centrales, de una forma que no había sido prevista por Marx. Este fenómeno tuvo efectos considerables en términos de estabilidad política y aumento de la demanda interna, lo que contribuía que el capitalismo se perpetuara no obstante las contradicciones que generaba (Palma, 1978:893-894).



### *1.3. Desarrollo y crecimiento, desarrollo y subdesarrollo*

#### *1.3.1. El nacimiento de una disciplina: la economía del desarrollo*

Debe recordarse que Schumpeter distinguía con claridad entre el concepto de crecimiento, visto como la acumulación incremental de cambios dentro de una estructura que permanece estable, de lo que él llamaba desarrollo, es decir un cambio discontinuo, no incremental, en la estructura misma del sistema económico. El primer proceso podía ser investigado con los instrumentos tradicionales de la economía, el estudio estático del equilibrio en los mercados. Schumpeter, al contrario, defiende la necesidad de un análisis dinámico de los cambios “revolucionarios” de la estructura de los sistemas económicos, ya que no es posible alcanzar conclusiones a propósito del estado presente del sistema, sobre la simple base de un análisis de la situación anterior y bajo la hipótesis de un cambio evolucionario y adaptativo (Schumpeter, 1934:58, 61-63).

Ideas de este tipo fueron germinando en el contexto de la posguerra, la que fue la edad de oro de la reflexión sobre los países en vías de industrialización. Aunque una perspectiva que indagara sobre los procesos de transformación de forma estructural y no puramente incremental tuvo que esperar todavía algunos años para expresarse en las corrientes teóricas estructuralistas (cfr. 1.3.2), en particular la latinoamericana (cfr. Sánchez Vargas, 2006:181).

Como ya se mencionó, la posguerra fue la época de la descolonización, en la que el número de países independientes en busca de su propia estrategia para el futuro creció de forma exponencial. Pese a la naturaleza bipolar de las relaciones internacionales y a los conflictos de la guerra fría, los líderes de algunos de estos nuevos países apuntaban a seguir una línea autónoma de progreso político y económico. Esta línea se hizo visible en la conferencia internacional de Bandung de 1955 y el movimiento de los países no alineados. En ese contexto, se rompió de forma transitoria la idea de que la teoría

económica elaborada en los países más avanzados pudiera aplicarse con pocas o ninguna adaptación al resto de países<sup>23</sup>.

Es en ese contexto que se formó una nueva disciplina dentro de las ciencias económicas que se bautizaría como economía del desarrollo. La autonomía intelectual de la que gozaron muchos de sus exponentes permitió que por vez primera se diera lugar al conocimiento generado para y, en muchos casos, desde zonas del mundo hasta ese momento ignoradas por la corriente principal de la disciplina. A continuación se recordarán solamente algunos elementos clave de las principales líneas teóricas elaboradas en este ámbito (y su período respectivo de auge), tanto por lo que concierne a las corrientes más ortodoxas cuanto a las heterodoxas. Se trata sólo de una breve pincelada de cada una de ellas, pero útil para el desarrollo del tema de este trabajo. No se dejará de mencionar la contribución de los llamados post-desarrollistas en su crítica radical al concepto mismo de desarrollo económico.

El objetivo de ésta sección será discutir las diferentes ideas de desarrollo que se utilizan a la hora de evaluar diferentes opciones de política económica frente al diagnóstico de la situación socioeconómica en un determinado contexto geográfico y temporal. Toda evaluación de este tipo contiene implícitamente un marco de referencia, constituido por una concepción de desarrollo que delinea los rasgos del modelo ideal al que se aspira, y que permite proponer medidas para reducir la distancia entre la realidad y ese objetivo ideal. Para dar un simple ejemplo, si se hace equiparar desarrollo con crecimiento económico a la manera tradicional, nuestro marco de referencia se fundará sobre la maximización de la producción nacional medida por la evolución del PIB. Esta perspectiva, llevaría a evaluar como positivo todo cambio que comportase un incremento en ese indicador. Por otra parte, si la definición de desarrollo utilizada se aleja de esa concepción tradicional,

---

<sup>23</sup> Quizás uno de los mayores méritos de Keynes fue precisamente el de romper con la “monoeconomía”, según la expresión de Hirschman, es decir, con la pretensión de los neoclásicos de que su teoría económica pudiera explicar fenómenos económicos en cualquier tiempo y en cualquier lugar (cit. en Bustelo, 1998:84).

también se modificaran el marco de referencia y la evaluación positiva o negativa de un determinado cambio de estado. Lo que se examinará a continuación debe ser leído como la contribución de cada autor a este tipo de análisis: ¿qué consideramos y definimos como desarrollo? ¿En qué medida una transformación en el sistema socioeconómico se situará en la dirección del desarrollo, o bien en su contrario, el estancamiento o, incluso, el retroceso?

Los orígenes teóricos de la disciplina se sitúan en el crisol de teorías enfrentadas nacidas a raíz del estallido de la segunda guerra mundial. En un libro de 1940 de C. Clark, “Las condiciones del progreso económico”, por vez primera se pusieron de manifiesto las enormes diferencias de renta per cápita a nivel mundial (Bustelo, 1998:88). En 1943, el artículo de Rosenstein-Rodan “Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe” señalaría el comienzo de la disciplina de la economía del desarrollo, centrado en este caso en la industrialización de las áreas deprimidas y rezagadas del Sur y Este de Europa (Sánchez-Ancochea, 2007).

Si el final de la segunda guerra mundial y la necesidad de la reconstrucción posbélica, conjgadas en el establecimiento de las instituciones de Bretton Woods, contribuyeron a dar nuevo impulso a los estudios sobre el crecimiento económico centrados en la situación de los países occidentales<sup>24</sup>, también generaron un interés renovado en relación con el destino de las áreas todavía no industrializadas. Las palabras pronunciadas por el Presidente norteamericano Harry Truman en su ‘Discurso sobre el estado de la Unión’ del 20 de enero de 1949 ejemplifican eficazmente el clima de la época. Se inaugura la ‘era del desarrollo’. Por primera vez en un discurso político de tan calado interviene la pareja de palabras desarrollo y subdesarrollo, mientras

---

<sup>24</sup> Las teorías del crecimiento tuvieron un auge a partir de esta época en los trabajos R. Solow, T. W. Swan, J. Tobin, K. Ara, J. Meade y otros, en el álveo de la llamada síntesis neoclásico-keynesiana, que pretendió reconducir la innovación de Keynes a la tradición neoclásica (por ejemplo en el celebre modelo IS-LM que se enseña en todos los cursos básicos de macroeconomía) (Bustelo, 1998:89).

precedentemente se prefería hablar de regiones económicamente atrasadas<sup>25</sup> (Rist, 2002:87).

La aparición del concepto de subdesarrollo sugiere no solo que es posible evolucionar a partir de ese estado (considerado natural, no provocado por el hombre) hasta el desarrollo, sino que además es posible provocar ese cambio a través de determinadas políticas (de ahí la transitividad del verbo “desarrollar”). Se pasa de la contraposición entre colonizador/colonizado, dos mundos incomunicados y en conflicto, a la relación desarrollado/subdesarrollado. Esta relación está caracterizada por la relatividad de las diferencias que separan los dos estados. Desarrollo y subdesarrollo se sitúan a lo largo de un *continuum*, por lo que puede decirse que subdesarrollo no es el opuesto del desarrollo sino su forma inacabada, en potencia. La sugerencia política implícita en este discurso es que a través de una aceleración del crecimiento sería posible colmar la distancia que separa las naciones y garantizar a todos un futuro de bienestar material y de progreso tecnológico (Rist, 2002:88-89).

### *1.3.2. El primer debate: las teorías de la modernización y las críticas del estructuralismo*

En la estela de estas concepciones, las teorías de la modernización creyeron posible la reproducción en los “países en desarrollo” (otra expresión surgida en esta época), del proceso experimentado en el siglo anterior por los países “desarrollados”. Los autores que se adscriben a esta corriente, siendo Rostow (1960) el más célebre, consideraban que existe una única senda de desarrollo que, históricamente, todos los países deben recorrer. Estas trayectorias se componían de una sucesión de etapas comunes y necesarias para

---

<sup>25</sup> El IV punto de Truman empieza así: “We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas”. (Tenemos que embarcarnos en un nuevo y valiente programa para que los beneficios de nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial estén disponibles para el mejoramiento y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas [trad. propia]) (Truman, 20 de enero 1949).

todos los países, que estaban calcadas de la historia económica del pequeño grupo de países ya industrializados (Todaro, 2000:78-79).

En los modelos de desarrollo de esta época (años 50 y primeros de los 60), se destacó particularmente el papel del ahorro en la acumulación de capital. No se trataba de nada novedoso. Como ya afirmaba la economía política clásica (cfr. 2.2), de la ganancia de los capitalistas se originaría el ahorro, ya que los trabajadores consumirían todos sus salarios, su propensión al ahorro siendo casi nula. De la cantidad de ahorro se hacía depender el flujo de las inversiones y por ende la intensidad del crecimiento económico. En este cuadro teórico, los flujos de capital extranjero y la ayuda externa podían suponer un apoyo esencial al crecimiento económico para colmar las brechas entre el ahorro doméstico y el nivel necesario de inversiones (la llamada '*saving gap*' – 'brecha de ahorros').

Esta perspectiva consideraba que era necesario superar un cierto umbral que permitiría acumular la suficiente cantidad de capital necesaria al despegue del desarrollo industrial de un país. Sin la ayuda externa era posible que este umbral no pudiera ser alcanzado. Una vez que se hubieran acumulado los factores productivos necesarios para emprender la senda del desarrollo y el proceso habría generado una inercia suficiente para autosustentarse y retroalimentarse. El mecanismo funcionaba porque en la acumulación de capital físico residía el crecimiento económico y el crecimiento era sinónimo de desarrollo. El caso del Plan Marshall fue tomado como paradigmático de lo que debía hacerse.

Pronto fue obvio que se trataba de una concepción a-histórica, generalizadora y abstracta, que ingenuamente creía de manera mecanicista en la inevitabilidad del desarrollo, sin considerar que todo proceso de transformación económica ponía en juego las relaciones de los actores sociales de un país, caracterizadas tanto por instancias de cooperación como de conflicto de intereses.

Es en una óptica que acepta la complejidad del desarrollo, que se distingue a partir de los años 30 el estructuralismo de origen latinoamericano, cuya figura principal fue Raúl Prebisch, y que fue desarrollado posteriormente desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>26</sup>. Se trata de una fase fundamental en la reflexión autónoma y la generación de ideas desde la región para la región.

Los estructuralistas compartían con las teorías de la modernización que la industrialización era un requisito imprescindible para el desarrollo. Sin embargo no consideraban que el proceso fuera automático una vez que se lograra una suficiente acumulación de capital. Una de las causas principales que impedía un desarrollo autónomo de la región era la forma en que se estructuraba el comercio internacional. Contrariamente a las teorías ortodoxas de la ventaja comparativa que se trataron en 1.2.1, el análisis de CEPAL señalaba que la división internacional del trabajo y la estructura de los intercambios no beneficiaba por igual a países desarrollados y países subdesarrollados, los latinoamericanos en particular. La estructura centro-periferia que regulaba las relaciones económicas internacionales tendería a perpetuar una localización de las actividades productivas en la que los países de la periferia tenderían a especializarse en los productos de menor valor agregado, de bajo desarrollo tecnológico, principalmente en el sector primario, a menos que interviniera una estrategia de desarrollo nacional que apuntara a la industrialización de los países de América Latina (Prebisch, 1950/1986).

La causa de los beneficios desiguales del comercio internacional radica en que, según la hipótesis de Prebisch y Hans Singer, en el largo plazo los precios relativos de los bienes primarios tenderían a caer respecto a los precios bienes manufacturados, por una compleja serie de razones económicas y

---

<sup>26</sup> Uno de los momentos fundacionales de esta corriente teórica es el documento “Estudio Económico de América Latina” de 1949, que constituye en palabras de Osvaldo Sunkel la “Biblia” de la CEPAL, donde se presenta el modelo centro-periferia y se propone por primera vez la tesis de la caída tendencial de los términos de intercambio para los productores de materias primas (Treviño, 2006).

tecnológicas<sup>27</sup>. Esto significaba para los países especializados en el sector primario-exportador, una reducción de los términos de intercambio, definidos como la relación entre los precios de los productos exportados y el de los productos importados. En otras palabras, sería necesario exportar una cantidad cada vez mayor de bienes primarios para poder importar la misma cantidad de bienes manufacturados, cuyo valor al contrario crecería en el tiempo. Este mecanismo significaba que en el largo plazo la estrategia de desarrollo basada en el sector primario se vería constreñida por problemas en la balanza de pagos.

A esto se sumaban las mencionadas ventajas dinámicas proporcionadas por el proceso de industrialización, como la generación de tecnología y otras externalidades positivas, las economías de escala y de aprendizaje, etc., en comparación a un proceso de crecimiento centrado exclusivamente en el sector primario<sup>28</sup>. Sin hablar de que la generación de empleo para una población pujante que entraba en grandes números en el mercado laboral se consideraba posible sólo a través de la creación de una industria nacional. Del resto, los procesos tempranos de urbanización en los países de renta más alta de la región, mostraban una situación en la que los avances productivos en el ámbito rural expulsaban trabajadores en grandes números hacia las ciudades.

El análisis estructuralista, en resumidas cuentas, venía a decir por vez primera que los países subdesarrollados de la periferia del capitalismo se caracterizaban por características estructurales radicalmente diferentes respecto a los países más industrializados del centro. En primer lugar por la

---

<sup>27</sup> Por el lado económico, la diferente estructura de los mercados en las dos áreas: oligopólicos en los países centrales industriales, lo que genera extra-beneficios y permite tener un control sobre los precios, frente a los mercados competitivos, tomadores de precios, en el sector primario de los países periféricos. Otro aspecto clave, es el progreso tecnológico tanto en términos de creación de productos sustitutivos (sintéticos por naturales) como los monopolios temporarios que benefician a las innovaciones tecnológicas, protegidas por el sistema de patentes.

<sup>28</sup> El gran incremento productivo generado por la introducción de nuevas técnicas y tecnologías de producción en la agricultura, la llamada “Revolución Verde”, desmintió temporalmente este pesimismo respecto al desarrollo rural, aunque deben señalarse, entre otros, los efectos negativos en términos ambientales que las nuevas técnicas agrícolas provocaron, a partir por ejemplo del uso de fertilizantes químicos y el sobre-consumo de agua. Además, en el caso de los países latinoamericanos la extrema concentración de la tierra hizo que los beneficios de estos avances quedaran en pocas manos.

heterogeneidad de su estructura productiva, que se expresaba en la coexistencia de sectores con diferencias sustanciales de productividad laboral. Algunos autores describirían la situación en modelos teóricos de tipo dualista, enfocados en la dicotomía entre un sector moderno exportador o manufacturero vs. uno tradicional agrícola/artesanal. En segundo lugar, la especialización en la exportación de pocos productos primarios producidos en enclaves desconectados del resto del sistema económico producía un crecimiento económico que generaba escasos efectos de arrastre hacia delante y hacia atrás de las cadenas productivas, según la terminología elaborada por Hirschman (Bustelo, 1998:116). Al contrario, el desarrollo industrial en el centro estaba caracterizado por la alta complementariedad de las cadenas de producción, desde la industria de los insumos, a la producción de maquinaria y otros bienes de capital, hasta la producción de bienes de consumo, en un sistema altamente integrado.

Según esta perspectiva, entonces, la generación de un crecimiento económico rápido y sustentable requería de un cambio estructural de la economía de los países latinoamericanos, es decir, su transformación de economías agrícolas de subsistencia a economías diversificadas tanto en manufacturas como en servicios. Entre otras políticas se proponía la protección de la industria nacional para permitir su desarrollo. Es por esta razón que al conjunto de políticas económicas que se proponían desde esta perspectiva, se le atribuiría la etiqueta de ISI, es decir, “industrialización por sustitución de importaciones”, reduciendo considerablemente la complejidad del proyecto cepalino. De hecho, la misma CEPAL reconoció pronto los problemas del modelo ISI, tanto económicos (saturación del mercado interno, desequilibrios en la balanza de pagos) como sociales (en términos de desigualdad y pobreza urbana) e intentaría enmendarlos. No obstante esto no evitaría que su programa fuera atacado tanto desde la ‘derecha’ (por los sostenedores de los mercados auto-regulados) cuanto por la ‘izquierda’ (en especial por la escuela de la dependencia, como se verá en un momento).



Los pioneros de la economía del desarrollo que trabajaban en las universidades anglosajonas compartían esa perspectiva de tipo histórico-estructuralista y unas premisas parecidas, aunque despojadas de la atención de los latinoamericanos hacia la relación asimétrica entre países y las especificidades en las trayectorias de cada país. En este sentido, los estructuralistas anglosajones compartían con los neoclásicos la idea de que la interconexión entre países desarrollados y no desarrollados era beneficiosa para ambos y que el proceso de desarrollo de éstos seguiría necesariamente el camino trazado por los primeros (Sánchez-Ancochea, 2007:33).

Arthur Lewis, por ejemplo, propuso un modelo de crecimiento dual con dos sectores (tradicional/moderno), destacando el papel del flujo del exceso de mano de obra, en su mayor parte sub- o desocupada en la agricultura, el sector con más baja productividad, hacia el sector moderno de productividad más elevada. La abundancia de la emigración de trabajadores rurales, sin perspectivas en el campo, permitía su transferencia hacia la industria y los servicios urbanos sin que los salarios en estos sectores sufrieran una subida. El crecimiento de producto generado se transfería de esta forma directamente en un incremento de los beneficios, que reinvertidos en su totalidad permitirían que el ciclo de crecimiento se reprodujese. El mecanismo se perpetuaba entonces mientras hubiera un exceso de mano de obra en el sector tradicional-agrícola, garantizando tasas elevadas de crecimiento sin presiones salariales. Con todas sus limitaciones<sup>29</sup>, el modelo de Lewis fue muy influyente, y una vez más coincidía ensalzar la acumulación de capital como clave para el desarrollo

---

<sup>29</sup> El modelo de Lewis se apoya en un conjunto de hipótesis que recibieron una críticas bastante fundamentadas: 1) nada garantiza que todos los beneficios sean invertidos en su totalidad; 2) Si las inversiones se concentran en sectores con tecnologías que ahorran trabajo, puede crecer el producto de la economía sin que el empleo aumente (los beneficios del crecimiento son mal distribuidos); 3) si el mercado de trabajo formal urbano no consigue absorber toda la población emigrante, esto genera un nivel de informalidad, subempleo o desempleo en las ciudades tanto o superior al de las zonas rurales (cfr. el modelo Harris-Todaro en Ray, 2002:361-366); 4) los salarios no permanecen constantes en el sector urbano, aun en presencia de desempleo urbano o baja productividad en el campo, a causa de factores como la fuerza de los sindicatos, el nivel de salarios en el sector público, o las prácticas salariales de las multinacionales extranjeras.

y en diagnosticar que, por lo menos en las fases iniciales de este proceso, sería inevitable un cierto incremento de las desigualdades (Todaro 2000:84).

Otros autores de la época rechazaban estos automatismos para señalar que el encadenamiento de varios factores impediría el desarrollo de los países de rentas bajas, atrapándolos en un círculo vicioso de pobreza y carencia de capitales (Nurkse, 1955). En general, consideraban que las fuerzas de mercado no conducirían por sí solas a la pauta de desarrollo esperada por la teoría convencional. Al contrario sostenían la necesidad de una intervención directa del Estado en colaboración con la ayuda internacional, con el fin de paliar a las imperfecciones del mercado, como para desencadenar el proceso de industrialización, proveyendo al país de los capitales y las infraestructuras necesarias y coordinando las actividades del sector privado. Las posturas se distinguían en las modalidades que tomaría este proceso. Una alternativa era estimular al sector privado con un ‘gran empujón’ (*big push*), que no era otra cosa que la aplicación de un plan de inversiones industriales que promoviera la expansión simultánea de todos los sectores productivos (Rosenstein-Rodan, 1943) Otros autores sostenían que sería preferible concentrar los recursos escasos en un número reducido de sectores industriales, seleccionados entre aquellos que tuviesen más efectos de arrastre “hacia delante o hacia atrás” en la cadena productiva (Hirschman, 1958).

En esta perspectiva, el papel del Estado consistía en solucionar los problemas de coordinación entre actores económicos, siguiendo una línea teórica que se inspiraba a Keynes. Las decisiones de inversión de una empresa individual dependían de las expectativas de beneficio, y estas últimas a su vez por el conjunto de decisiones tomadas por todas las empresas de un sector o, incluso, de la entera economía. En esos casos, una actividad resultaba rentable sólo en el momento en que se producía todo un conjunto de actividades conectadas, generándose en un sector la demanda para otro sector y viceversa. La necesidad de que se dieran de forma simultánea una multiplicidad de condiciones hacía necesaria una intervención de parte del Estado. No se trataba sólo de construir las necesarias infraestructuras del intercambio económico,

físicas y no físicas, elemento ya reconocido por Adam Smith, sino de usar el gasto público y el control del crédito para enviar mensajes al sector privado y generar demanda efectiva.

Para esta generación de autores, los fallos de coordinación que se generaban en el sector productivo eran constantes y provocaban un nivel subóptimo de inversión y, por tanto, una tasa de crecimiento reducida. Presuponiendo que la actividad estatal fuese suficientemente previsor y careciese a su vez de fallos, entonces una intervención pública constituía el necesario complemento para coordinar y regular la actividad privada. Como se verá en la sección 1.4.4, en este punto el análisis de la actividad del Estado por parte de estos autores carecía de los necesarios matices y puntualizaciones, y pecaba en parte de excesivo optimismo.

Otras críticas que suelen aportarse a esta corriente es que, en términos generales, mantenían una escasa atención respecto al problema distributivo<sup>30</sup>, un énfasis en el capital físico respecto a otros elementos (como el nivel educativo de los trabajadores), una desatención hacia la agricultura y otros sectores tradicionales por la insistencia en la industrialización; un pesimismo exportador excesivo. Además, no distinguían entre el predesarrollo de los países ricos antes de la revolución industrial y el subdesarrollo contemporáneo, consideraban de manera simplista la modernización siempre positiva y el tradicionalismo siempre negativo. Por otra parte, consideraban que los sectores moderno y tradicional estaban esencialmente desconectados entre sí y no indagaban con la profundidad necesaria en las heterogeneidades presentes tanto en los llamados sectores modernos como en los tradicionales (Bustelo, 1998:118-119; 129-130).

---

<sup>30</sup> Se pronosticaba un ciclo de empeoramiento de la desigualdad en las primeras fases del desarrollo, como factor necesario a la acumulación del capital. Debe señalarse que, en cambio, el premio Nobel Gunnar Myrdal promovió la necesidad de promover cambios políticos y sociales que mejorasen los indicadores sociales, señalando que “ni la integración nacional ni el progreso económico serán posibles sin amplias reformas distributivas” (Myrdal, 1959:180).

Los años sucesivos vieron el fracaso de la estrategia de ‘despegue’ en muchos países y la concomitante extensión del subdesarrollo. Fue un fracaso no en el sentido de que no se logró alcanzar un ritmo elevado de crecimiento, que sí se obtuvo en general, pero sí en el sentido de que este proceso de crecimiento estuvo caracterizado por un aumento de la heterogeneidad estructural y de las desigualdades sociales. En general, en América Latina se mostró toda la dificultad de la transición hacia producciones de mayor valor agregado, tanto por la falta de éxito en generar tecnología local<sup>31</sup> como por las restricciones externas que generaban los procesos de industrialización en términos de importación de tecnología y bienes de capital.

El mismo período significó la aceleración del incipiente milagro de Asia oriental, considerado a posteriori por la corriente principal de la economía como el fruto de una estrategia de apertura a los mercados internacionales de estos países, y en paralelo, se vislumbraron los síntomas cada vez más claros de un agotamiento del modelo de industrialización latinoamericana en la mayoría de los países de la región<sup>32</sup>. En particular, las dificultades se centraron en la ya citada transición de la llamada industrialización “fácil” a la “difícil”, es decir de la producción de bienes de consumo (de baja y media tecnología) a la producción de bienes intermedios y de capital y al fomento de las exportaciones manufacturadas, que permitieran obtener las divisas necesarias al proceso de crecimiento económico. Quizás las únicas parciales excepciones fueron los países más industrializados de la región, como Brasil, México y, en menor medida, Argentina. Por todas estas razones, proliferaron las críticas tanto desde la ‘derecha’ como de la ‘izquierda’ a las teorías de la modernización, incluso en su vertiente estructuralista, ya fuera desde una perspectiva neoclásica como desde las corrientes más heterodoxas de la economía.

---

<sup>31</sup>Algunas excepciones se dieron en los países más desarrollados de la región, como Brasil y Argentina.

<sup>32</sup> En particular en la ya citada transición de la llamada industrialización “fácil” a la “difícil”, es decir a la producción de bienes de capital y a un crecimiento de las exportaciones manufacturadas, con la parcial excepción de Brasil y México.

## *1.4. Visiones conflictivas sobre el concepto de desarrollo en la transición hacia el neoliberalismo*

### *1.4.1. Las críticas a la teoría de la modernización desde la ciencia política*

Esta pérdida de confianza en la inexorabilidad del desarrollo se evidencia en las críticas a la teoría de la modernización que vienen de la ciencia política. En ese enfoque era implícita una correlación entre desarrollo económico y formación del Estado-nación, y su posterior evolución hacia las formas de la democracia liberal, considerando los dos procesos como mutuamente necesarios y suficientes. Otros autores en el ámbito de esa disciplina sostenían posturas similares. Ya Frank Sutton, en 1955, había señalado la diferenciación de las estructuras políticas en el pasaje de las sociedades agrícolas tradicionales a las sociedades industriales modernas (cit. en Huntington, 1971:286), concepto que fue reiterado por Almond (1960) al distinguir entre sistemas políticos desarrollados, subdesarrollados y en desarrollo. Por su parte, en su célebre estudio comparativo “El hombre político” a propósito de las bases de la democracia, Lipset (1963) mostraba cómo los procesos de modernización económica generaban las condiciones sociales necesarias a la consolidación y estabilidad democrática, en términos de niveles más elevados de urbanización, alfabetización e ingresos, entre otros.

Respecto a estas posturas, otros autores criticaron, en primer lugar, la visión de la modernización como un proceso por etapas, global y homogeneizador, que conduciría a la convergencia de todos los sistemas políticos en dirección de un modelo ideal único. En segundo lugar, se objetó que existiera una correlación entre desarrollo económico, entendido como modernización, y el desarrollo político, entendido como democracia.

Respecto al primer punto, Lucien Pye, por ejemplo, criticó el concepto de desarrollo político en la teoría de la modernización señalando que estaba afectado por las mismas falencias que el concepto de desarrollo económico, es decir, el carácter etnocéntrico, determinista y dicotómico. Al contrario, Pye consideraba que el desarrollo político consistía en un proceso no determinista y

conflictivo de construcción del Estado nación. Este proceso estaba caracterizado por la existencia de tensiones muy agudas entre las demandas crecientes de equidad (en términos de participación popular, igualdad frente a la ley y libertad de competir por los cargos públicos), el aumento de capacidad estatal (magnitud, eficiencia y eficacia de la acción estatal) y los procesos de diferenciación y especialización (división del trabajo y de funciones entre las estructuras políticas). En este sentido, los tres factores evolucionan en el tiempo con velocidades distintas lo que significa que ni el desarrollo es lineal, ni puede encasillarse en una sucesión de estadios bien identificados, sino que al contrario está caracterizado por una gama de problemas que pueden surgir separada o simultáneamente (Pye, 1965:5-6; 12-13).

Por su parte, autores como Samuel Huntington (1972) atacaron la idea de que desarrollo político y económico se reforzaban mutuamente. Según este autor, al contrario, el equilibrio entre desarrollo socio-económico y orden social podía alcanzarse solo hasta el punto en que el crecimiento de la movilización social generado por las transformaciones económicas, tanto en términos de generación de nuevas fuerzas sociales como de incremento de la participación política, está compensado por un desarrollo adecuado de las instituciones políticas. En caso contrario, estas últimas no serían capaces de manejar el creciente nivel de demandas sociales que recae sobre ellas, lo que conduciría a inestabilidad, violencia y desorden político, o, como lo llama Huntington, al 'decaimiento político' (*'political decay'*) (Huntington, 1972)<sup>33</sup>.

En la misma línea se sitúa Guillermo O'Donnell (1972), quién relaciona los acelerados procesos de modernización que vivieron algunos países de América Latina, entre ellos Brasil y Argentina, con la polarización política y, finalmente, el autoritarismo, a causa de la brecha que se abrió entre los procesos de diferenciación social que acompañaban la modernización y el retraso en la integración social de los grupos sociales que se incorporaban a los nuevos

---

<sup>33</sup> El propio Huntington participó a la redacción del informe "La Crisis de la Democracia. Reporte sobre la Gobernabilidad de las democracias", publicado por la Comisión Trilateral, donde se sostenía una tesis similar (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

procesos productivos. A esta brecha, se acompañó la distancia entre el desempeño decepcionante del régimen político democrático, y de la sociedad en general durante la crisis del modelo populista y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (cfr. la sección 1.3.2), y las crecientes demandas políticas de la sociedad (activadas durante la etapa anterior de expansión económica) (O'Donnell, 1972:84-85).

El autor sostiene que en estos dos países la movilización política, producida por la industrialización de las zonas urbanas, fue encauzada por el Estado en las experiencias del llamado populismo de Getulio Vargas y Juan Domingo Perón, en Brasil y Argentina respectivamente. Los trabajadores entraron a formar parte, aunque de manera subordinada, de una “alianza desarrollista” que combinaba nacionalismo e industrialización, para promover un crecimiento económico basado en la protección de la industria interna abastecida por recursos públicos y en el aumento del mercado interno de consumo a través de la incorporación de las clases populares urbanas. Estas políticas recibían el apoyo naturalmente de los empresarios industriales, de una clase media urbana empleada cada vez más en el sector público, de los trabajadores obreros urbanos y de los militares. En el período sucesivo, “cuando los líderes populistas perdieron el gobierno, el sector popular quedó con un nivel mucho más alto y complejo de organización y con lealtades políticas cuyas difusas implicaciones ideológicas significaron, en años sin expansión económica, que los sectores más establecidos pudiesen temer su radicalización” (O'Donnell, 1972:69).

Mientras la economía consiguió altos niveles de crecimiento, los partidos políticos al gobierno pudieron cooptar a los sectores populares con promesas de políticas distributivas y expansivas. Pero la alianza desarrollista se rompió cuando la inestabilidad y los menores niveles de crecimiento hicieron que los empresarios coincidiesen con la clase propietaria tradicional en considerar las demandas del sector popular como excesivas y dañinas para el proceso de acumulación de capital y una amenaza para el orden social existente (en términos de estructura de clases, distribución del poder político, alineación

internacional de esos países), provocando un consecuente proceso de polarización política (O'Donnell, 1972:80-81).

El deterioro de las instituciones políticas participativas y los recursos declinantes de los gobiernos, en una época de inestabilidad económica, para hacer frente a una “saturación de demandas políticas”, se recrudece hasta alcanzar un estado de “empate” social que “impide la decisión e implementación consistente de cualquier política pública”, debilitando aun más el papel del gobierno y de las instituciones políticas (O'Donnell, 1972:86). Estos hechos estructurales explicarían el extenso apoyo brindado por las clases acomodadas a los golpes militares. La percepción de que la única solución para superar el *impasse*, era la exclusión política de los sectores populares, cuya activación y radicalización percibían como amenazadora, fue común no sólo a las clases altas sino también a las clases medias, perjudicadas por las crisis económicas, quienes entendieron los fallos del modelo económico como fallos en los regímenes democráticos formales, y apoyaron los proyectos militares de “restaurar la ley y el orden”. El aislamiento de las clases populares fue completo y su exclusión, por medio de la violencia de Estado, cuestión de tiempo (O'Donnell, 1972:82).

#### *1.4.2. Los ataques desde la izquierda a la modernización como desarrollo*

Regresando al ámbito más estricto de la economía del desarrollo, durante los años 60 empezaron a criticarse tanto los enfoques modernizadores como estructuralistas. Los elementos fundadores de éstas doctrinas fueron atacadas desde posiciones que se situaban a ambos lados del espectro ideológico.

En un primer momento, recibieron un eco mayor las críticas al estructuralismo de la CEPAL provenientes de la ‘izquierda’ ideológica. Desde el marxismo se acusó a la CEPAL de proponer modificaciones sólo en la estructura productiva, sin referencia alguna a las relaciones de producción y a los vínculos de éstas con las fuerzas productivas. Los autores de lo que se llegó a llamar ‘escuela de la dependencia’ criticaron la ambigüedad de su cuadro



teórico y la falta de un análisis más profundo de la explotación de la periferia por parte del centro (Bustelo, 1998:193). Al contrario, reputaban necesario reintroducir en el análisis los factores políticos y sociológicos, identificar los actores relevantes y las fuerzas que operan en las sociedades dependientes y desvelar los objetivos que persiguen. En términos más positivos, era necesario reflexionar sobre cómo y bajo qué condiciones era posible superar una situación de dependencia (Cardoso, 1977).

Un precursor de la escuela de la dependencia fue Paul A. Baran (1957), que en su trabajo '*The Political Economy of Growth*' destacaba que no es una etapa previa al desarrollo sino un producto histórico del colonialismo y del imperialismo<sup>34</sup>. En este sentido la dependencia es el rasgo distintivo de los países capitalistas subdesarrollados. A su vez, la extracción del excedente de las economías subordinadas favoreció la acumulación de capital en las metrópolis e interfirió con el crecimiento natural de las áreas atrasadas. Por último, la única forma de salir del subdesarrollo es a través de la revolución anticapitalista (la construcción del socialismo) y la ruptura (la desconexión) de los lazos con el mercado capitalista mundial (Baran, 1957).

Las teorías de la dependencia (años '60-'70) comparten la misma mirada global y holística respecto a la relación entre desarrollo y subdesarrollo desde una perspectiva latinoamericana. A partir del análisis histórico-estructural de la posición de los países del continente en el sistema capitalista mundial, llegan a la conclusión de que la región está marcada por una dominación de doble cara: una externa, fruto de la inserción en los flujos del comercio internacional, y una interna, regida por los intereses de las clases dominantes, fruto de la estructura interna de la economía (Rist, 2002:135).

Respecto a la primera dimensión, se centra la atención en los mecanismos del comercio y las finanzas internacionales en conformar y perpetuar el subdesarrollo de la periferia. Sin embargo es la segunda dimensión

---

<sup>34</sup> Como afirmó G. A. Frank, y retomó José Luis Sampedro, desarrollo y subdesarrollo no son más que dos caras de la misma moneda (Sampedro y Berzosa, 1996).

la que explica la aceptación por parte de las élites dominantes de una inserción dependiente en el sistema internacional. Las clases dominantes asumen un papel subordinado a los modelos de pensamiento y consumo importados del exterior, no sólo por un retorno económico, sino también por el prestigio y poder político que se deriva de la relación privilegiada que instauran con los intereses de los países centrales, incorporados en las multinacionales, las agencias de desarrollo, los organismos financieros internacionales, etc.<sup>35</sup>(Todaro, 2000:90-94).

En suma, el subdesarrollo sería un “fenómeno inducido por el exterior” de carácter estructural y persistente (Sunkel, 1970). En este contexto la industrialización asume un carácter “dependiente”, en el sentido que está caracterizada por la penetración del capital financiero y la tecnología del centro. El proceso de crecimiento económico que resulta de la industrialización dependiente está distorsionado y es sumamente desigual. La función del Estado reside en el mantenimiento del orden social en un contexto de desequilibrio permanente. La intervención del Estado es básica a la hora de sostener, *manu militari* cuando sea necesario, un modelo de desarrollo caracterizado por la “exclusión, la concentración de las rentas y la satisfacción de las necesidades de las capas favorecidas de la población” (F. H. Cardoso, cit. en Rist, 2003:136).

En todo caso, la diversidad de posiciones dentro de la “escuela de la dependencia”, etiqueta, dicho sea de paso, que es rechazada por la mayoría de autores adscritos a la misma, es muy elevada. Gabriel Palma (1978) distingue por lo menos tres posturas en las teorías de la dependencia: i) un primer grupo, entre ellos André Gunder Frank y Samir Amin, se inspira directamente en la

---

<sup>35</sup> Una parte importante de la relación de dependencia reside en una subordinación intelectual de las clases dominantes al “asesoramiento erróneo e inapropiado proporcionado por bienintencionados, pero a menudo desinformados y etnocéntricamente sesgados, consejeros expertos internacionales de agencias de desarrollo nacionales de los países más desarrollados o de organizaciones internacionales de donantes. A su vez, la élite intelectual de los países en desarrollo reciben su educación y su primera experiencia profesional en instituciones conducidas desde los países más desarrollados, donde les viene despachada imperceptiblemente una dosis no saludable de conceptos ajenos y elegantes, pero inaplicables, modelos teóricos” (Todaro, 2000:94, trad. propia).

obra de Baran y niega la posibilidad misma de desarrollo en la periferia capitalista, a menos que se den estrategias revolucionarias o de desconexión del sistema internacional; ii) un segundo grupo forjado en la CEPAL, como Celso Furtado o Osvaldo Sunkel, critican la tesis del estancamiento inevitable de las economías subdesarrolladas, pero expresan su pesimismo sobre las posibilidades reales de un desarrollo nacional autónomo y no dependiente<sup>36</sup>; iii) por último, autores como Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto consideraban que la dependencia no hace imposible el desarrollo de la periferia sino que lo condiciona al punto de generar contradicciones y desigualdades sociales y económicas específicas del capitalismo periférico, lo que llaman ‘desarrollo dependiente’ (Palma, 1978:899-911).

Éste último enfoque conseguía explicar cómo las más recientes transformaciones del capitalismo mundial, en particular el peso creciente de las multinacionales en los flujos económicos mundiales, influirían sobre la relación entre centro y periferia. Los fenómenos de a progresiva deslocalización de la producción industrial hacia la periferia en razón de la política empresarial de las multinacionales, y el concomitante aumento de los movimientos de capital en ambas direcciones, ya que a cada inversión corresponde un flujo financiero hacia la “casa madre”, comenzaron a modificar las relaciones de dependencia en una dirección novedosa. En el nuevo escenario, industrialización y autonomía nacional no eran dimensiones de un mismo proceso histórico de desarrollo; de hecho, la primera podía bien darse sin la segunda. De esta forma podía generarse un proceso de elevado crecimiento económico darse en la periferia, aunque bajo las pautas de un desarrollo capitalista dependiente de las decisiones tomadas en el centro y de las tecnologías y las cadenas productivas manejadas por el capital extranjero (Palma, 1978:909).

---

<sup>36</sup> En su análisis, el desarrollo latinoamericano se caracterizaba por la desnacionalización y no por el creciente control nacional; por los problemas crecientes en la balanza de pagos; por el empeoramiento de la distribución de la renta y del desempleo, por el sesgo industrial en vez de la diversificación.

En resumidas cuentas, esta perspectiva permite vislumbrar la interacción entre grupos de interés internos y externos a la hora de influir sobre la toma de decisiones de política económica. En palabras de Cardoso y Faletto, se trata de cómo “a lo largo de la historia de América Latina, diferentes sectores de las clases locales se aliaron o entraron en conflicto con los intereses extranjeros, organizaron diferentes formas de Estado, sostuvieron distintas ideologías o intentaron implementar diferentes políticas o definieron estrategias alternativas para manejar los desafíos imperialistas” (cit. en Palma, 1978:910).

Entre las críticas que se hicieron a las teorías de la dependencia, debe señalarse la ambigüedad del término dependencia y su indefinición: muchas de las características que se atribuyen a la dependencia son en realidad rasgos propios del capitalismo, en particular en sus primeras fases de desarrollo, como podría verse en los países de reciente industrialización, como en la Europa del sur (Lall, 1975). De hecho, puede decirse, desde una perspectiva post-desarrollista (cfr. 1.7.2), que la escuela de la dependencia constituye una “notable crítica interna al sistema occidental, pero no consigue hacer una crítica del sistema occidental. El ‘desarrollo de las fuerzas productivas’ es el objetivo [...] aunque los beneficios de tal operación no se distribuyen a las mismas clases” (Rist, 2003:139-141). En otras palabras, las teorías de la dependencia no logran cuestionar los presupuestos fundamentales del sistema que pretenden criticar. Quizás por esa razón, no llegan a presentar una propuesta o solución de transformación, que no pase por la vía revolucionaria.

#### *1.4.3. La cuestión del desarrollo en las organizaciones internacionales: enfoques excéntricos*

En la misma época, el debate que se daba en las organizaciones internacionales pasó a incluir preocupaciones de carácter social, en el que la mejora del bienestar de las poblaciones de los países pobres pasaba a tener un valor propio al lado de las usuales metas centradas en el crecimiento económico.

Un ejemplo que resume bien el clima de la época son las palabras del director del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex, Dudley Seers en su discurso de apertura de la 11ª Conferencia Mundial de la Sociedad Mundial para el Desarrollo de 1969:

*“Las preguntas que hay que hacerse sobre el desarrollo de un país son, por tanto, las siguientes: ¿qué ha ocurrido con la pobreza? ¿Qué ha ocurrido con el desempleo? ¿Qué ha ocurrido con la desigualdad? Si todos esos tres problemas se han hecho menos graves, entonces se ha registrado sin duda un período de desarrollo en el país en cuestión. Si una o dos de esas cuestiones centrales han empeorado, y especialmente si lo han hecho las tres, sería muy extraño llamar “desarrollo” al resultado, incluso si la renta per cápita ha crecido mucho.”*(cit. en Bustelo 1998:146).

Un discurso con estas características se hacía eco en la literatura crítica con las teorías de la modernización al subrayar la distinción entre desarrollo y crecimiento económico, sobre la base de valores éticos centrados en el bienestar de los más pobres. De hecho los dos conceptos podían alejarse de manera notable toda vez que se registrara una desigualdad creciente en la distribución de los beneficios del crecimiento; un incremento insuficiente del gasto social, a menudo acompañado por un aumento de los gastos improductivos, entre ellos los militares; un nivel insuficiente en la creación de empleo que no llegara a cubrir el crecimiento de la población, en particular la urbana; y, por último, una pérdida del control nacional sobre los recursos políticos, sociales y culturales (Palma 1978:908).

Sin embargo, las resistencias políticas en el ámbito de las organizaciones internacionales hicieron que el discurso oficial se hiciera eco de las preocupaciones sociales, pero en el marco de propuestas menos radicales y ambiciosas. El énfasis fue dirigido a combatir la pobreza, ya que atacar ese problema era mucho menos conflictivo que proponer políticas redistributivas. Con este espíritu, el presidente del Banco Mundial, Robert McNamara reconocía el alto nivel de desigualdad presente en los países subdesarrollados y que el enfoque centrado en el crecimiento económico había favorecido a las capas más acomodadas. Pese a esta constatación, la clave del desarrollo no

residía en una redistribución de la renta que, se entendía, habría reducido las perspectivas de crecimiento, sino en incrementar el potencial productivo de las personas más pobres, lo que derivaría en un reparto más equitativo de los frutos del crecimiento (McNamara 1973:6-8, 10).

En opinión de McNamara, debía reconocerse la insuficiencia de los indicadores disponibles, en particular el PIB, para medir el cumplimiento de las múltiples metas del desarrollo. No obstante, sus propuestas no se alejaban de los derroteros tradicionales, ya que los indicadores de pobreza utilizados por el Banco Mundial eran de tipo exclusivamente monetario. No obstante, en términos prácticos, si hubo un cambio sustancial de enfoque en las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo. Se abandonó la financiación de grandes proyectos en infraestructuras, inspirados por las teorías de la modernización, a favor de proyectos de medias y pequeñas dimensiones, en particular en las zonas rurales, donde se concentran la mayor parte de los pobres, según la nueva filosofía de acción del Banco. Para esta tarea se llamó a la contribución de los países más ricos, cuya responsabilidad en el asunto de la pobreza fue enfatizada (McNamara 1973:11-12, 26-28).

Fue esa una época en la que, incluso en el mismo Banco Mundial, tuvieron lugar, todavía por algún tiempo, preposiciones alternativas al discurso oficial. En 1974, el Centro de Investigación sobre Desarrollo del Banco publicaba el estudio de dirigido por Hollis B. Chenery (1974), *“Redistribution with Growth”* (Redistribución con crecimiento). Los autores aceptaban que el crecimiento económico era una condición necesaria para erradicar la pobreza absoluta, pero al mismo tiempo advertían que las políticas instrumentadas hasta el momento reforzaban las tendencias hacia una distribución de la renta más desigual, especialmente en los casos en los que se partía de una situación inicial muy desigual. Desde una posición reformista y pragmática, los autores proponían una redistribución incremental, es decir, la instauración de políticas fiscales que permitieran redistribuir los frutos del crecimiento, desestimando políticas redistributivas más agresivas. En palabras simples, su propuesta no consistía en

repartir la tarta en su totalidad, sino en distribuir de forma menos desigual el crecimiento de la misma.

No obstante, esta estrategia distributiva fue criticada por su escasa incidencia concreta en la distribución de los ingresos, ya que las propuestas reformistas no atacaban a la raíz de la cuestión de la desigualdad, como la reforma agraria y la redistribución de los activos patrimoniales (Leys, 1975). Además, las reformas fiscales con carácter progresivo constituirían siempre un tipo de reforma de difícil implementación en muchos casos, como queda demostrado por la estructura tributaria de los países latinoamericanos.

En el ámbito de las organizaciones internacionales no financieras, se promovieron objetivos de bienestar a través de enfoques no ortodoxos, entendiendo la visión ortodoxa como la incorporada en las estrategias que perseguían la maximización del crecimiento económico, tanto en las economías de mercado como en las planificadas. Es evidente que estos casos la capacidad de persuasión de estas entidades no estaba acompañada por un poder de influencia económica sino que apuntaba a modificar el marco de referencia del debate sobre el desarrollo.

Entre los aportes más influyentes al respecto, debe recordarse el enfoque de las necesidades básicas, promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), definidas como las categorías de bienes y servicios que permiten alcanzar un nivel de vida mínimo, al que toda sociedad debe aspirar para los grupos más pobres<sup>37</sup>(OIT, 1976). Naturalmente este enfoque se nutría de las discusiones coevas sobre la justicia social y la prioridad que debería asignarse a los estratos menos acomodados de la población (cfr. 2.4). En los años siguientes escribieron sobre el tema autores tales como Paul Streeten, Amartya Sen, Hans Singer o Richard Jolly.

---

<sup>37</sup> La OIT define cuatro categorías de necesidades básicas: 1) el consumo alimentario, la vivienda y el vestido para tener un nivel de vida digno; 2) el acceso a servicios públicos de educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado; 3) la posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado; 4) el derecho a participar en las decisiones que afectan a la forma de vida de la gente y a vivir en un medio ambiente sano, humano y satisfactorio (OIT, 1976).

Los trabajos de estos autores, en particular el concepto de capacidades de Sen (cfr. 2.4.4), inspirarían o contribuirían directamente al nacimiento de uno de los enfoques más influyentes en el debate internacional, el de desarrollo humano, propuesto desde principios de los años 90 por parte del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). El concepto de desarrollo humano se define como el proceso por el cual son ampliadas las posibilidades de elección de las personas sobre qué dirección dar a su propia vida. Los recursos económicos son una de las bases de las capacidades humanas pero no son los únicos: igualmente importantes son disfrutar de una vida prolongada y saludable, tener acceso a servicios educativos y bienes culturales necesarios para gozar de una vida plena, tener una vivienda y vivir en un hábitat que permita alcanzar una calidad de vida decente, y general garantizar la posibilidad efectiva de perseguir las oportunidades de realización personal y participar en las decisiones que afectan sus vidas y la comunidad donde viven (PNUD 1990:9).

En el marco de este enfoque, el PNUD propuso la utilización del índice de desarrollo humano, un índice que integraba al crecimiento económico junto a otras dimensiones (salud y educación). Este índice constituyó una piedra miliar en la superación de una visión sobre el desarrollo centrada en indicadores puramente económicos, basados en el PIB, al demostrar la legitimidad de promover enfoques alternativos. Publicado periódicamente en los Informes sobre desarrollo humano de esta organización, este índice expresa el mensaje sustancial de este enfoque, es decir, la necesidad de considerar las múltiples dimensiones del desarrollo. Además, por su modalidad de construcción, promueve la necesidad de priorizar las inversiones en capital humano, es decir, en aquellos elementos que influyen sobre la capacidad productiva de las personas, como su salud, sus habilidades y conocimientos, etc., dimensiones que son expresamente captadas por el índice de desarrollo humano (Griffin y McKinley, 1992).



#### *1.4.4. La revancha de la visión liberal y el neoliberalismo como paradigma dominante en el debate sobre el desarrollo*

La visión del desarrollo predominante, difundida por las organizaciones financieras internacionales sobre las que está edificado el sistema de relaciones económicas internacionales, tomó un giro muy alejado de estos enfoques pluralistas, para reafirmar una visión unidimensional enfocada al crecimiento económico. La vía maestra para perseguir esa meta eran las recetas tradicionales de inspiración liberal en lo político y neoclásica en lo económico, que pueden resumirse en la promoción en todos los ámbitos del libre mercado autorregulado. El nuevo auge político del paradigma neoclásico, que a partir de la gran depresión había tenido que convivir con las teorías keynesianas, sigue a la crisis del sistema de Bretón Woods a principios de los '70 y al escaso éxito del manejo de la demanda efectiva y la gestión macroeconómica, nacida de la posguerra, frente a la estanflación sufrida por los países desarrollados. El declive de la hegemonía keynesiana en las ciencias económicas se había gestado ya en años anteriores gracias a la influencia de numerosos autores que, bajo la etiqueta política (posterior) de “neoliberales”, pasaron a dominar no sólo la academia, sino también el debate sobre la política económica, y a marcar la agenda internacional sobre el desarrollo (cfr. la sección 1.8.3, dedicada a la crisis de la deuda).

Hasta finales de los años 60, como se ha visto, las posturas neoliberales representaban una minoría tanto en la disciplina de la economía del desarrollo como en las organizaciones internacionales dedicadas a proporcionar ayuda económica y asesoría técnica a los países en vías de desarrollo. El programa neoliberal que promovía reformas a favor del libre mercado auto-regulado y contra la regulación e intervención del Estado se fue asentando en primer lugar en los centros de producción científica para luego ser alzado por los gobiernos de los partidos conservadores en los países más desarrollados. En este sentido se habla de “neoliberal” como de una etiqueta política, en el sentido de identificar a un proyecto político de implementación de los principios de la teoría neoclásica en los sistemas económicos, tanto los nacionales como el

internacional, por medio del desmantelamiento progresivo de las instituciones de regulación nacidas al calor de la gran depresión y la segunda guerra mundial.

La influencia de autores como Friedman y von Hayek (cfr. 2.4.1) se fue irradiando a partir de un número limitado de centros académicos (por ejemplo la universidad de Chicago) y think tanks hasta dominar la disciplina económica a lo largo de la década de los 70<sup>38</sup>. El triunfo político de los conservadores Ronald Reagan y Margareth Thatcher en Estados Unidos y Reino Unido marcó entonces el cambio de paradigma dominante también a nivel de política económica de los países desarrollados. La progresiva liberalización de los movimientos de capital y los mercados de divisas en los años 70 (véase 1.8.1) significó que a partir de entonces las desviaciones de la política económica de la nueva ortodoxia serían castigadas por los mercados, bajo forma de fugas de capitales y devaluaciones, como demostró la experiencia fallida del programa de reactivación económica de la primera presidencia de François Mitterrand (Rodrik, 2011:122). Como le gustaba afirmar a la primer ministro inglesa Thatcher en esos años, no había alternativa al modelo neoliberal (“there is no alternative”<sup>39</sup>).

A través de la influencia que los países más ricos tienen sobre las organizaciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial este cambio de paradigma fue paulatinamente impuesto a las economías en vías de desarrollo, toda vez que requirieran de la asistencia de estas entidades. Este fue el caso de las reformas estructurales impulsadas en América Latina en respuesta a la crisis de la deuda (ver sección 1.8.4). Debe decirse que los

---

<sup>38</sup> Desde el punto de vista del manejo de la política económica, las teorías de Friedman reciben comúnmente el nombre de monetaristas, en el sentido de que este autor considera que las desviaciones de una economía del equilibrio son fenómenos puramente monetarios, causados por la arbitrariedad de la creación de la base monetaria. Friedman aboga por lo tanto por el control de la creación de la base monetaria como instrumento para combatir la inflación.

<sup>39</sup> Cfr. el discurso de Margareth Thatcher del 25 de junio de 1980. El colapso de la alternativa soviética y sus satélites no hizo sino reforzar esta convicción, tanto entre partidarios como críticos. Se recordará que incluso se llegó a hablar de fin de la historia, en el sentido de que la humanidad había alcanzado su forma de desarrollo más avanzado con la democracia liberal y capitalista (véase por ejemplo Fukuyama, 1992).

prolegómenos de estas reformas de inspiración neoliberal fueron vividos por la región latinoamericana incluso antes de su afirmación en los países centrales, de la mano de los gobiernos militares de la época, especialmente en el caso de la dictadura de Pinochet en Chile, pero también en la Argentina de después del golpe de 1976 (véase el vívido relato que de ello hace Klein, 2007).

¿Desde qué bases teóricas se fue constituyendo la hegemonía neoliberal en la economía del desarrollo? La lucha por afirmar su superioridad científica partió de un ataque general al papel del Estado en la gestión de la economía. Los autores contrarios al intervencionismo estatal atacaron en una primera fase las políticas de sustitución de importaciones, en particular, por sus efectos de distorsión de los mercados y por la de rentas de posición vinculadas al proteccionismo mismo. Las políticas comerciales de tipo proteccionista derivaban en decisiones político-administrativas que garantizaban el acceso a los mercados locales de importación solo a un número limitado de agentes (cfr. 1.2.1 para un análisis de las consecuencias más generales del proteccionismo). Este hecho, daba lugar a que los agentes económicos estuvieran dispuestos a invertir recursos en toda actividad que pudiera influir sobre las decisiones de política comercial relativas por ejemplo a la asignación de las licencias o de cuotas de importación. El repertorio de actividades incluía financiación de partidos o de carreras políticas, fabricación de consenso en los medios de comunicación, lobbying de representantes electos o incluso corrupción de funcionarios.

En términos más generales, estas actividades de *rent-seeking* (búsqueda de rentas) emergerían de forma natural toda vez que la distribución de recursos económicos dependiera de una toma de decisión de carácter político y no puramente técnico, es decir, con un cierto grado de arbitrariedad. Los incentivos para emprender acciones de este tipo serían más elevados cuanto más se concentrara el beneficio de la intervención en pocos actores, mientras su coste incidiera sobre una platea más amplia. Una licencia de importación favorece por ejemplo un número reducido de importadores, que pueden obtener un beneficio más alto en un mercado protegido, pero perjudica a la

totalidad de consumidores que tienen que aceptar un precio más alto por ese producto<sup>40</sup>.

La lucha por la obtención de rentas de posición es una fuente de ineficiencia económica, ya que las decisiones políticas no favorecerían los más aptos sino los que más han invertido en actividades de este tipo, algunas hasta ilegales, como también de gastos improductivos, desviando fondos de la inversión productiva hacia el *rent-seeking*<sup>41</sup>.

El toque de atención respecto a “los fallos del gobierno” abrió paso, sin duda, a un fértil filón de análisis, más allá de que sus resultados teóricos fueran utilizados en contraposición ideológica a los “fallos de mercado”. El artificio retórico utilizado fue presentar una ponderación continua de las dos fuentes de distorsión del mercado competitivo en términos de eficiencia, bajo el supuesto obvio de que a mayor eficiencia mayor bienestar colectivo. Los autores inspirados por ideologías neoliberales pusieron en general un énfasis mayor en los problemas de la acción pública, para demostrar que el Estado no era un buen sustituto del mercado, ni siquiera en ese número reducido de casos en los que las instituciones de mercado producían con evidencia, reconocida por el consenso de la disciplina, resultados inapropiados o nocivos para los intereses de la mayoría.

Las críticas a la acción del Estado fueron sistematizadas por la llamada escuela de la ‘elección pública’. Según uno de sus más destacados representantes, el premio Nobel de economía James M. Buchanan (2005), en resumidas cuentas, lo que este programa de investigación persigue demostrar es que la acción del poder público está destinada a fracasar en su objetivo de promover el interés común y que la causa radica en la naturaleza propia de los seres humanos. El móvil del comportamiento humano no cambia por situarse una persona en un puesto del sector público. Como es general en el ser

---

<sup>40</sup> Las dificultades que tendrían en este caso los consumidores para coordinar una acción colectiva y contrarrestar las políticas que los perjudican fueron evidenciadas por Olson (1971).

<sup>41</sup> Cfr. entre otros, Little, Scitovsky, y Scott (1970); Balassa (1971) y Krueger (1974).

humano, los agentes que pertenecen al sector público, a todos los niveles de las instituciones estatales o políticas, persiguen de forma primaria y egoísta sus objetivos racionales, de la misma manera que lo hacen los agentes privados que actúan en el mercado.

La diferencia respecto a la situación de mercado, es que el tipo de bien que viene intercambiado en el sector público toma la forma de poder decisorio, en virtud de la asunción de un determinado cargo público, sea electivo o no. La meta de los actores públicos es por lo tanto la obtención de la mayor cantidad posible de poder. Naturalmente, el poder puede ser intercambiado por otras tipologías de recursos materiales o inmateriales que les reporten beneficio, tales como la riqueza, el prestigio o reconocimiento, etc.

Otra diferencia reside en que las decisiones públicas se traducen en una transferencia de recursos entre individuos o grupos sociales. En otras palabras, en toda decisión política opera, en alguna medida, una redistribución de tipo 'suma cero' que, beneficiando a una parte, perjudica otra. En el caso de los intercambios que tienen lugar en el mercado, todas las partes contrayentes resultan favorecidas por definición, tratándose de relaciones contractuales de tipo privado y voluntario, ya que de lo contrario no habrían aceptado la transacción en primer lugar<sup>42</sup>.

Cómo señala Buchanan, en el centro de la escuela de la elección pública se sitúan por lo tanto los principios del individualismo metodológico, es decir, un análisis de las dinámicas sociales asentada sobre los comportamientos individuales; la elección racional como base de explicación del comportamiento humano; y una visión de la política como intercambio, construida en analogía con el intercambio de mercado (Buchanan, 2005:204). Se trata de principios análogos a los del análisis económico ortodoxo lo que permite que los instrumentos teóricos de la teoría neoclásica puedan tomarse para modelar el comportamiento de los actores políticos.

---

<sup>42</sup> El hecho que las relaciones contractuales privadas escondan relaciones sociales de poder no está contemplado por esta teoría.

Estas son las bases sobre las cuales la escuela de la elección pública llega a contestar (en el dúplice sentido de responder y oponerse) a una serie de cuestiones políticas relativas a las dimensiones óptimas del Estado y a los efectos de la regulación e intervención directa en el sistema económico<sup>43</sup>. Entre otras, por qué “una vez establecidas, las burocracias tienden a crecer aparentemente sin límites [...]; por qué parecía haber una relación directa entre el tamaño total del gobierno y la inversión en esfuerzos para asegurarse concesiones especiales del gobierno; por qué el sistema impositivo se caracteriza por un creciente número de créditos especiales, excepciones y cláusulas de escape; por qué es tan difícil garantizar el equilibrio presupuestario; por qué sectores situados estratégicamente logran protección arancelaria” (Buchanan, 2005:219).

Podría objetarse que en la balanza entre fallos públicos y de mercado se presupone la existencia tanto de las instituciones estatales como las de mercado. Esta suposición no se da plenamente en el caso de muchos países en vías de desarrollo. Es posible que en esos ámbitos las críticas de la escuela de la elección pública tengan un menor grado de validez. En esos contextos se desarrollan procesos paralelos y tortuosos de construcción de las instituciones de mercado y de las instituciones del Estado, cuya interacción debe estudiarse caso por caso. Sin embargo, prevaleció una mirada crítica de tipo universal y global a la acción del Estado y un ensalzamiento de las propiedades de autorregulación de los mercados, como se refleja en las recomendaciones y en las condicionalidades impuestas por el FMI (véase más abajo, 1.4.5).

A modo de ejemplo, y fuera de la escuela de la elección pública, puede recordarse el trabajo de Peter T. Bauer, quién en años anteriores criticó *in toto* la intervención del Estado en la economía. Sobre la base de estudios de campo en

---

<sup>43</sup> Aunque afirme la neutralidad científica de la escuela de la elección pública, el propio Buchanan señala su importancia en la lucha contra la idealización “socialista” de la política, que a su decir dominaba entre los científicos sociales y los filósofos a mediados del siglo XX (Buchanan, 2005:214). Es decir, el propio autor admite el valor ideológico de sus teorías en el debate de ideas que se libró en esa época entre los fautores de visiones alternativas del papel del Estado en la economía.

Malasia y en África Occidental, Bauer afirmaba que el libre mercado funcionaba de forma eficiente tanto en los países en desarrollo como en los países más desarrollados, sobre la misma base de racionalidad de los actores económicos<sup>44</sup>. Por esta razón, la promoción del libre comercio y de la libre iniciativa privada aportaba muchos beneficios a esos países. De hecho las zonas del llamado 'tercer mundo' que más habían entrado en contacto con los países desarrollados eran precisamente las más avanzadas. Al contrario, el impacto más negativo del colonialismo había sido la implantación de burocracias extensas y de un entramado de regulaciones económicas, lo que había significado la sustitución de las reducidas instituciones estatales preexistentes (Bauer, 1981).

Para resumir cuanto se ha dicho hasta el momento, las teorías inspiradas en el pensamiento liberal consideraban que la intervención del Estado no curaba las distorsiones y los fallos del mercado, sino que creaba nuevas distorsiones y era fuente de nuevas ineficiencias. En este sentido, la excesiva intervención del Estado en la sociedad era el principal obstáculo para el desarrollo. Era desde este punto de vista que se criticaban las recetas de las teorías de la modernización, ya que asignaban un papel determinante al Estado en la promoción de las inversiones en capital físico y la coordinación de los actores privados necesarios al despegue. Ni hablar de la opinión sobre el estructuralismo y su propuesta de planificación del desarrollo por medio de una política comercial e industrial de Estado, una postura considerada equivocada y contraproducente para el desarrollo de un país.

Es a partir de estas críticas, que la producción académica contraria al intervencionismo fue germinando en los años 60 y se fue haciendo predominante en los 70, en reacción tanto a los problemas ya señalados en las estrategias de crecimiento en los países en vías de desarrollo como por la

---

<sup>44</sup> La posición de Bauer se ponía en contraste con una larga tradición que atribuía otro tipo de racionalidades, no económicas, a las sociedades humanas, en particular las precapitalistas. Ejemplos de esta línea son el clásico "Ensayo sobre el don" escrito por Marcel Mauss en 1924 o el estudio de la sociedad argelina efectuado por Pierre Bourdieu a finales de los años 50.

interrupción brusca del ciclo virtuoso keynesiano en los países desarrollados<sup>45</sup>. La opinión expresada en 1976 por Charles Schultze, consejero económico del Presidente de EEUU James Carter, es bien representativa del cambio de paradigma “hace diez años, el Estado era considerado, en general, como un instrumento para resolver problemas; hoy para numerosas personas, el problema es el Estado en sí mismo” (cit. en Rosanvallon, 1995:69).

El nuevo paradigma reafirmaba la tradicional confianza liberal en el papel beneficioso de los mercados. Las recetas que derivaban de esa perspectiva apuntaban a la liberalización y desregulación de los mercados y la apertura de las economías al comercio y a los flujos internacionales de capital<sup>46</sup>. En particular, se criticaban las intervenciones directas del Estado en el sistema productivo, por lo que se aconsejaba la privatización de las empresas públicas, consideradas en general ineficientes y una fuente importante de déficit fiscal. La dimensión y las funciones del Estado debían reducirse al mínimo, es decir, a la forma del Estado liberal clásico, y las cuentas públicas debían mantenerse en equilibrio para no desplazar a las inversiones privadas. El manejo macroeconómico de la economía al estilo keynesiano era considerado contraproducente en el mediano y largo plazo.

Según esta visión, el fracaso de las estrategias estado-céntricas impulsadas por los países en desarrollo habría dependido de la ineficacia de la acción pública, del exceso de intervención y regulación de los mercados, de la incapacidad de captar los beneficios de la apertura a los flujos internacionales, todos ellos elementos que han conducido a un bajo nivel de crecimiento de la productividad y un bajo grado de innovación tecnológica. En el caso de América Latina, los modelos de sustitución de importaciones quedaron

---

<sup>45</sup> El debate metodológico fue marcado, de manera paralela, por la preponderancia en el ámbito de todas las ciencias sociales de la teoría de la elección racional y de las técnicas cuantitativas prestadas por el análisis económico en el marco de una perspectiva positivista.

<sup>46</sup> Según las teorías neoclásicas del comercio internacional, el factor capital fluye de los países más ricos a los más pobres en busca de mayores rendimientos. Obstaculizar ese flujo conlleva por lo tanto, en las economías cerradas, a una menor acumulación de capital, es decir a un menor crecimiento económico (Todaro 2000:96).



especialmente desprestigiados, a raíz de la crisis de la deuda de principios de los 80, y por la persistencia de los males del desarrollo que afligían a la región latinoamericana, tales como pobreza, desigualdad y el decaimiento de los recursos naturales (cfr. 1.8). Los problemas de financiación que derivaron de aquella crisis otorgaron una influencia decisiva a las organizaciones financieras internacionales sobre la agenda de los países rescatados, y era desde el poder de esas organizaciones que el paradigma dominante y su recetario de políticas económicas se irradiaban con mayor fuerza.

Naturalmente, pese a lo que se ha dicho hasta el momento, debe matizarse que los autores de ideas ‘neoliberales’ se posicionaban, como es natural, de manera más o menos radical respecto a la aplicación práctica de sus teorías. Para los partidarios más beligerantes del *laissez faire* (como Bauer) no sólo había que eliminar las distorsiones exógenas provocadas por la intervención pública, sino no que se debía interferir de ninguna manera en las distorsiones endógenas autogeneradas por las instituciones de mercado. Todo intento de corregir los fallos de mercado era, según esta perspectiva, contraproducente.

Otros economistas, como los ya citados Balassa y Krueger, admitían, en cambio, la necesidad de contrarrestar algunas distorsiones endógenas mediante una intervención gubernamental bien calibrada. Esto era verdad en particular en aquellos contextos en que las instituciones de mercado no se habían desarrollado de forma completa, como en los países en vías de desarrollo. En estos casos, la intervención pública era necesaria precisamente para crear las instituciones de mercado allá donde no estaban establecidas. Fue esta versión del pensamiento neoliberal más conciliadora con la realidad, o por lo menos más pragmática, la que adquirió un peso dominante en la disciplina de la economía del desarrollo, como se verá a continuación.

#### *1.4.5. La fase hegemónica del pensamiento único: el consenso de Washington*

Esta posición menos radical era compartida por el llamado enfoque “favorable al mercado” (*market friendly*), cristalizado en los informes sobre el desarrollo del Banco Mundial (*World Development Report*), en los que se reconocía que la intervención pública cumplía una función de soporte de los mercados en los países menos desarrollados. Se concordaba con la idea de que en estos países los fallos de mercado son más frecuentes, bajo la forma de mercados incompletos, externalidades, información asimétrica e incompleta, etc. Por estas razones, confiar toda asignación de recursos simplemente a los mecanismos de mercado no permitiría alcanzar el mejor resultado en términos ni económicos ni sociales.

Como recoge Williamson (1990), este tipo de perspectiva se volvió dominante en los centros de gestión política de la ayuda al desarrollo, situados en su mayoría en la capital de Estados Unidos, a partir de lo cual se popularizó la expresión ‘*Washington Consensus*’, para indicar el paquete de reformas estructurales impulsadas por los organismos financieros internacionales como contrapartida para obtener asistencia. Los países receptores, en muchos casos faltos de divisas y excluidos del circuito crediticio internacional, acudían a estos foros para obtener ayudas para la refinanciación de su deuda externa con paga capacidad de negociación. Aunque en los años posteriores esta expresión pasó a indicar la unidimensionalidad de la receta impuesta por igual a países de todas las latitudes, con indiferencia del contexto específico, Williamson atacó la equiparación popular entre su visión y la del ‘fundamentalismo de mercado’. Williamson considera al contrario que los actores políticos de estos organismos internacionales reconocen un papel al Estado, especialmente en la regulación de los flujos financieros. Además reconocerían, en opinión de este autor, la necesidad de lograr un cierto nivel de redistribución de la renta, si se quiere perseguir el objetivo de la reducción de la pobreza junto con la meta de promover el crecimiento económico (Williamson 2000:257).

Esta óptica '*market friendly*' pero '*poverty focused*', es decir, amiga del mercado pero enfocada a la lucha contra la pobreza, caracterizó en principio a las políticas de ajuste impulsadas en el marco de la condicionalidad de los préstamos inducidos por el FMI. Se utiliza la expresión "inducidos" ya que la mayoría de la ayuda al desarrollo se canaliza a aquellos países que mantengan relaciones formales con el Banco Mundial y el FMI. Aunque se persiguieron con mayor ahínco las reformas estructurales de austeridad fiscal y liberalización económica, se promovieron en paralelo las políticas de lucha a la pobreza, focalizadas a paliar los costos sociales de las reformas y mejorar su aceptabilidad política. En el corto plazo, las reformas provocarían una serie de costos, en términos de pobreza y desempleo, a causa del necesario reajuste de recursos humanos y físicos entre sectores económicos, que si no eran compensados con ayudas específicas, perjudicarían el proceso reformador en el largo plazo, ya que minarían el consenso de la sociedad hacia el mismo proceso reformador. El discurso implícito en esta visión era que las recetas eran las adecuadas para garantizar en el largo plazo un crecimiento económico sustentable, que habría beneficiado al conjunto de la sociedad, incluidos los afectados por la fase inicial de las reformas. A favor de estos últimos era necesario implementar políticas paliativas de corto plazo (cfr. Rodrik, 1996). El hecho es que los años 1990 y 2000 han registrado una sucesión de crisis financieras y económicas ligadas a la libre circulación de capitales, que ha provocado que la promesa de desarrollo en el largo plazo ligada a las recetas neoliberales haya sido puesta en cuestión tanto a nivel académico como político.

### ***1.5. La evolución reciente del debate sobre el desarrollo en el pensamiento "mainstream"***

La evolución de las últimas tres décadas en el campo de la teoría económica del desarrollo ha registrado dos filones principales. En hecho más importante ha sido sin duda el reconocimiento del papel fundamental del capital humano y su correlación con la innovación tecnológica como fuente de

crecimiento económico ha sido enormemente influyente. Este tema ha sido explorado principalmente por las teorías del crecimiento endógeno (cfr. 1.5.2). Respecto a América Latina, debe señalarse como la perspectiva de la CEPAL en los 90 hizo suyo este tema para impulsar su propuesta de desarrollo con transformación productiva para (cfr. 1.5.3). Otro filón igualmente importante ha sido el análisis del papel de las instituciones en el crecimiento económico, tema al que será dedicada la sección 1.6. Dentro de este filón, algunos autores han estudiado cómo el capitalismo se presenta en diferentes formas según como se configuran las interacciones entre las instituciones sociales y económicas (cfr. 1.6.2).

A nivel de la discusión sobre las políticas de promoción del desarrollo en el ámbito de las organizaciones internacionales, los aportes teóricos mencionados han dado lugar a una perspectiva en cierta medida superadora del Consenso de Washington, bautizada por algunos “Consenso de Washington” aumentado, como se verá en la sección 1.5.1. La última década ha marcado por otra parte una inversión de tendencia respecto al interés internacional en temas de desigualdad, ya que el problema ha estado presente cada vez más en los análisis de las organizaciones internacionales (cfr. por ejemplo Banco Mundial, 2005).

Todas estas posiciones se asemejan en el hecho de centrarse en el análisis del funcionamiento de los sistemas económicos de tipo capitalista en el corto medio plazo. Además, están caracterizados por su reformismo, es decir, por proponer medidas que buscan mejorar la eficiencia y el funcionamiento del sistema capitalista actual, sin cuestionar explícitamente su existencia, al considerarlo “el mejor de los mundos posibles”. En cierto sentido, consideran las modificaciones que proponen son necesarias precisamente para garantizar el funcionamiento y la sostenibilidad del sistema capitalista en el largo plazo. En este sentido, no son autores dedicados a una apología del capitalismo, ya que reconocen sus numerosas fallas, cuya más clara expresión son el continuo ciclo de boom y crisis, y las consecuencias sociales de los mismos. Más bien, pretenden aportar propuestas para reformar el sistema en la mejor dirección

posible. En este aspecto se distinguen de los autores que se presentaron en la sección 1.7. Ahí son contenidas las perspectivas más críticas con el sistema capitalista *per se*, caracterizadas por una mirada más de largo plazo del desarrollo y por el convencimiento de que las reformas del sistema no modifican su naturaleza última y posponen la superación de sus contradicciones.

### *1.5.1. El estado actual del debate político sobre el desarrollo y la estrategia del consenso de Washington 'aumentado'*

De hecho, en la década de los años 2000, la creciente oposición política al consenso de Washington, los nuevos avances teóricos en la economía del desarrollo (ver sección 1.5.2) y las numerosas críticas al concepto mismo de desarrollo capitalista (1.7), han encontrado un eco incluso entre los defensores del llamado Consenso de Washington. Algunos han destacado como el problema de esta estrategia de desarrollo no residía tanto en las políticas que contenía la propuesta original, sino en todo lo que faltaba en ese programa. En otras palabras, no era necesario desechar todo lo obtenido hasta el momento en términos de reformas favorables al desarrollo de los mercados, sino al contrario debían fortalecerse las mismas con reformas complementares. Esta posición ha dado lugar, según algunos, a un renovado “Consenso de Washington aumentado” (cfr. Tab. 1).

La nueva estrategia debería centrarse en reformas de carácter institucional, incluyendo la lucha contra la corrupción, la institución de redes asistenciales contra la pobreza extrema, la liberalización prudente y gradual de los mercados, la organización de bancos centrales independientes, etc. (Dani Rodrik, 2001:11) , algo que vino a definirse como la agenda de las reformas de segunda generación (Kuczynski y Williamson, 2003). La influencia de la perspectiva institucionalista (véase más abajo) es muy evidente.

Esta posición conciliadora, no impidió que en otros foros, otros economistas adoptaran la posición opuesta, es decir, que los resultados decepcionantes de la aplicación de los preceptos del Consenso de Washington

original no se debía al hecho de ser un proceso inacabado o incompleto, sino al hecho de que las reformas propuestas habían sido llevadas adelante de manera dispar e insuficiente (cfr. Singh et al., 2005). Según estos autores, por tanto, si se hubieran aplicado de manera completa las recetas del primer Consenso de Washington, los resultados habrían sido visibles en el mediano plazo, y si no lo han sido es porque los procesos de reforma han sido truncados frente a las primeras dificultades.

Sin embargo, quizás donde mayor fue el consenso en las organizaciones internacionales de desarrollo respecto de la experiencia de los años 90 es que no debe aplicarse una misma lista de preceptos y recomendaciones a todos los países por igual y en cualquier condición y contexto<sup>47</sup>. Más bien, las políticas de desarrollo deben centrarse en identificar las restricciones al crecimiento que se presentan en cada caso concreto. Asimismo, cada meta de desarrollo puede

**Tab. 1. Una comparación entre “Consensos” de Washington**

<b>El original</b>	<b>El “aumentado”</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Disciplina Fiscal</li> <li>· Reorientación del gasto público</li> <li>· Reforma tributaria</li>   <li>· Liberalización Financiera</li> <li>· Tasas de cambio unificadas y competitivas</li>   <li>· Liberalización del Comercio</li> <li>· Apertura a Inversión Directa Extranjera (FDI)</li>   <li>· Privatizaciones</li> <li>· Desregulación</li> <li>· Proteger los derechos de propiedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>La lista original más:</b></li> <li>· Reformas políticas y legales</li> <li>· Instituciones de regulación</li> <li>· Lucha a la corrupción</li> <li>· Flexibilidad en el mercado laboral</li> <li>· Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (WTO)</li> <li>· Códigos y estándares financieros</li> <li>· Apertura "prudente" de la cuenta capital</li> <li>· Regímenes de cambio no-intermedios (es aceptable el cambio fijo o el cambio totalmente flexible)</li> <li>· Redes de protección social</li>   <li>· Reducción de la pobreza</li> </ul>
<p><b>Fuente: Rodrik (2001:51), trad. propia</b></p>	

<sup>47</sup> Si bien la respuesta a la crisis de la deuda en los países periféricos de la zona euro haga dudar de esta afirmación.

alcanzarse mediante una pluralidad de políticas, en la realidad de los hechos no existen senderos únicos. De hecho, en los muchos casos en los que no es posible implementar la política que sería ‘optima’ (*‘first best’*), bajo la óptica de algún determinado marco teórico, deben ser adoptadas políticas de *‘second best’*, que permiten que la situación progrese en dirección de las metas fijadas<sup>48</sup>. Por último, la discrecionalidad de los gobiernos no puede ser eludida totalmente, aun a través de las agencias de regulación o mediante reglas automáticas, por ejemplo en los estatutos de los bancos centrales, por lo que es necesario mejorar los procesos de toma de decisión, para que la acción del ejecutivo sea coherente con las metas fijadas (Rodrik, 2006:6-7).

En términos más prácticos, Rodrik propone instrumentar lo que define un diagnóstico del crecimiento (“growth diagnostics”) para cada país concreto, con el objetivo de identificar los principales nudos que constituyen una restricción al crecimiento económico. Actuando sobre estos puntos críticos, con reformas diseñadas específicamente, las políticas de desarrollo podrán arrojar los mayores efectos en términos de resultados. En el más largo plazo, dos tipos de reformas institucionales serán necesarias: en primer lugar, debe perseguirse el mayor dinamismo productivo, a través de una continua diversificación hacia los sectores que más crecimiento tienen en los mercados internacionales; en segundo lugar, deben mejorarse los mecanismos institucionales de manejo del conflicto político y social, para favorecer en particular la adaptabilidad y la flexibilidad del país frente shocks externos que modifiquen la redistribución interna de rentas y recursos. Más en concreto, reforzar el imperio de la ley, consolidar las instituciones democráticas y los mecanismos de participación de la sociedad, junto con el establecimiento de eficaces redes de protección, son reformas institucionales que permiten lidiar con eventuales shocks adversos y efectuar los ajustes necesarios sin que se desencadene un conflicto distributivo que ponga en peligro tanto la estabilidad económica como la política. Los conflictos distributivos que sobrepasan un cierto nivel de guardia, no sólo son

---

<sup>48</sup> La diferencia entre políticas de *‘first’* y *‘second best’* viene de la economía del bienestar (cfr. 2.3.1).

el obstáculo para un crecimiento sostenible en el largo plazo, sino que pueden conducir directamente al colapso económico (Rodrik, 2006:19-23).

Es suficiente analizar los informes presentados por diversas entidades nacionales e internacionales para encontrar que estos enfoques se han vuelto dominantes a nivel de debate sobre política económica y de la retórica económica en la mayor parte de los países. Un buen ejemplo está constituido por la Agenda 2000 para la Unión Europea, que prometía convertir la región en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. La narración convencional alega que en el contexto actual de la globalización, cada país tiene que luchar para mejorar su competitividad en relación a los otros países. La receta del éxito en esta lucha por emerger consiste en mantener las cuentas públicas en orden, a través de una reforma restrictiva de las instituciones del Estado de bienestar; la moderación de los costos salariales y la desregulación de los mercados, en particular el laboral. El conjunto de estas políticas mejoraría la confianza empresarial, y por tanto, estimularían la inversión privada. Como complemento de la misma, el Estado debería fomentar la inversión en investigación y desarrollo y reformar los sistemas educativos para fortalecer el vínculo entre los conocimientos adquiridos por los estudiantes y las habilidades (*skills*) requeridas por el sistema productivo. Los previsibles superávits comerciales generados una vez que esta estrategia tuviera éxito deberían, por último, acumularse en las reservas de los bancos centrales de manera de poder protegerse frente a las fluctuaciones cíclicas de la economía mundial, garantizando la sostenibilidad del crecimiento en el mediano-largo plazo.

Está claro que para los países en vías de desarrollo el desafío de la globalización de los intercambios no es simple, tanto por su atraso tecnológico como por sus pequeñas dimensiones en términos económicos, excluidos pocos grandes países como los BRICS (Brasil, Rusia, China, India, Sudáfrica). No obstante, esta estrategia es vista como la única posible para respetar de manera simultánea las condiciones de equilibrio macroeconómico y desregulación económica impuestas por las organizaciones internacionales, y al mismo tiempo



perseguir otros objetivos de carácter social, como reducir los niveles de desigualdad económica, por lo menos al margen, actuando sobre la desigualdad de oportunidades, y reducir en consecuencia la pobreza, al romper los circuitos de transmisión intergeneracional de la misma.

En todo caso, estas reflexiones beben de los avances de las dos décadas anteriores en el campo de las teorías del crecimiento endógeno, como se verá en un momento. En el área latinoamericana estas ideas fueron difundidas en la forma del neoestructuralismo cepalino. Igualmente influyente fue el resurgir del institucionalismo en las ciencias sociales y su aplicación a las teorías del crecimiento y del desarrollo. Estos temas serán objeto de las siguientes secciones.

### *1.5.2. Las teorías del crecimiento endógeno*

En la teoría neoclásica convencional, relatada en los manuales al uso en los cursos básicos de economía, el uso de los factores productivos está caracterizado por rendimientos decrecientes: la consecuencia principal de este supuesto es que la teoría predice en el largo plazo un crecimiento económico de equilibrio nulo, concepto que llama a la memoria el “estado estacionario” de la economía política clásica (cfr. 2.2). Toda desviación del equilibrio es explicado *ad hoc* como el resultado de un impulso exógeno, típicamente el cambio tecnológico<sup>49</sup>.

La familia de teorías del crecimiento endógeno intenta mejorar la explicación ofrecida por las teorías convencionales sobre crecimiento económico, al incluir las variables que explican la desviación del estado de equilibrio dentro de las ecuaciones que describen sus modelos. En otras palabras, transformando en endógenas las variables exógenas de los modelos

---

<sup>49</sup> Se trata del famoso “Residuo de Solow”, es decir la proporción de crecimiento económico que el incremento en el uso de factores productivos (entes abstractos denominados capital, trabajo y tierra, principalmente) no consigue explicar. En los cálculos de Solow, casi el 50% del crecimiento de EE.UU. en la posguerra no podía ser explicado sino exógenamente, es decir por algún factor incógnito  $x$  distinguible del puro incremento de los insumos utilizados en la producción.

tradicionales<sup>50</sup>. En esta operación, introducen en sus modelos la hipótesis de que son posibles rendimientos crecientes de escala, lo que determina que en el largo plazo puede alcanzarse un crecimiento no nulo, escapando de la trampa del estado estacionario, que es el resultado teórico de la economía convencional.

Las fuentes que generan crecimiento endógeno son diferentes según el modelo y el autor seleccionado. Pese a esto, en la literatura pueden distinguirse explicaciones basadas en la acumulación de 'capital humano' (el nivel de educación, *lato sensu*, de la fuerza trabajo)<sup>51</sup> o en el progreso técnico, de las explicaciones que se fundamentan en los factores de tipo institucional. Los primeros afectan el nivel de productividad de la fuerza trabajo (por un nivel dado de capital), los segundos afectan principalmente los costes de transacción de la actividad económica y el ritmo de creación y difusión del conocimiento científico.

Según Helpman (2007:12-13), la posición de consenso en la teoría del crecimiento considera que la acumulación de capital físico y humano influyen sobre el potencial de crecimiento, es decir, el nivel de renta per cápita máximo al que un país puede aspirar, pero son los factores tecnológicos e institucionales los que juegan un papel decisivo sobre las tasas de crecimiento a través del impacto que tienen sobre la productividad. Ambos factores generan externalidades positivas sectoriales o incluso sistémicas<sup>52</sup> que permiten contrarrestar los rendimientos decrecientes del capital, y generar un aumento del crecimiento per cápita. En particular, las instituciones afectan los incentivos para acumular y para innovar, así como para adaptarse a los cambios.

---

<sup>50</sup> Cfr. por ejemplo Romer (1990); Aghion y Howitt (1992).

<sup>51</sup> Cfr. Barro (1991); Lucas (1988).

<sup>52</sup> Las innovaciones tecnológicas generan externalidades por su naturaleza de bienes no rivales en el consumo: su uso por parte de un actor económico, no disminuye la utilidad de su uso por parte de un número indefinido de otros actores. Además, el uso de las innovaciones es excluible, es decir su difusión puede ser obstaculada solo de forma temporal por medio de una protección selectiva bajo forma por ejemplo de patentes o de los derechos de autor. Estas formas de exclusión parcial aportan extrabeneficios al innovador, como describe Shumpeter, ya que dan forma a mercados con naturaleza de oligopolio o incluso monopolio.

Las consecuencias teóricas de la endogeneidad del crecimiento son numerosas. En primer lugar, la existencia de externalidades generadas por la innovación tecnológica justifican una intervención pública, ya que el nivel agregado de inversión del sector privado generado por decisiones individuales que toman en cuenta sólo la rentabilidad privada resultaría inferior al nivel que resulta óptimo para la sociedad. Si se incluyen en el cálculo económico los beneficios sociales de la generación y difusión del conocimiento, se explica la necesidad de que el sector público se haga cargo de una parte importante de las inversiones en investigación y desarrollo, en particular en la financiación de la ciencia de base, la cual no reporta beneficios en el corto plazo al no estar destinada a una aplicación productiva inmediata.

Las externalidades pueden explicar también porque empíricamente se realiza un flujo de inversiones hacia los países menos desarrollados que es menor de lo predicho por la economía internacional convencional<sup>53</sup>. La razón de este fenómeno estaría, según las teorías de crecimiento endógeno, en que el crecimiento de la productividad producido por las inversiones privadas está condicionado por la acumulación de otras formas de capital, en particular de capital social y humano, que se acumulan a nivel sistémico y no de empresa. Es la presencia o la ausencia de externalidades positivas, que puede producirse por la carencia de esas formas de capital complementario, la que explicaría una parte considerable de los flujos de las inversiones extranjeras directas.

Otra consecuencia de la presencia de factores endógenos de crecimiento es que invalida la existencia de un mecanismo automático de reequilibrio del

---

<sup>53</sup> En la visión ortodoxa los capitales deberían fluir hacia los países donde su rentabilidad es mayor (cfr. nota al pie 46). Esa mayor rentabilidad dependería en el caso de los países en desarrollo de la menor abundancia de capital acumulado. Si valiera esta hipótesis se produciría un flujo de capital hacia esos países superior al registrado empíricamente. De hecho durante largo tiempo ha ocurrido que el mayor flujo de capitales se ha producido entre los propios países desarrollados. Entre los países en desarrollo, unos pocos acaparan la gran mayoría de estos flujos (Brasil, China, India, etc.). Dejando a un lado los flujos de tipo especulativo, los movimientos de las inversiones de capital hacia los países en desarrollo pueden ser explicados por otros factores, como las dimensiones del mercado interno de destino, la posición geográfica en los flujos de comercio, los recursos naturales explotables, etc., más que por la sola cantidad acumulada de capital físico.

sistema económico internacional, que conduzca a la convergencia entre países pobres y ricos<sup>54</sup>. En este sentido la brecha entre países desarrollados y no desarrollados no se reduciría por virtud del libre comercio global. Es más, según estas teorías, el Estado tiene papel un importante en mejorar la asignación de recursos para una erogación suficiente de bienes públicos y fomentar las inversiones privadas en los sectores con alta intensidad de tecnología y conocimientos (donde el capital humano puede ir acumulándose) a través de políticas industriales y tecnológicas estratégicas<sup>55</sup>.

Como se dijo, fue a partir de los aportes de esta perspectiva teórica que se consolidó un enfoque favorable al fomento del capital humano que destacaba la necesidad de focalizar el esfuerzo de cada Estado en implementar políticas que favorecieran los sistemas nacionales de investigación y desarrollo con el fin de mejorar la competitividad externa del país. En otros términos, la innovación tecnológica conduciría, a través de una mejora de la productividad, a la inserción de un país en los sectores más dinámicos y los de mayor valor agregado en los flujos de comercio mundial. Los efectos positivos de una inserción externa de este tipo consistirían en mayores tasas de crecimiento económico, una tendencia a realizar balanzas comerciales positivas (y por lo tanto a acumular una posición acreedora respecto al resto del mundo) y a atraer flujos de capitales externos, además de favorecer un derrame positivo en términos de crecimiento del empleo, desde el sector exportador, y de progresiva mejora tecnológica, por los efectos endógenos ya analizados.

---

<sup>54</sup> Se trata de uno de los debates más encendidos de la economía contemporánea: según los autores que apoyan la hipótesis de la convergencia, los datos empíricos desestimarían la convergencia de todos los países a un mismo nivel, pero confirmarían la convergencia condicional, es decir que a un mayor nivel inicial de producto en relación al nivel de largo período, menor sería la tasa de crecimiento (Fields 2002:195).

<sup>55</sup> En la literatura, el caso más paradigmático es el de los países industrializados de Asia oriental. En el caso de Corea del Sur y Taiwan, por ejemplo, la intervención del Estado no consistió en una intervención pasiva sobre las disfunciones del mercado, sino en modificar activamente los precios relativos de mercado y distorsionarlos deliberadamente según una estrategia consciente con objeto de estimular la inversión y el comercio exterior (Bustelo 1998:182; cfr. también Chang 2002).

### *1.5.3. El neo-estructuralismo cepalino*

Esta preocupación en torno a la innovación tecnológica y la inserción internacional de cada país adquirió relevancia a nivel de América Latina a lo largo de los años 90, en todos los foros de debate regional, como es el caso de la CEPAL. A principios de los años noventa, esta organización innovó su enfoque con la adopción de los lineamientos fundamentales de las teorías del crecimiento endógeno con el objetivo de renovar su marco de referencia y sus propuestas para el desarrollo de la región latinoamericana. La obra de Fernando Fajnzylber (1992) es el mejor ejemplo de la nueva postura de la CEPAL. Este autor parte de un análisis de las deficiencias del modelo de industrialización latinoamericano, resumidas en lo que él llama el síndrome del “casillero vacío”, es decir, de que se trató de un proceso de crecimiento económico que no fue acompañado por una disminución de las desigualdades.

Según Fajnzylber el desarrollo de América Latina ha estado caracterizado por el aprovechamiento de fases de temporánea “competitividad espuria”, originada, es decir, por “rentas geográficas” o derivadas de la abundancia de recursos naturales. A causa de la extrema desigualdad con la que está distribuida la propiedad de estos recursos, las rentas obtenidas de su explotación fueron destinadas desde un principio a alimentar el consumo suntuario de las clases propietarias (según los patrones típicos de las clases altas de los países desarrollados), fenómeno que continúa hoy en día.

El intento de cimentar el desarrollo de estos países sobre bases más sólidas fue característico de las décadas entre la gran depresión y los años 70. En este período, parte del excedente se destinó, a través de la acción del Estado, al desarrollo de una base industrial autóctona, que sobrevivía principalmente gracias a la protección pública y destinaba su producción al mercado interno. La introducción de capital extranjero a través de las multinacionales no hizo sino profundizar este último proceso, ya que esas inversiones se dieron precisamente para explotar las rentas de la protección comercial (Fajnzylber, 1992:22, 26).

La propuesta de Fajnzylber (1992) se articula sobre una reafirmación de la importancia de la industrialización, “eje vital del desarrollo económico por su aporte al progreso técnico y a la elevación de la productividad”, en el que es fundamental “la combinación de aprendizaje e innovación” (*ibid*:22). Estos factores permiten alcanzar un ciclo virtuoso de “competitividad y crecimiento” permitiendo al país introducirse en aquellas producciones con mayor valor agregado e intensidad tecnológica y de mayor crecimiento en el comercio internacional, al agregar “valor intelectual a los recursos naturales o a la mano de obra disponible” (*ibid*:25). En definitiva, se clama por una verdadera transformación productiva que, en sus palabras:

*“permita elevar la productividad de la mano de obra, sustentar la competitividad internacional «auténtica» apoyada en la incorporación de progreso técnico, fortalecer y ampliar la base empresarial latinoamericana, elevar masivamente el nivel de calificación de la mano de obra y lograr el establecimiento de relaciones de cooperación constructiva entre el gobierno, sector empresarial y laboral basados en acuerdos estratégicos que den permanencia a las políticas económicas”*(Fajnzylber, 1992:26).

El crecimiento con un patrón industrial competitivo (es decir, sostenible en el tiempo) permitiría a su vez “flexibilizar el funcionamiento social” ya que la perspectiva de que en el futuro habrá mejoras en las condiciones de todos los individuos, permite reducir la intensidad de los conflictos sociales, aún en presencia de desigualdades persistentes (Fajnzylber, 1992:23). Una intensidad menor de los conflictos sociales permite retroalimentar el proceso al favorecer un clima de diálogo y de toma de decisiones estratégicas y de largo plazo.

En definitiva, el pensamiento de la CEPAL ha evolucionado durante los años 90 en la dirección de resaltar la importancia del progreso técnico para incrementar la competitividad de los sistemas económicos de una forma sustentable en el tiempo, es decir, con “la capacidad de incrementar o al menos de sostener su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población” (Hounie and Pittaluga, 1999:19). En el contexto del debate en las organizaciones internacionales, la perspectiva de la CEPAL reivindicaba la importancia de establecer una estrategia de

desarrollo contextualizada para cada país, con base en las instituciones del Estado, con el objetivo de construir un ambiente propicio a la absorción de las innovaciones provenientes de las economías centrales y su posterior adaptación y difusión a nivel local. En otras palabras se advertía de que la liberalización de la economía no era condición suficiente para impulsar un proceso espontáneo de convergencia con las economías más desarrolladas, si no era complementada por políticas que tuvieran el objetivo de construir y desarrollar un verdadero sistema de innovación nacional<sup>56</sup>(Hounie y Pittaluga, 1999:24).

## *1.6. El neo institucionalismo y las variedades de capitalismo*

### *1.6.1. Instituciones y neoinstitucionalismo: una revisión de la literatura*

A partir de los años 80, se asiste a un retorno del interés por las instituciones tanto en la ciencia política como en la economía. El ‘nuevo institucionalismo’ adopta los avances teóricos y metodológicos y las herramientas de investigación elaboradas en las décadas anteriores, en particular por el análisis de la elección racional (Peters, 2003:14). Si bien existen muchas versiones de este enfoque, con posiciones distantes en algunas cuestiones teóricas<sup>57</sup>, Peters (2001) destaca que todos comparten un núcleo analítico común, constituido por el supuesto epistemológico de que “los investigadores pueden llegar a un nivel analítico más elevado si empiezan a trabajar con las instituciones y no con los individuos [...]; ya que las instituciones crean grandes regularidades en el comportamiento humano” (*ibid.*:207). El nuevo institucionalismo busca por lo tanto explicar las instituciones en tanto “variable dependiente” y, sobre todo, explicar otros fenómenos utilizando las instituciones como “variables independientes” (*ibid.*: 306).

---

<sup>56</sup> Definido como “el conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todos los sectores económicos, incluyendo las actividades de formación de recursos humanos y su financiamiento” (Hounie y Pittaluga, 1999:21).

<sup>57</sup> Hall y Taylor (1996), por ejemplo, distinguen tres corrientes diferentes del institucionalismo- el histórico, el sociológico y el de la elección racional. Peters (2003) llega a identificar hasta siete tipos diferentes.

En el caso de América Latina el resurgir del institucionalismo coincidió con la ola de transiciones a la democracia que caracterizó la década de 1980 y suscitó el interés por el diseño de las instituciones políticas en las nuevas democracias, la llamada ingeniería institucional, y por la calidad democrática de los nuevos regímenes. En este sentido, se pasó a concebir las instituciones como instrumentos políticos que podrían canalizar las fuerzas de la sociedad en un “caudal estable, regulado y previsible” (Cheresky y Pousadela, 2001:27). En este período, se dan debates del tipo que, por ejemplo, contraponen el presidencialismo al parlamentarismo como factor explicativo de la inestabilidad política de los países de la región, siendo dominante en América Latina el primer tipo de régimen de gobierno (cfr. por ejemplo Linz y Valenzuela, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997). Por otra parte, más abajo se verá como la teoría institucional general, elaborada para el análisis de los países más desarrollados, fue adaptada al estudio de las sociedades latinoamericanas, donde prevalecen instituciones informales, a menudo débiles e inestables, y no siempre eficientes desde una óptica económica.

Cuando se trata el tema de cómo definir el concepto de institución la tarea no es fácil. Las definiciones que presenta la literatura son numerosas y todavía no se ha consolidado un consenso teórico. Una de las definiciones más citadas, y quizás más influyentes por lo menos en la disciplina económica, se debe a Douglass North (1993): con una analogía, el autor define que “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (*ibid*:13).

La noción de juego propuesta por North es funcional a la modelización de las interacciones interdependientes de los actores sociales, caracterizado cada uno por una dotación de recursos. La motivación que mueve el juego social es la competición con el fin de obtener alguna forma de alguna ventaja tangible individual. Según los ámbitos, éstas pueden tomar la forma de recursos monetarios o materiales, poder, ligado a una posición social, prestigio,



originado en determinadas características personales, etc. Al mismo tiempo, los actores están condicionados por un entorno de oportunidades, incentivos y amenazas, resultante de la acción de otros actores. La competición y en general el conflicto, en el que ganancias y pérdidas están disociadas entre ganadores y perdedores de la interacción, no es naturalmente la única forma posible de “juego” humano. En muchos casos, puede darse algún tipo de coordinación, basada en convenciones sociales, con coste nulo para los participantes, como en el caso en el que todos los miembros de una colectividad hablan el mismo lenguaje o conducen por el mismo lado. El comportamiento cooperativo está presente en toda acción colectiva, como por ejemplo en las actividades contestatarias. Este tipo de acción puede reportar beneficios para todo el grupo si tiene éxito, pero tiene costos para los participantes que aportan activamente sus recursos a la acción, resultando un conjunto de contradicciones entre la acción colectiva y el interés individual puramente egoísta (Offe, 2001:984).

Más en general, puede entonces concebirse a las instituciones como aquellos sistemas de normas, creencias y organizaciones que guían, motivan y coordinan la conducta de los individuos de manera previsible y eficiente. Las instituciones modelan las interacciones y estructuran el sistema de incentivos de los actores sociales, generando comportamientos más o menos cooperativos. Por este motivo, son fundamentales a la hora de resolver ciertos problemas de la acción colectiva (como el oportunismo del ‘free rider’), aumentan la predictibilidad del comportamiento humano, reducen la incertidumbre o inducen a la estabilidad las relaciones interpersonales. Debe añadirse, que muchas instituciones no están formalizadas bajo forma de leyes o normas escritas, sino más bien están constituidas por rutinas de comportamiento, costumbres, hábitos, normas sociales y culturales que influyen sobre la conducta de las personas (March y Olsen, 1989:21-22).

Desde una perspectiva más sociológica, Portes y Smith (2008:104-105) puntualizan que las instituciones pueden entenderse como el conjunto de reglas, formales o informales, que gobiernan las relaciones entre los diferentes roles que los individuos desempeñan en una organización social. En este

sentido, debe distinguirse en todo momento entre instituciones y organizaciones sociales. Los roles están definidos por un conjunto de normas vinculado a una determinada posición en una organización social, cuyo cumplimiento viene garantizado por los incentivos y restricciones que proporciona ocupar ese lugar. Las normas pueden entenderse como prescripciones expresas de comportamiento, que detallan qué debería o no hacerse. Las normas, por lo tanto, deben distinguirse de los valores, principios morales más generales, que orientan las percepciones del individuo de una forma más indirecta. Los valores prevalentes serán los constitutivos fundamentales de la cultura de la que es portadora una determinada organización. Los roles involucrarán, además, no sólo una previsibilidad de comportamiento dada por las normas, sino también el conocimiento de un repertorio de habilidades necesarias a desempeñar tales comportamientos con las modalidades correctas. Este conjunto de habilidades complementarias constituirá el capital cultural necesario para manejarse provechosamente dentro la organización.

La distinción analítica entre instituciones, organizaciones, roles sociales y valores que sugieren Portes y Smith, permite comprender como en la realidad las personas que desempeñan un rol en una determinada organización no siguen ciegamente las normas institucionales que regulan sus relaciones con los individuos que desempeñan otros roles en la misma estructura social. Los actores más bien “modifican de forma constante las normas, las transforman e incluso se las saltan en el curso de las interacciones cotidianas” (*ibid.*107). Esta perspectiva corrige el determinismo de algunas visiones institucionalistas. De hecho uno de los problemas del análisis institucional reside que las interacciones humanas que en teoría están constreñidas por las instituciones, a su vez las modifican. La dirección de causalidad entre las dos variables, el comportamiento humano y las instituciones, sería por lo tanto por lo menos circular.

La visión del ser humano que emerge del institucionalismo es por lo tanto muy compleja y deriva de la interacción de la acción individual con la

estructura social. También las motivaciones detrás de la acción individual son más complejas. En contraste con el paradigma neoclásico centrado en el ‘homo economicus’ neoclásico, que siempre alcanza la decisión que objetiva o sustantivamente es óptima en términos de una determinada función de utilidad, la persona con racionalidad limitada lleva adelante sus decisiones de manera tal que sea procesalmente razonable y satisfactorio a la luz del conocimiento y de los medios de computación disponibles (cfr. Simon, 1955). En este cuadro, las instituciones juegan un papel clave, ya que al reducir las incertidumbres propias de la interacción humana, simplifican la complejidad de los problemas que los actores deben resolver<sup>58</sup>. Las instituciones coadyuvan así los “programas de solución de problemas” (o algoritmos) poseídos por el individuo, reduciendo la carga que pesa sobre su capacidad computacional, necesariamente limitada por las capacidades de la mente humana de capturar, procesar y utilizar la información (North, 1993:41).

Las instituciones pueden ayudar a explicar porque la conducta humana es más compleja que la visión economicista de utilidad individual, ya que incluye consideraciones de tipo altruista y otras limitaciones autoimpuestas (North, 1993:34). En muchas ocasiones los intereses de otros pueden entrar a formar parte de la decisión del individuo, ya que el reconocimiento de estas reivindicaciones puede ser percibido como una extensión del propio interés, como en los casos en que el bienestar de una persona depende del bienestar de otros (simpatía)<sup>59</sup>, aunque ello pueda significar que el individuo deba actuar en el futuro contra sus propios intereses personales (compromiso). La idea del compromiso introduce una cuña entre la elección personal y el bienestar

---

<sup>58</sup> En el mundo de la economía neoclásica, el actor se enfrenta a situaciones en las que debe evaluar sus decisiones sobre la base de riesgos y no de incertidumbre. En situaciones de riesgo es posible atribuir probabilidades a los resultados alternativos de una acción y calcular consecuentemente los beneficios esperados de cada decisión. En una situación de incertidumbre, al contrario, no pueden calcularse esas probabilidades.

<sup>59</sup> El considerado fundador de la economía moderna, Adam Smith, en el *incipit* al capítulo I intitulado “de la simpatía” de su “Teoría de los sentimientos morales”, ya escribía que: “Por más egoísta que quiera suponerse al hombre, evidentemente hay algunos elementos en su naturaleza que lo hacen interesarse en la suerte de los otros de tal modo, que la felicidad de éstos le es necesaria, aunque de ello nada obtenga, a no ser el placer de presenciarla” (Smith, 2004:29).

personal, en el sentido que la gente puede racionalmente escoger un acto que lleva aparejado un nivel de bienestar personal anticipadamente inferior (Sen, 1977:326-327,329).

En otros términos, puede afirmarse que existe toda una categoría de actividades humanas que pueden ser disfrutadas solo en un contexto de sociabilidad, ya que se generan a partir de las relaciones de afecto y amistad. En términos económicos, estos bienes, en el sentido de satisfactores del bienestar humano, pueden ser definidos como una categoría especial de bienes relacionales, que adquiere valor sólo a través de la interacción con los demás y no puede ser intercambiado en el mercado. De hecho, las relaciones interpersonales, para ser genuinas, no deben ser instrumentales, su valor es intrínseco a la relación misma. En otras palabras, las relaciones de intercambio no pueden proveer bienes relacionales afectivos ya que las vacían de su significado profundo de gratuidad y de donación de uno mismo al otro (Bartolini, 2010).

Todas estas manifestaciones del comportamiento humano en la sociedad moldean las instituciones, tanto que la pretensión de la economía capitalista de generar una esfera del intercambio totalmente autónoma y dominante sobre las otras esferas de la sociedad es una peculiaridad de la ideología de los mercados autorregulados. Más bien, en todas las sociedades, todas las relaciones económicas están “arraigadas” (‘embedded’) en un entramado de normas, conductas y motivaciones de carácter extraeconómico, familiar, político o religioso (Polanyi *et al.* 1976). Es este entramado de instituciones que favorecen los comportamientos cooperativos en las interacciones repetidas, generando un contexto de confianza en el comportamiento ajeno, que constituye la base de lo que algunos definen “capital social” (cfr. 2.6.1) y un ingrediente fundamental del desarrollo económico. Naturalmente, las instituciones no necesariamente cumplen esa función, ya que según como se hayan desarrollado a lo largo del tiempo pueden favorecer otro tipo de conductas, como se verá más adelante. En particular, puede favorecer la emersión de grupos que persiguen intereses

particularistas, y en ese caso el interés individual se conjuga con la acción colectiva en detrimento del interés más general de la sociedad (Hardin, 1997).

Otro tema relevante en la literatura, es la discusión sobre el grado de eficiencia que presenta un determinado entramado institucional. Respecto a esta cuestión, nada en el proceso de formación de las instituciones asegura que la configuración que se observa en un momento dado sea eficiente ni, del resto, en qué sentido debería serlo. Según la escuela de la economía neo-institucional se puede razonar sobre la eficiencia de un particular entramado institucional, evaluando en qué medida el diseño de las instituciones económicas y políticas afecta los costes de transacción que interfieren en el intercambio de mercado y la generación de costos y beneficios para terceras partes, las llamadas externalidades (cfr. en particular Coase, 1960, y Williamson, 1993). En esta línea surge la cuestión de cómo es posible obtener la configuración institucional que maximice la eficiencia del sistema económico o político. Según algunos autores, las fuerzas de mercado serían suficientes para conducir a las instituciones emergentes hasta la forma necesaria para alcanzar este nivel institucional óptimo (Posner, 1977). Otros proponen mecanismos evolutivos a través de los cuales sobrevivirían sólo las instituciones más eficientes. Sin embargo la evolución real de las instituciones no parece seguir estos modelos. Una vez que las instituciones están asentadas, generan apoyo entre las fuerzas sociales y se convierten en difíciles de substituir o mejorar. En este sentido, “las instituciones raramente desaparecen a causa de ser consideradas relativamente ineficientes” (Offe, 2001:996)<sup>60</sup>.

Esta característica de las instituciones es lo que asegura al investigador que las instituciones puedan durar lo suficiente para tener efectos sobre la realidad económica y política observada. Para que las instituciones puedan ser objeto de un análisis específico y autónomo deben constituir entidades con un

---

<sup>60</sup> Un ejemplo clásico es el estándar QWERTY para teclados, nacido para impedir el atascamiento de las máquinas de escribir mecánicas provocado por una más elevada velocidad de escritura, que una disposición más eficiente de las letras permitiría, pero totalmente anacrónico en un mundo de calculadores electrónicos (David, 1985).

cierto grado de estabilidad e independencia de la estructura de poder o de las fuerzas sociales de su entorno<sup>61</sup>.

Diferentes enfoques se han propuesto explicar este atributo de las instituciones. Según el enfoque de la teoría de la elección racional, las instituciones son equilibrios que permanecen porque ningún actor tiene interés en cambiarlos. En esta perspectiva, las instituciones se auto-sostienen y se refuerzan así mismas ('self-reinforced') porque los actores se enfrentan: i) a costes irre recuperables, constituidos por ejemplo por los recursos invertidos en aprender cómo actuar en un determinado entramado institucional; ii) a la incertidumbre sobre las consecuencias a largo plazo para sus intereses de una reforma de las instituciones existentes, independientemente de los beneficios de corto plazo; iii) por último, todo proceso de cambio institucional genera un problema estándar de acción colectiva, con los costos individuales que esto acarrea (Rothstein, 2001:225-226). En este enfoque, entonces, existe la tendencia a ver el cambio como una dinámica generada por algún factor exógeno que rompe el equilibrio institucional, mientras excluye del análisis los cambios endógenos no puramente adaptativos (Streeck y Thelen, 2005:7).

El enfoque de la '*path dependence*', o "dependencia del sendero", adopta una perspectiva al contrario más histórica, al entender que la explicación del hecho social dependerá en buena medida de las características que han prevalecido en los momentos anteriores y la evolución histórica que ha conducido al estado actual de la situación. En el caso del entramado institucional, esta perspectiva indica que el momento de génesis histórica de una institución determinada es fundamental para entender cómo ha evolucionado en el tiempo. Los estudios de path dependence típicamente examinarán por lo tanto el contexto histórico, el debate político, las coaliciones sociales que suportaban cada alternativa en el momento en qué se estableció una determinada institución social. Es lo que este enfoque considera

---

<sup>61</sup> Sin embargo, véase más adelante el enfoque de la debilidad institucional que pone en cuestión esta hipótesis (cfr. Levitsky y Murillo, 2005).

“coyunturas críticas”, que producen cambios sociales radicales por rupturas del orden preexistente. Se sobreentiende que en los períodos entre dos coyunturas críticas, se da al contrario una evolución gradual de las instituciones que da lugar a innovaciones, como mucho, de tipo incremental. Estos largos períodos de inercia son caracterizados por su estabilidad institucional, por lo que este enfoque representa a los cambios que afectan a las instituciones como un proceso evolutivo con saltos, en analogía con la teoría evolucionista del “equilibrio puntuado” (‘punctuated equilibrium’), elaborada por los biólogos Niles Eldredge y Stephen Jay Gould en 1972. Se rechaza por lo tanto la gradualidad propia del funcionalismo, según la cual algún tipo de mecanismo selectivo favorece la supervivencia de aquellas innovaciones institucionales que cumplen alguna función útil para la permanencia de las organizaciones sociales frente a cambios exógenos. Al contrario, se opta como se dijo por una perspectiva que teoriza “largas continuidades” interrumpidas periódicamente por “cambios radicales” (Pempel, 1998).

<b>Tab. 2. Tipos de cambio institucional</b>			
		Resultados del cambio	
		Continuidad	Discontinuidad
Proceso de cambio	Incremental	Reproducción por adaptación	Transformación gradual
	Brusco	Sobrevivencia y regreso a lo inicial	Crisis y sustitución

**Fuente: Streeck y Thelen 2005:9**

A manera de síntesis, Streeck y Thelen (2005) sostienen que pueden darse ambos tipos de cambio, por un lado el adaptativo de la teoría de la elección racional, ya que de una acumulación de pequeñas variaciones pueden producirse cambios de largo alcance, por el otro las inercias institucionales rotas por saltos y discontinuidades según lo delineado por el enfoque de la path dependence. Por esta razón, los dos autores sugieren un esquema conceptual (cfr. Tab. 2) que distingue entre los “procesos de cambio”, que pueden ser incrementales o bruscos, y los “efectos del cambio” que pueden estar marcados por la continuidad o la discontinuidad (Streeck y Thelen, 2005:8).

Como ya se señaló previamente, las instituciones “están creadas y recreadas continuamente por un gran número de actores con intereses divergentes, compromisos normativos diferentes, poderes asimétricos y limitaciones cognitivas. Se trata de un proceso que ningún actor individual controla plenamente. Los resultados lejos de estar estandarizados son contingentes, a menudo impredecibles y pueden ser comprendidos en su totalidad sólo retrospectivamente. [...] Además, antes que impulsado por el exterior, el cambio es generalmente endógeno y en algunos casos producido por el mismo comportamiento que una institución genera” (Streeck y Thelen, 2005:19).

En particular, Streeck y Thelen (2005) distinguen cinco formas de cambio gradual en las instituciones, por desplazamiento (*displacement*), superposición (*layering*), deriva (*drift*), conversión (*conversion*), y agotamiento (*exhaustion*). Se da un proceso de desplazamiento, por la lenta emersión de alternativas institucionales, que es causada por el efecto de influencias del exterior y emulación de modelos extranjeros, se piense por ejemplo a la difusión del modelo de la seguridad social bismarkiana (cfr. Capítulo 3) o por el redescubrimiento de facetas institucionales pasadas, que desacreditan gradualmente a las instituciones dominantes y las sustituyen. Se da una superposición, cuando elementos nuevos añadidos a las instituciones preexistentes modifican su estatus y su estructura. Un ejemplo son los casos en los que se ha sobrepuesto un sistema privado voluntario de pensiones al preexistente sistema público. El dinamismo del primero entre las capas medias y pudientes de la población ha disminuido con frecuencia los consensos políticos y la sostenibilidad del sistema público (*ibid.*:21). Ocurre una deriva, cuando por negligencia (intencional o no) se descuida la manutención o reformulación de la institución frente a cambios en el entorno, generando un incumplimiento creciente y una degradación de la institución misma. Los autores presentan el ejemplo de la sanidad estadounidense, en el que la inactividad de los legisladores conservadores para adaptar el sistema público de salud frente a los cambios sociales y demográficos, han reducido su



cobertura, generando un decaimiento de la institución (*ibid*:24). La conversión se da cuando viejas instituciones son reorganizadas para la obtención de nuevos objetivos o cuando nuevos fines se atribuyen a viejas instituciones. Por último, el agotamiento se presenta cuando la institución se va atrofiando gradualmente hasta colapsar. En estos casos, el funcionamiento mismo de la institución podría socavar sus presupuestos originales hasta generar su fin. Este proceso puede estar desencadenado por los límites al crecimiento de una institución, tanto en términos de recursos consumidos o de complejidad organizativa (*ibid*:30-31).

<b>Tab. 3. Dimensiones de la fortaleza institucional</b>			
		Nivel de implementación	
		Elevado	Bajo
Nivel de estabilidad	Elevado	Instituciones formales fuertes	Instituciones formales estables pero poco implementadas
	Bajo	Instituciones formales inestables (pero implementadas)	Instituciones formales débiles

**Fuente: Levitsky y Murillo 2005:272**

En la región latinoamericana, las instituciones han tendido a demostrar una estabilidad menor a la observada en los países industriales más desarrollados. En vez de considerar como dadas la estabilidad y el grado de implementación ('enforcement') de las normas, el enfoque de la debilidad institucional las considera dimensiones de análisis. En el ámbito de los países más desarrollados se puede aceptar la hipótesis preliminar de que las instituciones son de forma predominante de tipo formal y "fuertes", ya que son 1) aplicadas con el suficiente rigor para que sean cumplidas de forma rutinaria; 2) son suficientemente estables para que los actores desarrollen expectativas compartidas basadas sobre el comportamiento pasado. En cambio, en muchos países de América Latina, las reglas formales cambian con relativa frecuencia, a menudo no se aplican de manera uniforme o incluso son violadas sistemáticamente (Levitsky y Murillo, 2005:270).

Por esta razón, Levitski y Murillo proponen para la región una taxonomía de las instituciones que identifica como dimensión de análisis a la

implementación y la estabilidad de las normas formales como aproximación de la fortaleza institucional de un sistema (cfr. Tab. 3). En el caso de instituciones formales fuertes, se observa de forma simultánea una elevada implementación de las normas formales y su relativa estabilidad en el tiempo. En el extremo opuesto, se sitúan las instituciones formales débiles. Cuando las normas formales son estables pero su cumplimiento es bajo, es posible que se esté en presencia de instituciones informales estables. También es posible el caso en que las instituciones formales estén implementadas pero no sean estables (Levitsky y Murillo, 2005:271-272).

Si se aplica su esquema al caso argentino, los autores consideran la presencia de una heterogeneidad de instituciones, aunque las instituciones formales “fuertes” son de número reducido, principalmente las instituciones básicas de la democracia iniciada en 1983, modeladas sobre la histórica constitución de 1853, sin perjuicio de la reforma constitucional de 1994. Sin embargo incluso alguna de ellas ha sufrido importantes modificaciones, como es el caso de la composición de la Corte Suprema<sup>62</sup>. Por último, las instituciones económicas han mostrado una elevada volatilidad y bajo grado de implementación, es decir, de debilidad, como por ejemplo las instituciones tributarias, que han sido modificadas por cada gobierno en el intento de incrementar la base fiscal del Estado (Levitsky y Murillo, 2005:272-273).

Retornando al tema de la relación existente entre instituciones y crecimiento económico, como se dijo existirían algunas formas institucionales que favorecerían la actividad económica, a través de la acumulación de capital y la innovación tecnológica. El desafío entonces residiría en promover el cambio institucional en la dirección de instituciones más eficientes, en la línea de las reformas estructurales de segunda generación (Banco Mundial, 1998, cfr. 1.5.1). Las instituciones serían una precondition de esos factores de desarrollo, ya que el entorno institucional puede fomentar o no la acumulación de conocimientos,

---

<sup>62</sup> La Ley 23.774, promulgada en abril 1990 bajo la presidencia de Carlos Menem, aumentó el número de jueces de 5 a 9.

y su aplicación al desarrollo de nuevas tecnologías, generando innovación. Por otro lado, donde prevalecen las instituciones del imperio de la ley, se garantizan los contratos y se limita el poder discrecional de las autoridades políticas, se promoverá la acumulación de capitales en el largo plazo (Helpman, 2007:134, 162).

En conclusión, según Helpman “las instituciones afectan los incentivos para innovar y para desarrollar nuevas tecnologías, los incentivos para reorganizar la producción y la distribución con el fin de explotar las nuevas oportunidades, y los incentivos para acumular capital físico y humano”; al mismo tiempo, “los grandes cambios tecnológicos siempre provocan grandes cambios en las organizaciones económicas. [...] La capacidad de un país para crecer también está subordinada, pues, a su capacidad para adaptarse a esos cambios” (*ibid.*:162). La capacidad de país para adaptarse depende, a su vez y en buena medida, de la calidad de sus instituciones políticas y económicas. En el largo plazo también las instituciones están obligadas a adaptarse, aunque evolucionan con lentitud, de ahí que, en algunos casos, el desajuste entre tecnología e instituciones se haga más grave, especialmente en épocas de rápido cambio tecnológico” (*ibid.*). Retorna una vez más la cuestión del cambio y de la adaptación de las instituciones a nuevos contextos tecnológicos y económicos.

Que las instituciones del Estado, en particular el aparato burocrático, tengan que estructurarse de forma de favorecer el desarrollo ha sido señalado por muchos autores (cfr., en particular, Evans, 1995). El ideal al que aspirar, y que muchos autores han visto ejemplificado en las exitosas economías de Asia oriental está constituido por las burocracias de tipo weberiano. En sus rasgos esenciales, las burocracias weberianas se caracterizan por adoptar métodos de reclutamiento meritocráticos y promover mecanismos de remuneración y carrera que favorecen el ‘esprit de corps’ de la institución y su autonomía frente a las presiones sociales, incluida una cierta impermeabilidad a los fenómenos de corrupción.

Junto a la necesaria acumulación de estas capacidades organizativas, el Estado “desarrollista” (‘developmental’) debe saber utilizar estos recursos para conducir al sistema económico hacia los objetivos de desarrollo que cumplan con una estrategia de crecimiento que sea sustentable e incluyente, no desigual. Para relacionarse con los sectores no estatales, la autonomía de la burocracia debe alimentarse del intercambio continuo de conocimientos y propuestas dirigidas a la elaboración común de proyectos de desarrollo con las empresas y otros actores relevantes, teniendo la capacidad de mantener en todo momento el equilibrio entre el interés de los grupos más poderosos y el interés general de la sociedad.

Se trata de lo que Evans llama “embedded autonomy”, es decir, una “autonomía arraigada” en la sociedad. Si se cumplen estas dos condiciones, las políticas públicas podrán coadyuvar la competitividad de las empresas, favoreciendo la acumulación de conocimiento y la innovación tecnológica. A la vez el Estado deberá apuntar a la difusión más amplia del bienestar a través de la provisión de servicios sociales básicos, financiada por la creación de empleos de calidad, gracias al desarrollo de actividades de alto valor agregado y a la creación de un sector de servicios tecnológicamente avanzado (Evans, 2010).

A modo de comparación, las instituciones de un Estado que no favorece el desarrollo tendrían rasgos muy distintos: la burocracia estaría marcada por métodos de reclutamiento basados en vínculos personales o políticos, mecanismos de carrera no meritocráticos y remuneraciones insuficientes conducirían a la desmotivación del funcionariado y a su permeabilidad a la corrupción y a la influencia de los sectores sociales más poderosos. En su interior es probable que surjan “núcleos de poder” autónomos (‘islands of power’) con la capacidad de doblegar las instituciones a su favor. La presencia de camarillas de poder en torno a intereses económicos privados obstaculizará el funcionamiento de las instituciones estatales. Respecto a las relaciones con la sociedad, se corre el riesgo que las organizaciones del Estado estén cerradas a las relaciones con el exterior por razones de cohesión interna y para protección de los intereses corporativos. Esto impediría que las instituciones del Estado

sean flexibles respecto a las innovaciones y provocará su rigidez y atrincheramiento en las tradiciones preexistentes. Por último, la falta de apoyos sociales hará que la organización caiga presa de los intereses de los más poderosos o vea muy limitada su capacidad de acción sobre la realidad social (Portes y Smith, 2008:108-109).

En este sentido, la debilidad de las instituciones se vería reflejada en un bajo grado de acumulación tanto de capital humano como físico y en un bajo nivel de innovación tecnológica. Consideraciones de este tipo asumen una importancia relevante, como se verá, en el caso de Argentina. Algunos autores explican el errático desempeño económico argentino en las últimas décadas como fruto de algunas características institucionales de ese país. Este es el caso de Spiller y Tommasi (2007), quienes atribuyen a algunas características institucionales del Estado argentino la debilidad en el diseño de las políticas públicas en ese país. Por debilidad se refieren tanto a la volatilidad, incoherencia en el tiempo, falta de implementación, coordinación, eficacia y credibilidad de las políticas públicas como al bajo nivel de cooperación entre los actores políticos y la insuficiente acumulación de conocimientos y pericia en el diseño de las políticas públicas. Las causas de estos rasgos residirían en unas prácticas políticas, cuyo atributo fundamental es su horizonte de corto plazo (Spiller y Tommasi, 2007:6).

Son las características institucionales del Estado argentino que diseñan, en la opinión de los autores, un sistema de incentivos que, por un lado, acorta el horizonte de los legisladores; por el otro constriñe débilmente la discrecionalidad del ejecutivo, y atribuye un gran peso a las relaciones entre éste y los gobernadores provinciales, que manejan un importante número de competencias y de presupuesto en el ámbito de las políticas sociales, en particular en el ámbito de la educación y la sanidad. Todas estas facetas centran la negociación política, lejos del legislativo, en arenas poco transparentes, en grupos reducidos o reuniones privadas, que carecen de la suficiente institucionalización para garantizar la aplicación en el tiempo de los pactos alcanzados (Spiller y Tommasi, 2007:6-7).

Al mismo tiempo, las instituciones del Estado tienen carencias, como en el caso del sistema jurídico o el burocrático<sup>63</sup>, por lo que no cumplen su función de coadyuvar la coherencia y aplicación en el tiempo de los acuerdos políticos. En esta situación, los actores intentarán introducir rigideces que limiten la posibilidad que la contraparte falte a sus compromisos. En este sentido, una larga historia pasada de actos unilaterales por parte del ejecutivo, de pactos no o mal aplicados, de giros radicales en las políticas públicas, influye negativamente en la credibilidad de las instituciones y en su capacidad de favorecer el alcance de soluciones cooperativas y de largo plazo entre los actores políticos (Spiller y Tommasi, 2007:7).

En un cuadro en que los actores políticos con poder de veto son numerosos en todas las áreas de política pública (cfr. Stepan, 2004), un sistema de incentivos con estas características favorecerá el oportunismo de los actores y sus objetivos de corto plazo. Tanto los actores políticos, cuanto los actores socioeconómicos con peso en el diseño de políticas públicas (como los empresarios o los sindicatos), enfrentándose a un entorno político débilmente institucionalizado, tendrán incentivos para perseguir estrategias que les permitan maximizar sus beneficios en el corto plazo e introducirán rigideces en la implementación de futuras políticas para mantener sus rentas de posición. En particular, negociarán con el Estado acuerdos que les permitan extraer el máximo de los recursos públicos a corto plazo y minimizar el coste de implementación de las políticas públicas en relación con sus intereses (Spiller y Tommasi, 2007:7).

Según muchos autores es esta fragilidad institucional, sumada a la ya mencionada inestabilidad política<sup>64</sup>, la que ha generado un entorno económico

---

<sup>63</sup> Los autores describen como junto a la burocracia permanente se ha formado una burocracia paralela, estrechamente ligada al ejecutivo, que la selecciona discrecionalmente, con un peso preponderante en la implementación de las políticas, cuyo mandato está limitado por la duración del mandato presidencial dificultando la coherencia de las políticas públicas en el largo plazo (Spiller y Tommasi, 2007: cap. 6).

<sup>64</sup> Es suficiente recordar que en los 38 años entre 1962 y 2000, Argentina tuvo 18 Presidentes, y 37 ministros de economía (casi uno por año). La variabilidad en los niveles inferiores de la administración fue por lo menos parecida o superior (Spiller y Tommasi, 2007:164-166).

extremamente volátil y una sucesión esquizofrénica de políticas económicas, que probablemente ha favorecido el pobre desempeño en el largo plazo de la economía argentina, más allá de la adopción de éste u otro modelo de desarrollo. Es suficiente recordar la alternancia entre breves episodios de crecimiento (concentrados, antes del actual período de recuperación, entre 1962 y 1974 o 1991-1998) y profundas fases recesivas o de estancamiento. Las políticas económicas adolecieron de las fragilidades en su diseño e implementación (subrayadas en los párrafos anteriores), produciendo una alta variabilidad de las tasas de cambio y de inflación, de los regímenes comerciales y de las políticas industriales, de los subsidios a la inversión o a la exportación, de políticas macroeconómicas sucesivamente expansivas o recesivas. Las políticas industriales del Estado, en particular, han carecido, en opinión de algunos autores, de coordinación, de consistencia y coherencia en el tiempo, de objetivos establecidos, verificables y de largo plazo, y por último, de mecanismos de evaluación para estimar su eficacia (Chudnovsky y López, 2007: cap. 1, 2 y 9).

En suma, las características institucionales parecen haber tenido, en el caso de Argentina, un peso fundamental en su desarrollo no sólo político sino también económico. Naturalmente, si la arquitectura constitucional del país tiene raíces en el siglo XIX, la mayor parte de las instituciones de la política social son posteriores. Muchas de ellas alcanzaron su máximo desarrollo en la etapa del Estado interventor que se fue forjando a la luz de la gran depresión mundial de los años 30 y adquirió una forma definida bajo los primeros gobiernos de Juan Domingo Perón (Sidicaro, 2010). Una tesis muy difundida sitúa el quiebre en la evolución institucional de Argentina precisamente en el surgimiento del peronismo, como puede verse por ejemplo en Waisman (1987) o Gerchunoff y Fajgelbaum (2006). En todo caso es indudable que esos años constituyeron una quiebra con la exitosa etapa primario-exportadora previa al golpe de 1930, la época dorada en la que Argentina estaba caracterizada por la relativa estabilidad política y se situaba entre los países más ricos del mundo (cfr. Díaz Alejandro, 1975). Según esta perspectiva, el objetivo de estas reformas

era loable: transformar radicalmente el fallido Estado desarrollista de la década de 1980 para favorecer el desarrollo de la iniciativa privada, por medio de un fortalecimiento de las instituciones que garantizara el desarrollo a largo plazo del país, en particular la protección de la propiedad privada y de los contratos, la estabilidad de las políticas económicas bajo el cepo de la convertibilidad, etc. Sin embargo, los procesos de reforma del Estado bajo la Presidencia de Carlos Menem no siempre fueron caracterizados por la fidelidad a estos principios virtuosos (cfr. 4.2.3, sobre el gobierno de Menem).

### *1.6.2. Las variedades de capitalismo*

Una de las líneas de investigación que quizás hayan tenido más influencia en la literatura reciente sobre el desarrollo es la teoría sobre las variedades de capitalismo. Esta corriente teórica parte de un enfoque de política económica comparada para analizar la variación institucional de los sistemas económicos en países capitalistas desarrollados. A partir de esta metodología, se han llegado a identificar distintas variedades de capitalismo y sus características más sobresalientes. Esta variabilidad puede explicarse y analizarse, en la perspectiva de estos autores, si se estudian las interacciones entre instituciones sociales y económicas. Al interior de esta interacción pueden identificarse algunas complementariedades, cuyo efecto refuerza o debilita las tendencias que hacen que los sistemas económicos graviten en torno a tipologías definidas y alternativas. La literatura sobre las variedades de capitalismo se centra de manera particular en la presencia de complementariedades entre las instituciones que rigen el bienestar y las instituciones que gobiernan la producción.

Estas instituciones configuran sendos regímenes de producción y de bienestar, y la variación de los sistemas capitalistas derivaría de las complementariedades que emergen de la interacción de ambos. El concepto de régimen, en su sentido institucionalista, será tratado en detalle en el Capítulo 3. Baste aquí decir que en esta corriente el concepto de regímenes de producción hace referencia a las instituciones que regulan la cantidad y calidad de empleos



generados en el sistema económico, principalmente en el sector privado, por las empresas nacionales y extranjeras<sup>65</sup>. El régimen de producción prevaleciente dependerá de las formas más o menos competitivas que asumen las relaciones entre las empresas; las modalidades de financiación externa del sistema productivo, las cuales dependerán de las relaciones entre las empresas productivas y las instituciones financieras, bancarias o bursátiles; y, por último, el tipo de inserción internacional de un país, y el nivel de competitividad de las empresas nacionales. Todo ello se reflejará en el funcionamiento de los mercados laborales. Sin embargo, el mercado laboral también estará condicionado por las políticas económicas y de regulación del Estado, y en general por las instituciones sociales que rigen la demanda, la oferta y la utilización de la fuerza trabajo (Huber y Stephens, 2001:23). El conjunto de estas fuerzas determina, en consecuencia, la tasa de empleo relativa a cada nivel de productividad, el nivel de calificación media de los trabajadores empleados en el proceso productivo, el nivel de competitividad externa de un país, etc.

Por lo que concierne a los regímenes de bienestar, esta perspectiva adopta una concepción restringida de las instituciones del bienestar, respecto a lo que se verá en el Capítulo 3, ya que su interés está centrado en las variaciones en cantidad y calidad de capital humano en dotación a la población activa de un país. El régimen de bienestar estará constituido por aquellas instituciones que contribuyen directamente a la inversión en capital humano, como los sistemas educativo y sanitario, pero también por todas las instituciones del mercado laboral que generan incentivos para que los individuos tomen determinadas decisiones respecto a la inversión en educación, fundamentalmente. Este último elemento constituye como se verá enseguida uno de los puntos de interacción

---

<sup>65</sup> Según los principales inspiradores de este enfoque, Hall y Soskice (2001), las empresas representan los actores protagónicos que promueven la adaptación de un sistema económico al cambio tecnológico y la respuesta a las presiones competitivas que provienen del sistema internacional. En esta óptica, el desempeño agregado de un país puede entenderse a partir de los resultados obtenidos a nivel de empresa individual y como efecto del comportamiento estratégico que las empresas adoptan respecto a los otros actores económicos que las rodean: no sólo el conjunto de las otras empresas, en unos o en otros sectores, proveedoras, clientes, competidoras, etc.; sino también, el Estado; las comunidades locales; los representantes de los trabajadores, etc.

entre regímenes de producción y de bienestar, siendo el otro las características de la demanda y oferta de empleo.

De este modo, este análisis se centrará en las características del régimen de bienestar que estén relacionadas con el sistema productivo. Aquí se encuentran aquellas instituciones de la seguridad social ligadas al mercado laboral, como la legislación de protección del empleo, el seguro de desempleo y los aseguramientos colectivos, de tipo contributivo, para garantizar el mantenimiento del nivel de ingresos del trabajador frente a riesgos sociales (como la vejez o la enfermedad). El conjunto de estas instituciones disminuye el riesgo asociado a un empleo, de manera que constituyen un fuerte incentivo para que los trabajadores inviertan en los tipos de competencias que son específicas de un empleo, es decir, que están ligadas a una empresa determinada o, por lo menos, al mismo sector productivo. En otras palabras, estas instituciones cumplen, por un lado, la función de reducir la vulnerabilidad de los trabajadores frente a los ciclos económicos, pero por el otro también los atan a un empleo determinado y a un sector o categoría laboral específicos. En ambos casos, los trabajadores están incentivados a invertir en los conocimientos ligados a ese particular sector productivo. Sin estas formas de protección frente a los riesgos sociales, los trabajadores tendrían más incentivos para invertir en competencias de tipo más general, es decir, que puedan ser transferidas de un empleo a otro y de un sector a otro. Vale también el razonamiento recíproco, respecto a los incentivos que tendrá la empresa para invertir recursos en incrementar los conocimientos de sus empleados, en el ámbito de relaciones laborales de largo plazo, o en cambio, sustituir parte de esos trabajadores en el mercado laboral, en el caso de que necesite competencias de tipo más general, y éstas sean relativamente abundantes entre los trabajadores.

En el otro lado de la relación, está la configuración del régimen de producción que fijará el tipo de empleo requerido por las empresas, sus funciones de producción, sus niveles de productividad, y su posición competitiva. Cada empresa tenderá a demandar un determinado contenido de competencias en tareas más o menos especializadas, y privilegiará en

consecuencia formas más o menos flexibles de relaciones laborales y diversas conformaciones de los regímenes de bienestar en el ámbito de las instituciones que regulan el empleo (Estévez-Abe, Iversen y Soskice, 2001).

Los pioneros de este enfoque, Hall y Soskice (2001), proponen dos modelos de capitalismo que representan modalidades opuestas de complementariedad entre regímenes productivos y de bienestar, en el ámbito laboral, que permiten que las empresas resuelvan sus problemas de coordinación y competitividad<sup>66</sup>: el modelo de economía liberal de mercado y el modelo de economía coordinada de mercado.

En el primer modelo, las empresas coordinan sus actividades a través de arreglos competitivos de mercado, mientras que en el segundo las empresas dependen en mayor medida de relaciones que no pasan a través del mercado. En este caso, las instituciones de política económica favorecerán el intercambio de información entre los actores, la deliberación y el acuerdo comunes sobre la base del conocimiento de los intereses de cada actor. Las mismas instituciones consolidarán los acuerdos sellados entre los actores, al permitir monitorear el comportamiento individual y sancionar los eventuales actos oportunistas que rompan con la actitud cooperativa. En suma, en las economías coordinadas serán visibles instituciones como poderosas asociaciones empresariales, sindicatos fuertes, una extensa red de participaciones cruzadas, y sistemas legales y regulatorios contruidos para facilitar el intercambio de información y la colaboración (Hall y Soskice, 2001 :8-11).

En términos más generales, en las economías de tipo coordinado las empresas estarán más dispuestas a invertir en activos específicos (cuyo destino

---

<sup>66</sup> Las empresas deben resolver problemas de coordinación con otros actores económicos en el ámbito de las relaciones industriales, con los representantes de los trabajadores; en la esfera de la educación y la formación profesional (como se dijo en el texto); a nivel de gobernanza corporativa, respecto a las fuentes de capitalización (los inversores) y financiación de la empresa; en la esfera de las relaciones con otras empresas (clientes, suministradoras, competidoras, etc.); por último, en las relaciones de tipo principal-agente con los propios empleados de la firma. De la capacidad de regular estas relaciones dependerá la competitividad de las empresas y el progreso tecnológico de un sistema económico en su conjunto (Hall y Soskice, 2001 :7).

no puede ser modificado fácilmente) o co-específicos (cuyo retorno depende de la cooperación activa de otras partes), mientras que en las economías liberales invertirán extensivamente en activos intercambiables, es decir, cuyo valor podrá ser liquidado con rapidez hacia otros fines. Por esta razón, las instituciones del primer modelo favorecerán las interacciones estratégicas que permiten comportamientos cooperativos como la formación sectorial, consorcios de investigación y desarrollo, etc. mientras en el segundo modelo los actores aprovechan la fluidez de los mercados para encontrar los mayores beneficios moviendo los recursos de un sector a otro. En este segundo modelo, las empresas necesitan el mayor grado de flexibilidad en los activos, en particular por lo que concierne a su fuerza de trabajo y el tipo de competencias requeridas. Cuánto más generales y utilizables para más tareas y en diferentes sectores sean esas competencias, mejor (Hall y Soskice, 2001 :15).

Las complementariedades institucionales que emergerán en las otras esferas, tenderán a reforzar las diferencias entre los dos modelos. Por ejemplo, donde existen instituciones financieras que gestionan el capital a largo plazo, como los bancos de inversión, será más fácil mantener instituciones que favorezcan el empleo de larga duración, tales como la protección contra el despido, ya que se proveerá de capital a las empresas con independencia de la variación de la tasa de beneficio en el corto plazo. Al contrario, las economías liberales tenderán a confiar en las instituciones de mercado tanto respecto a la financiación, acudiendo a los mercados financieros, como en las relaciones laborales, prefiriendo mercados laborales flexibles. En el caso de las economías coordinadas, por lo tanto, tenderá a manifestarse la presencia de instituciones que, en ambas esferas, mostraran un nivel más bajo de recursos al mercado (Hall y Soskice, 2001:18).

Naturalmente, desde el punto de vista que interesa a este trabajo, las conformaciones institucionales de cada variedad de capitalismo no son neutras. De hecho se sobreentienden configuraciones bien distintas de los regímenes de bienestar y del papel del Estado en los mismos, que como se verá en el Capítulo 3 conducen a diferentes resultados tanto en términos de distribución como de

exclusión social (se deja para las secciones 2.5 y 2.6 una definición más precisa de estos conceptos).

Como se dijo, la literatura sobre las variedades de capitalismo fue concebida desde una mirada dirigida a los países desarrollados. En los trabajos citados, el caso que representaría el paradigma del tipo ideal de economía coordinada sería Alemania, mientras el caso que más se acerca al modelo liberal sería el de Estados Unidos. No obstante, en los últimos años otros autores han empezado a estudiar la posibilidad de aplicar los conceptos básicos de esta perspectiva a otras realidades geográficas, caracterizadas por estructuras económicas más heterogéneas y menores niveles medios de ingresos. Este es el caso de los estudios que se han centrado en el análisis de la región latinoamericana.

Un buen ejemplo de ello es el trabajo de Ben Ross Schneider (2009) en el que el autor propone un tipo ideal de variedad de capitalismo que bien representaría a la región latinoamericana, permitiendo remarcar algunas características propias del desarrollo capitalista en esa área. En su trabajo se resalta como los hechos empíricos que más caracterizan a la región son, en primer lugar, la naturaleza de las grandes empresas que dominan los mercados nacionales. Se da en la mayoría de países una coexistencia de un grupo reducido de conglomerados (*holdings*) de capital nacional altamente diversificados, que constituyen grupos económicos con frecuencia bajo control de una familia, al lado de las subsidiarias locales de grandes empresas transnacionales de capital extranjero. En un segundo lugar, y de forma subordinada al régimen de la producción, prevalece un régimen de bienestar caracterizado por la elevada atomización de las relaciones laborales, la cual contribuye a reproducir una fuerza de trabajo de baja calificación (Schneider, 2009:555).

En el ámbito de la producción, las grandes empresas (nacionales y extranjeras) internalizan las principales decisiones de inversión, tecnología y empleo de las unidades productivas controladas. Además, las grandes

empresas suelen operar en mercados regulados o con carácter de oligopolio; sus enormes dimensiones relativas, en mercados altamente concentrados, hacen que su poder de mercado entre las empresas clientes y proveedoras, y su grado de influencia sobre el sistema político a todos los niveles de gobierno sea muy elevado. En otras palabras, también en la interacción con los actores que rodean estas grandes empresas son predominantes las formas jerárquicas (cfr. nota nº 66). La forma de gobernanza corporativa predominante está marcada también por la jerarquía, ya que estas empresas suelen estar controladas desde arriba, por el grupo familiar en el caso de los grupos económicos locales, o por la gerencia de la empresa madre situada en el extranjero, en algún país desarrollado o en otros países de la región, en el caso de las “translatinas”.

Dicho esto, las privatizaciones de los años 90 no hicieron sino profundizar estas características al permitir que las grandes empresas se expandieran en sectores regulados, de elevada rentabilidad y bajo riesgo, a menudo monopolios naturales. De esta forma tanto las multinacionales como los grupos locales se expandieron a los sectores de los servicios públicos (*utilities*), sector petro-minero y de otras *commodities*, y al sector de la intermediación financiera (Schneider, 2009:556-561).

Respecto a las relaciones laborales, el autor señala las diferencias de esta forma de capitalismo respecto a las formas coordinadas y de libre mercado: en la región, los trabajadores tienden a mantener relaciones de corto plazo con las empresas y pocos vínculos horizontales con el resto de los trabajadores. Así en comparación con esas tipologías de capitalismo, el nivel medio regional de densidad sindical es el menor, así como la duración media del empleo, acompañado por una elevada rotación de los trabajadores entre puestos de trabajo y entre distintos sectores. Al contrario, el grado de regulación de los mercados laborales formales es más elevado incluso que en las economías coordinadas, pero este hecho está más que compensado por la presencia considerable de la informalidad laboral que reduce considerablemente el grado de acatamiento de la legislación. Todo ello contribuye a que las relaciones industriales sean de tipo jerárquico, donde la regulación del Estado

desincentiva acuerdos sectoriales entre sindicatos y empresas e incentiva la búsqueda de influencia política para doblegar las políticas públicas en ventaja propia (Schneider, 2009:561-563). En los últimos años, Argentina ha constituido una excepción ya que, como veremos en el capítulo Capítulo 4, el gobierno ha promovido la contratación colectiva, la cual se ha desarrollado notablemente.

Las interacciones y las complementariedades entre instituciones sociales y económicas con estas características han producido un bajo nivel de inversión tanto en el desarrollo de tecnología propia como en educación para incrementar el nivel de calificación de la fuerza de trabajo. El primer elemento se explica por la presencia invasiva de las multinacionales que introdujeron tecnología extranjera, ligada a líneas de productos elaborados en cadenas internacionales de valor, que desplazaron a las empresas locales de la frontera tecnológica hacia sectores de baja innovación, desincentivando la inversión local en investigación y desarrollo. Todo ello condujo, por el lado de la demanda de empleo, a un bajo ritmo de creación de puestos de trabajo, los cuales fueron en su mayoría de media y baja calificación, con una preponderancia del sector primario-exportador y del terciario, en particular servicios de baja productividad (Schneider, 2009:561-563).

Por el lado de la oferta de trabajo, las relaciones laborales de corto plazo y la elevada volatilidad tanto del crecimiento económico como de las políticas económicas generaron incentivos negativos a la inversión en capital humano, en particular en educación. Los grupos económicos hicieron frente a la elevada volatilidad de la situación económica con una intensa diversificación en múltiples sectores, con una preferencia hacia aquellos que garantizaran una elevada rentabilidad, como los sectores regulados y los monopolios naturales. La acción de estas empresas fue acompañada por un manejo extremadamente flexible de sus activos, entre los que la fuerza de trabajo constituyó una variable de ajuste fundamental. Todos estos elementos se reforzaron mutuamente, reduciendo los incentivos a instaurar relaciones de larga duración, lo que influyó negativamente sobre la inversión de las empresas en la formación de sus empleados y en el establecimiento de mecanismos institucionalizados de

negociación entre asociaciones empresariales y de los trabajadores (Schneider, 2009:567-570).

Los Estados fueron frecuentemente actores de regulación económica, aunque débiles en cuanto no implementaron eficazmente esas normas y no lograron un suficiente grado de autonomía de las presiones sociales, como se discutió anteriormente. En este sentido, como principal filtro entre las presiones que se originaban en el sistema económico internacional y la economía interna, los Estados representaron la fuente principal de la volatilidad y del consecuente acortamiento del horizonte de decisiones de los actores económicos (Schneider, 2009:569).

Sin embargo, como señalan algunos autores (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2012), la región está llamada a resolver estos dilemas si quiere superar el doble desafío de la incorporación social y de mercado. En la línea de Hall y Soskice, se destacan las estrechas complementariedades existentes entre el sistema productivo y el régimen de bienestar, el cual deriva su financiación del primero y le provee de su insumo fundamental, la fuerza de trabajo, en la cantidad y calidad requerida. La sostenibilidad de los arreglos institucionales que configuran un régimen de bienestar dependerá por lo tanto del florecimiento del sistema productivo. Este último se puede lograr en el largo plazo únicamente a través de la continua transformación estructural hacia producciones de alto valor agregado y creciente contenido tecnológico.

Sólo coordinando los esfuerzos en los dos ámbitos se puede lograr que se generen el número adecuado de empleos de calidad, expandiendo la incorporación al mercado, y simultáneamente se asegure el bienestar de las personas independientemente de su posición en el mercado, es decir, su incorporación social. Lo que nos vienen a decir los dos autores, por lo tanto, es que un esfuerzo concentrado solamente en la expansión de la protección social de parte del Estado, si no viene acompañado por una mejora de las fuentes de empleo de calidad, conduce a regímenes de bienestar segmentados y a una extensión de la informalidad, como ocurrió en muchos países de América



Latina durante la época del modelo ISI. Esta idea constituye uno de los elementos a tener en cuenta cuando se discutirá de la sostenibilidad del actual proceso de reforma política y económica en Argentina.

## *1.7. El pensamiento crítico sobre el desarrollo y el sistema capitalista*

### *1.7.1. Los críticos de la globalización económica y financiera*

En la práctica, las cláusulas de condicionalidad del FMI en los préstamos otorgados luego de las numerosas crisis financieras que golpearon varios países y regiones del mundo en los años 90, como ya a lo largo de los años 80, se centraron en el ajuste macroeconómico y en el fomento de las políticas pro-mercado, a expensas de la elaboración de un proyecto de desarrollo a largo plazo y de las preocupaciones de carácter social por los costes de la transición y reestructuración económica<sup>67</sup>. En la sección 1.8, se verá más en detalle como en el caso de América Latina factores internos y externos, provenientes de los cambios en el sistema económico internacional, desencadenaron una crisis del modelo preexistente de desarrollo ya en la primera mitad de los años 80. Sin embargo, en esta sección se tratará de cómo estos acontecimientos históricos dieron lugar a un resurgimiento, o mejor dicho a una mayor influencia, de la literatura crítica con el paradigma dominante, y qué formas principales tomaron esas críticas.

Durante los años 90, las protestas de carácter local, como la de los zapatistas en Chiapas contra el TLCAN, se transformaron, crisis tras crisis — el efecto tequila, la crisis asiática, la rusa, la brasileña, la argentina, tan sólo entre 1994 y 2002—, en protestas de alcance cada vez más global, que de forma creciente pusieron en cuestionamiento el pensamiento único de inspiración neoliberal. Uno de los momentos de mayor impacto en los medios de

---

<sup>67</sup> La respuesta a la crisis global iniciada en Estados Unidos en 2007 fue inicialmente de signo diferente, al reconocerse la necesidad de estimular la demanda para hacer frente a la caída de la actividad económica y para reducir los costos de la absorción de la burbuja inmobiliaria. Sin embargo, frente a la explosión de los déficits públicos, pronto las medidas de estímulo fueron retiradas para hacer lugar a las tradicionales políticas de austeridad.

comunicación fue la cumbre fallida de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle de 1999, pero a partir de entonces las marchas y las protestas continuaron hasta el día de hoy. Las redes transnacionales y las ocasiones de discusión (como en el foro social mundial), se han multiplicado bajo lemas como “otro mundo es posible”. En estos ámbitos, los movimientos sociales que se reconocen en la lucha contra los procesos de globalización de tipo neoliberal pueden coordinarse y difundir sus consignas. Si en una primera fase las protestas se centraron precisamente en la relaciones desiguales entre países desarrollados y en vías de desarrollo, en la fase de crisis que viven los países desarrollados, las protestas se centran en atacar cada vez más al sistema capitalista en su modalidad actual de financiarización desenfrenada y en reivindicar un reforzamiento de la democracia y de los intereses de las masas frente al poder de los “mercados”, es decir, del 99% por ciento de la población contra el 1%. Estas son algunos de los lemas difundidos por los medios y en las redes sociales como en los casos recientes del movimiento denominado del “15M” en España o de “Occupy Wall Street” en Estados Unidos.

Esta efervescencia social ha trascendido también hacia los centros de producción de conocimiento, las universidades y otros centros creadores de ideas. Algunos entre los más prestigiosos exponentes de la academia han ido adoptando posturas bastante críticas respecto a muchos elementos del llamado Consenso de Washington y, en particular, a la fallida labor de control de las crisis internacionales por parte de organismos internacionales como el FMI y el BM<sup>68</sup>. En este sentido, las posiciones de muchos autores de la corriente convencional se van matizando y el bloque del pensamiento ‘único’ pierde piezas importantes, mientras se vive una temporada de recuperación, a nivel popular, del pensamiento crítico, como demuestra el renovado interés por el pensamiento de K. Marx<sup>69</sup>. La crisis financiera desatada en los países

---

<sup>68</sup> Se recuerden al respecto los trabajos del premio Nobel Joseph Stiglitz, como “*Globalization and Its Discontents*” (2002) o “*Making Globalization Work*” (2006), o los editoriales para el New York Times del también premio Nobel Paul Krugman en relación a la actual crisis económica.

<sup>69</sup> Es suficiente observar el gran número de publicaciones que en los últimos tiempos han tratado las ideas de Marx en relación a la actual crisis del capitalismo. Entre otros, “Why Marx

desarrollados a partir de la crisis del sector inmobiliario norteamericano, no ha hecho que reforzar estas posiciones, aunque se esté lejos de vislumbrar cambios concretos en el sistema económico mundial. De hecho las políticas de ajuste impuestas en la zona euro a los países de la periferia afectados por la crisis de la deuda pública hacen recordar a aquellas impuestas a los latinoamericanos durante las crisis de los 80 y los 90. En todo caso, seguramente se ha abierto un espacio para un mayor pluralismo de ideas, una vez que organizaciones, como el propio FMI, parecen haber moderado alguno de sus dogmas<sup>70</sup>.

Entre la rica bibliografía de trabajos que aportan una mirada crítica con el neoliberalismo desde la economía del desarrollo, se puede recordar, por su capacidad de síntesis, el libro de Ha Joon Chang e Ilene Grabel (2006), *“Reivindicar el desarrollo”*, en el que los autores pretenden desmontar uno por uno los ‘mitos’ que sustentan la ideología neoliberal, y en particular la tendencia a apelar a recetas únicas y universales para todos los contextos. Al contrario, basándose tanto en las teorías heterodoxas como sobre la base de algunos casos históricos de éxito, los autores sostienen que es posible imaginar un conjunto muy amplio de políticas alternativas a las recetas convencionales. En este sentido, cada país tiene la posibilidad de establecer su propia estrategia de desarrollo según su situación presente y su trayectoria histórica, más allá de los modelos unidimensionales que se quieren imponer desde muchas instancias internacionales.

### *1.7.2. La crítica al concepto de desarrollo*

A nivel de discusión conceptual, los pensadores críticos con la visión neoliberal, encarnada en el Consenso de Washington, han insistido con frecuencia en proclamar que un desarrollo más ‘justo’, más ‘humano’, más

---

Was Right” de Terry Eagleton (2011), “A Companion to Marx's Capital” de David Harvey (2010) o “How to Change the World: Reflections on Marx and Marxism” de Eric Hobsbawm (2011).

<sup>70</sup> Un ejemplo es el cambio de posición respecto a los controles de capitales, que ahora se admiten como parte de los instrumentos a disposición de la política económica para estabilizar las variables macroeconómicas, en particular para controlar la entrada de capitales especulativos de corto plazo (Ostry et al., 2010).

'sostenible' es posible. Se trata de etiquetas que muchas veces se han aplicado al concepto de desarrollo para gentilizar sus rasgos más economicistas y productivistas. No obstante, una postura alternativa alega que no es cuestión de añadir la especificación más acorde a las concepciones éticas de cada uno, sino más bien de criticar el concepto mismo de desarrollo. Una de las revisiones más completas de la literatura sobre esta corriente de pensamiento crítico está contenida en el libro ya citado de Rist (2003).

La creencia del 'desarrollo', como la define este autor, consiste en una narración que sostiene que es posible alcanzar grados cada vez mayores de bienestar para todos los individuos por medio del progreso tecnológico y del crecimiento ilimitado de la producción de bienes y servicios, que la aplicación de esas innovaciones tecnológicas permite, tanto en términos de ahorro de recursos naturales como de satisfacción de nuevas necesidades y deseos humanos. En el centro del 'desarrollo' como mito está entonces la promesa de la abundancia generalizada, culminado un proceso que se considera "natural, positivo necesario e indiscutible" (Rist 2003:248-249).

El concepto de desarrollo es por lo tanto un producto de la historia y una creación social, pero como toda creencia se ha transformado en un determinante de políticas públicas, en el móvil sugiere comportamientos y propone acciones. Como escribe Rist, "la mayoría de los dirigentes políticos y económicos se apoyan en la autoridad que les otorga el 'desarrollo' para transformar la naturaleza y las relaciones sociales en productos mercantiles y en ahondar las diferencias entre ricos y pobres, sin que les parezca contradictorio" (Rist 2003:248-249).

Un elemento fundamental de la crítica al concepto de desarrollo apunta a la imposibilidad de universalizar las pautas de hiperconsumo, comunes a los países más desarrollados, a los tres cuartos restantes de la población mundial. La imposibilidad de un crecimiento infinito deriva de la cantidad finita de recursos (minerales, tierra cultivable) y de los efectos antrópicos del desarrollo económico sobre el medio-ambiente (polución del aire, agua, efectos sobre los

ecosistemas). La insostenibilidad de ciertas formas de producción y consumo industrial parecen vislumbrarse en el incremento del precio de las materias primas que provoca, más allá de las fluctuaciones provocadas por los movimientos especulativos, el enorme crecimiento de India y China (mitad de la población mundial).

Los daños ambientales de la acción humana parecen haber afectado los mecanismos más íntimos que sostienen la vida en nuestro planeta, como los numerosos estudios y vértices políticos sobre el cambio climático pronostican. Ha pasado mucha agua bajo el puente desde la publicación del informe del Club de Roma, *Los límites al crecimiento* (Meadows *et al.*, 1972), y la sensibilidad a los cambios ecológicos que produce la actividad humana se ha elevado considerablemente. A pesar de este proceso de concienciación, todavía no existe un consenso unánime, en particular cuando son requeridos cambios costosos en los sistemas productivos y de consumo, como demostró la difícil ratificación del tratado de Kioto.

Frente a los retos del cambio ecológico, los teóricos más confiados en los mecanismos de mercado sostienen que el progreso técnico y las variaciones de precio tenderán a disminuir el consumo de los recursos más escasos, impidiendo su agotamiento completo. La creación de mercados donde no los haya, como es el caso de los permisos de contaminación, permitirían por lo tanto alcanzar una solución del problema, gracias a la información que transmiten los precios sobre la escasez relativa de los bienes. De forma automática, los precios elevados en los recursos naturales (incluidos agua y aire) incentivarían la investigación tecnológica destinada al ahorro de estos insumos en el largo plazo.

En el bando contrario, otros autores abogan por una reformulación del desarrollo humano, renunciando al crecimiento continuo a favor de una nueva relación más austera con el consumo, un mayor respeto hacia el medio ambiente y un sistema económico centrado en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales (Latouche, 2008). En este texto no serán tratados

explícitamente los temas de la sostenibilidad ecológica del desarrollo, tratándose de una cuestión que debe ser analizada en el largo plazo, mientras el análisis que aquí nos ocupa está centrado en las últimas dos décadas. Sin embargo, era necesario mencionar esta cuestión, tratándose de un aspecto que trasciende e impregna a todos los demás problemas sociales, tanto en términos de efectos económicos (los recursos naturales disponibles: materias primas, alimentos, aire y agua), como directamente sobre el entorno vital y la salud de las personas. Se trata además de una cuestión que ha entrado de lleno en todos los debates sobre el desarrollo, y el propósito de esta sección es precisamente el de interrogarse sobre el concepto de desarrollo, examinar sus dimensiones y qué formas complejas asumen las mismas, por lo que la dimensión ecológica de estos procesos no podía ignorarse.

### *1.7.3. Los críticos del sistema económico capitalista mundial. La perspectiva regulacionista y la visión de los ciclos largos de la historia*

Por último se quiere citar a esa corriente del pensamiento económico y social que se ha ocupado de analizar la evolución del sistema económico mundial en el largo plazo. En particular, se trata de un conjunto de autores que han tratado la nueva configuración del capitalismo a partir de que la crisis de los años 70, que ellos consideran sistémica, afectara y provocara el progresivo desgaste del modelo fordista de producción. Si se adopta esta perspectiva, no se mirará a una determinada coyuntura como fruto de las tendencias puntuales típicas de cada ciclo económico, sino que se considerará que estas tendencias se inscriben dentro de un proceso histórico de más largo plazo, cuyas causas estructurales deben ser identificadas, para comprender su evolución. En otras palabras, se tenderá a eliminar el “ruido” generado en el análisis por la información recolectada en el corto plazo, para intentar identificar las tendencias evolutivas subyacentes, con una perspectiva bien distinta a la de la teoría convencional, la cual intenta explicar precisamente esos cambios de corto plazo como desviaciones de un equilibrio de mercado de largo plazo.

Esta ruptura o cambio de ciclo se hace coincidir de forma general con la crisis del llamado 'fordismo', como bien señaló en primer lugar la denominada escuela de la regulación. Según los autores de esta corriente, de origen francesa, el fordismo había sido el régimen de acumulación dominante en la posguerra en el ámbito de los países occidentales. En estos países, donde rige el modo de producción capitalista según los lineamientos teorizados por Marx, un régimen de acumulación es la forma particular en la que se estabiliza, a lo largo de un determinado período temporal, la relación dinámica entre producción, consumo y distribución del excedente, de manera tal que pueda garantizarse el proceso de acumulación del capital. En otras palabras es el mecanismo institucional que rige la generación y la distribución del excedente, y que permite a su vez la reproducción del ciclo, a través de una reinversión de parte del propio excedente.

En el caso del fordismo, éste era efectivamente un modelo de organización del trabajo alrededor de la cadena de montaje, en gran escala, para la producción de masas, lo que generó grandes aumentos de productividad. Pero el fordismo era también, al mismo tiempo, un sistema de convenciones que permitía repartir de forma negociada esas ganancias de productividad entre los distintos sectores y agentes sociales (Coriat, 1994)<sup>71</sup>. El pleno empleo, y el uso de la plena capacidad productiva, junto con el aumento constante del poder adquisitivo de los salarios permitían generar la demanda efectiva necesaria para estimular y saldar los incrementos de la producción, suavizar el ciclo de crecimiento y estabilizar el crecimiento de los beneficios empresariales. Además, una parte importante de los incrementos salariales no derivaban directamente de aportes de la empresa (como costes laborales), sino que se concretaban bajo forma de salario indirecto, a través de las instituciones del

---

<sup>71</sup> Para explicar la diferencia entre las dos acepciones de 'fordismo', Coriat aporta con acierto el ejemplo de Brasil, aunque su nota podría bien generalizarse a Argentina: en este país el desarrollo industrial se fundó en la difusión de unidades productivas fordistas en cuanto a organización de la producción, sin que se llegase nunca a un régimen de acumulación fordista, ya que faltó siempre un mecanismo institucionalizado de distribución de la renta entre las fuerzas productivas. Este elemento constituyó un elemento de fragilidad e inestabilidad del modelo de desarrollo brasileño.

Estado de bienestar, financiadas, tanto por las empresas, como también por los trabajadores y la fiscalidad general.

Otro concepto clave de esta escuela teórica es el modo de regulación, definido como el conjunto de instituciones, normas y hábitos cuyo efecto es el de ajustar los desequilibrios que un régimen de acumulación genera permanentemente. El modo de regulación asegura, de hecho, la compatibilidad del conjunto de decisiones descentralizadas que toman los agentes económicos en el sistema capitalista. Entre los constituyentes del modo de regulación están elementos formales como la ley, la norma, la regulación pública y cualquier otro vínculo a la actividad económica; pero también elementos informales como el compromiso y la negociación, y, en general, todo un sistema de valores y representaciones o la simple rutina de los agentes económicos (Boyer y Saillard, 2002:41).

Para analizar el modo de regulación existente, la escuela de la regulación recurre a las “formas institucionales”, es decir, las configuraciones específicas que asumen las relaciones sociales. En este ámbito cada modo de regulación está caracterizado por establecer una jerarquía entre las formas institucionales que definen una forma determinada de capitalismo. Estas formas institucionales son (Boyer y Saillard, 2002:39-40):

- las formas de la competencia, es decir, la organización de los mercados, el grado de concentración, la formación de los precios, etc.;
- las formas de la moneda, entendida como instrumento de equivalencia entre unidades económicas; regulado en regímenes monetarios conformados por conjuntos de instituciones y políticas monetarias;
- las formas del Estado y cómo el sector público interfiere con la dinámica económica;
- las formas de la relación salarial, es decir, los determinantes de los salarios y el empleo, la organización del trabajo, etc.;
- las formas de inserción en la economía mundial, que se concretan en las relaciones comerciales, financieras y monetarias con el exterior.



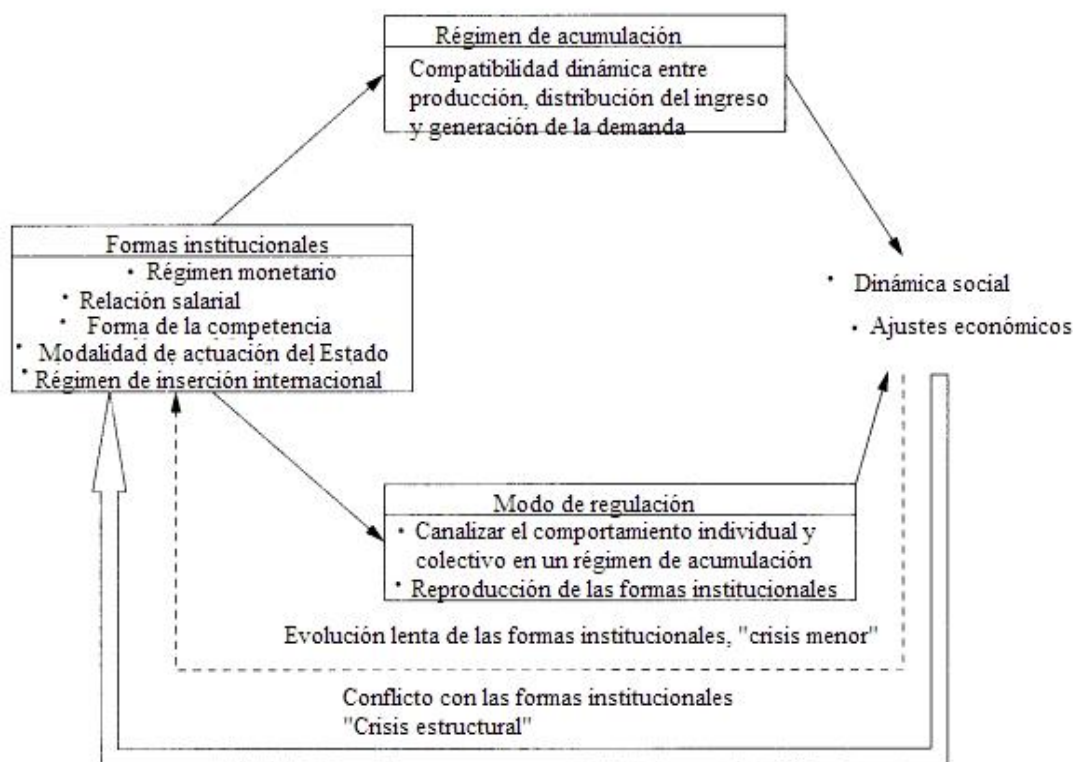
En el caso del régimen de acumulación fordista, el modo de regulación fue denominado 'keynesiano' por esta escuela, dado el peso que ejercieron en las dos décadas posteriores al fin de la segunda guerra mundial las políticas económicas inspiradas en el autor de la Teoría General, John Maynard Keynes. Estos años vieron la consolidación de una serie de instituciones (en su mayoría, públicas o reguladas por el Estado) relativas al manejo de la incertidumbre y el riesgo de los ciclos económicos. Se trataba de un conjunto de políticas microeconómicas que protegían al individuo o a la empresa de mutaciones improvisas en el contexto económico. A nivel del individuo físico, las instituciones del Estado del bienestar protegían al trabajador asalariado (generalmente hombre) y, por extensión, a toda su familia del grueso de los riesgos vitales y económicos (vejez, enfermedad, desempleo, etc.), como se verá más en detalle en el Capítulo 3. Por otra parte, las políticas agrícolas e industriales, las leyes de reforma de los bancos para la protección de los pequeños ahorradores, estaban destinadas a resguardar las pequeñas y medianas empresas de los vaivenes de los mercados<sup>72</sup> (Galbraith, 1972:132).

La gestión macroeconómica de los ciclos constituía un elemento todavía más importante de la política económica, ya que se trataba de prevenir los riesgos antes que se concretaran, en particular el desempleo y la quiebra de las empresas. El instrumento principal del manejo macroeconómico consistía en impulsar la demanda efectiva con adecuadas políticas fiscales y monetarias. La meta principal de la acción del Estado consistió en limitar la inseguridad económica a través de la eliminación o la atenuación de los ciclos económicos, para estabilizar la economía en un nivel que garantizara el pleno empleo y el uso pleno de la capacidad productiva. En el caso especial de Estados Unidos, el keynesianismo asumiría una forma militar, al tener el gasto en defensa una preponderancia en el gasto público como generador de demanda efectiva (Galbraith, 1972:133).

---

<sup>72</sup> Las grandes empresas y, caso extremo, los monopolios ya se las ingeniaban, tácita o explícitamente, para limitar la competencia en sus sectores de actividad.

**Fig. 1. Elementos constitutivos y dinámica de un modo de desarrollo**



**Fuente: Boyer y Saillard (2002:44), trad. propia**

El modo de desarrollo es definido, por lo tanto, como 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 (véase Fig. 1). El desfase entre ambos elementos conduce a crisis del modo de desarrollo (cfr. más abajo). Mientras permanecen en equilibrio bajo la forma de un determinado modo de desarrollo, el modo de regulación aporta un ambiente propicio al florecimiento del régimen de acumulación. Sin embargo, un régimen de acumulación está sujeto a los cambios provocados por todos los factores que afectan a la generación del excedente, como los cambios en las tecnologías o en la escala de la producción. Por otra parte las formas institucionales del modo de regulación pueden permanecer atrasadas frente a nuevas dinámicas sociales (por ejemplo, demográficas) y ajustes económicos de envergadura (por ejemplo, a nivel sistémico de la relación internacional del trabajo). Cuando como consecuencia de estas transformaciones, se produce una

asincronía entre los dos elementos constitutivos del modo de desarrollo, se produce una crisis de tipo estructural.

Otros tipos de crisis también surgen de las contradicciones que nacen de la evolución histórica de las formas institucionales. Las crisis de tipo exógeno son desencadenadas por factores externos al modo de regulación, cuya reacción depende del mismo. Un ejemplo de esta modalidad de crisis son las provocadas por un incremento abrupto de los precios de las materias primas o de las tasas de interés internacional. Las crisis de tipo cíclico se desarrollan en cambio por los procesos que son internos al modo de regulación, sin que intermedien cambios sustanciales de las formas institucionales. Sin embargo, en estos casos, la recuperación ocurre sin cambios considerables en la política económica y sin la necesidad de abarcar reformas de calado en las instituciones del país. Se trata, en este sentido, de “crisis menores” (Boyer y Saillard, 2002:43-44).

Algo bien distinto ocurre cuando es el modo de desarrollo que entra en crisis. En las crisis de tipo estructural, la recuperación de una fase recesiva no se da automáticamente sino que se produce en el medio de procesos de reforma de las instituciones existentes, en la búsqueda de un nuevo equilibrio que permita reanudar establemente la acumulación de capital. Pueden producirse, como se vio, dos formas de crisis estructural: la crisis del régimen de acumulación y la crisis del modo de regulación, según el origen del desfase en el modo de desarrollo. En ambos casos, los síntomas de una crisis estructural serán visibles en la incapacidad de mantener el nivel de acumulación previo, en la disolución de las instituciones sociales que suportaron el proceso de acumulación, en el incremento de los conflictos políticos y sociales, tanto a nivel nacional como internacional. Naturalmente, la forma específica que asumirá una crisis estructural dependerá del régimen de acumulación y del modo de regulación existentes en un determinado momento histórico<sup>73</sup> (Boyer y Saillard, 2002:44).

---

<sup>73</sup> Con un alcance todavía más amplio, las crisis de tipo trascendental se producen cuando queda en entredicho el modo de producción dominante y se da una crisis estructural de la que no consigue emerger ningún nuevo régimen de acumulación. En consecuencia, el desempeño económico permanece negativo o estancado en el largo plazo y los procesos de reforma política

Dicho esto, queda por aclarar qué provocó la ruptura de la estabilidad del modelo fordista keynesiano a caballo de los años 60 y 70. ¿Qué proceso provocó la ruptura del círculo virtuoso keynesiano que había permitido durante casi tres décadas incrementar simultáneamente la rentabilidad del capital y la calidad de vida de los trabajadores, tanto en términos de un aumento de los salarios reales como de la institucionalización del salario social en el Estado de bienestar? Este período de mejora del bienestar social, localizado en particular en los países más avanzados de Europa, fue logrado gracias a las elevadas tasas de crecimiento de la productividad del trabajo, ganancia generada en consecuencia de la elevada tasa de progreso técnico realizada en esos países y en otras áreas del mundo como Japón y algunos países de América Latina.

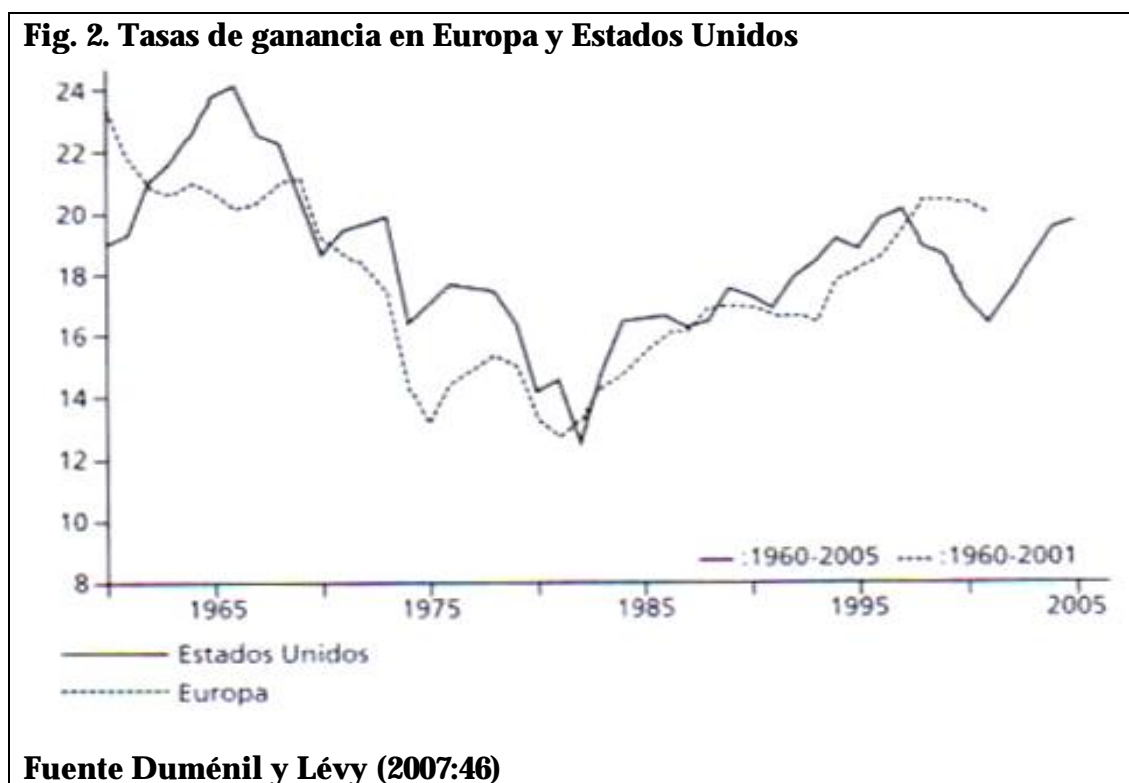
Como destacan Duménil y Lévy (2007) ya en la década de 1960 se inicia un cambio de tendencia que se expresa en el declive de la tasa de ganancia en los países más desarrollados, proceso que continuará en los años posteriores hasta tocar un mínimo a principio de los años 80 (Cfr. Fig. 2)<sup>74</sup>. Los autores explican este fenómeno con la caída de la tasa de crecimiento del progreso técnico. Los efectos de la caída de la tasa de ganancia llevaron a una reducción de la tasa de acumulación de capital, y en consecuencia provocaron un declive en las tasas de crecimiento económico. Los efectos de este cambio en la tasa de progreso técnico se manifestaron, por lo tanto, bajo la forma de fenómenos simultáneos de mayor desempleo y mayor inflación, por lo que se quebraba la eficacia de las políticas macroeconómicas keynesianas. Además se produjo un crecimiento lento del poder adquisitivo de los salarios y un incremento de los conflictos sociales relacionados con el reparto del producto entre capital y trabajo.

---

están bloqueados o, incluso, son contraproducentes. El ejemplo más reciente de este caso sería el colapso del sistema político y económico de la Unión Soviética (Boyer y Saillard, 2002:44).

<sup>74</sup> En la figura, Europa se refiere a Alemania, Francia y Reino Unido. Los autores calculan la tasa de ganancia como la relación entre la ganancia, en sentido amplio (producción menos coste de trabajo), y el stock de capital fijo al neto de la amortización. Las ganancias incluyen entonces impuestos, intereses y dividendos a pagar (Duménil y Lévy 2007:46).

El período que va desde finales de los 70 hasta principio de los 80 constituye por lo tanto una manifestación de una crisis profunda del capitalismo. La posterior recuperación de las tasas de ganancia fue consecuencia, según Duménil y Lévy, de los efectos sobre la rentabilidad de las políticas de desregularización de los mercados, en particular los financieros, y la compresión de los salarios. La caída de la tasa de progreso técnico no fue contrarrestada, de ahí la imposibilidad de reconstruir un compromiso de clase de tipo fordista-keynesiano. Frente a una etapa de estancamiento de los salarios reales, el incremento de la demanda interna de los países desarrollados se sostuvo en el creciente endeudamiento de los hogares, como demuestran los niveles de deuda privada alcanzados en la mayoría de los países desarrollados. Paralelamente la financiarización de las economías y la globalización de los flujos de capital favoreció a los tenedores de activos financieros, provocando un aumento de la desigualdad en la mayoría de los países desarrollados (Duménil y Lévy 2007).



Otros autores añaden que la caída de la tasa de ganancia en la economía productiva de los países desarrollados fue fruto del incremento de la competencia interestatal, a causa del incremento de los flujos de intercambio

económico y la expansión del desarrollo industrial hacia las áreas externas a Estados Unidos, en un primer momento a la Europa Occidental y Japón posbélicos y, posteriormente, Asia Oriental y partes de América Latina. Este cambio en las formas del capitalismo global ha sido por lo tanto una manifestación del actual proceso de transformación en las relaciones internacionales, en particular en la posición declinante del hegemón Estados Unidos. El incremento de la competencia entre las empresas capitalistas, causada por un proceso de sobreacumulación de capital y la caída de las tasas de la rentabilidad de las actividades productivas, está correlacionado con un recrudescimiento de la competencia interestatal por el control del capital móvil, en particular bajo la forma del capital financiero. Se trata de una de las tesis fundamentales de Giovanni Arrighi (1999).

Este autor afirma, sobre la base de la teoría de Marx<sup>75</sup>, que la producción en bienes materiales no constituye el fin último de lo que él llama “las agencias capitalistas”<sup>76</sup>. La producción material es sólo el medio para “asegurarse una flexibilidad y una libertad de elección en el futuro siempre mayores. [...] si no existe expectativa alguna por parte de las agencias capitalistas sobre este incremento futuro de su libertad de elección o si esta expectativa se incumple de modo sistemático, el capital tiende a reorientarse hacia formas más flexibles de inversión, sobre todo, a su forma-dinero” (Arrighi, 1999:18).

Este principio de comportamiento de la agencia capitalista individual puede generalizarse como “pauta de comportamiento del capitalismo histórico

---

<sup>75</sup> En la célebre fórmula de Marx sobre el capital (DMD'), D se refiere al capital en su forma líquida, monetaria y financiera. Como tal posee la flexibilidad máxima a la que corresponde la máxima libertad de elección para el capitalista. M se refiere al capital-mercancía (M), el que está invertido en un conjunto concreto de factores productivos, que se organizan con el objetivo de la obtención de beneficios. El objetivo final del capitalista es obtener al final del proceso de la producción una ampliación del capital-dinero inicial (D'). M es por lo tanto solo un medio para alcanzar D' y no un fin en sí mismo (Arrighi, 1999:17-18).

<sup>76</sup> Es decir los centros de decisión de la inversión del capital, cuya naturaleza es capitalista ya que busca multiplicarse en modo “sistemático y persistente, con independencia de la naturaleza de las mercancías y actividades particulares que sean, incidentalmente, el medio para ello en un momento dado” (Arrighi, 1999:21).

como sistema-mundo”<sup>77</sup>. Es decir, Arrighi teoriza la alternancia de épocas de expansión material y acumulación de capital físico (la parte izquierda de la transformación D → M) con fases de expansión financiera (M → D’), en la que una parte creciente de capital inmovilizado y buena parte del capital líquido se acumula y se revaloriza en los mercados financieros, al punto que podría escribirse directamente D → D’ (Arrighi, 1999:19). La transición entre las dos fases ocurre cuando “la inversión del dinero en la expansión del comercio y de la producción no cumple ya el objetivo de incrementar el flujo de tesorería del estrato capitalista de modo tan efectivo como pueden hacerlo las operaciones puramente financieras” (Arrighi, 1999:21).

En óptica histórica, este autor define al ciclo completo DMD’, constituido por la fase de expansión material y la fase de expansión financiera, “ciclo sistémico de acumulación”. El último de estos ciclos ha estado centrado en Estados Unidos, y desde los años 70 ha cristalizado en una fase de expansión financiera. Estas fases se caracterizan por ser “fases de cambio discontinuo durante las cuales el crecimiento en virtud de la senda establecida [del desarrollo material] ha alcanzado o está alcanzando sus límites, y la economía-mundo capitalista “se desplaza” a otra senda mediante reestructuraciones y reorganizaciones radicales (Arrighi, 1999:22-27).

## *1.8. Transformaciones en la inserción internacional de América Latina desde los años 70*

### *1.8.1. El régimen internacional de Bretton Woods y su crisis*

El declive de la hegemonía de Estados Unidos teorizado por Arrighi se pone de manifiesto en la crisis del régimen internacional, creado en la posguerra bajo la conducción de este país. El objetivo de esta sección es discutir como este hecho afectó a la región latinoamericana, prestando una atención particular al caso de Argentina. La base del régimen que reguló las relaciones internacionales en lo económico en el ámbito de los países capitalista fueron los

---

<sup>77</sup> Arrighi sigue por lo tanto la línea trazada por Fernand Braudel y Immanuel Wallerstein.

acuerdos de Bretton Woods, celebrados en 1944, es decir, antes del final de la contienda. En ellos se pusieron los cimientos de la arquitectura política y económica de la posguerra a través de la constitución de un conjunto de organismos internacionales y acuerdos multilaterales en lo político y lo económico, en particular en el ámbito financiero.

El espíritu que permeaba los acuerdos suponían una reacción a los horrores de la guerra y era fruto de una reflexión teórica sobre las causas últimas de la misma. Había consenso sobre el hecho que la crisis económica de los años 30, y las respuestas que se dieron a la misma, habían contribuido de forma decisiva al debilitamiento de las democracias europeas al fomentar los extremismos y los nacionalismos, como en el caso de Alemania. Este proceso tuvo un reflejo claro en la respuesta no coordinada de los países frente a la Gran Depresión, que se manifestó en la adopción de políticas proteccionistas y en las continuas devaluaciones, como un tentativo de superar la crisis a través del comercio exterior a costa de los otros países. Esta estrategia de empobrecer al vecino (*'beggar thy neighbour'*), tuvo como resultado un colapso del comercio mundial y, en consecuencia, un empeoramiento de la situación económica para todos los países. Los acuerdos de Bretton Woods representaban por lo tanto el intento de evitar fracasos en el orden internacional del tipo de los ocurridos entre las dos grandes guerras. Al mismo tiempo, el régimen internacional así diseñado constituía un bien público para los participantes del mismo, que se beneficiarían de la cooperación interestatal resultante, auspiciada por su promotor principal, Estados Unidos, el Estado hegemónico y el único que, a la salida de la guerra, tuviera tanto los recursos como la voluntad de garantizar su funcionamiento<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> El concepto de hegemonía ha sido discutido extensivamente por la literatura de diferentes disciplinas. En el campo de las relaciones internacionales se refiere no solo al predominio militar y económico, sino también a la voluntad y la capacidad de establecer y mantener un orden internacional que, si bien sirve los intereses del hegemón, se considere legítimo por las otras potencias del sistema internacional en cuanto mutuamente beneficioso. El orden, la paz, el comercio internacional, constituyen un conjunto de "bienes públicos" que surgen de la interrelación hegemónico-subordinado y benefician a todos los actores (aunque evidentemente de manera desigual).



Con este designio se crearon en el área de la relaciones económicas internacionales instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional, cuya misión inicial fue la de favorecer la coordinación financiera interestatal y evitar que las crisis en la balanza de pagos que afectaran a uno de los países miembros se contagiaran a otros países y trascendieran a nivel del equilibrio sistémico. Contextualmente, se creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, que iría a financiar la reconstrucción de las economías europeas occidentales, y posteriormente se constituiría en el Banco Mundial. A falta de la creación de una Organización Mundial del Comercio, cuyo nacimiento debería esperar hasta 1995, en las décadas sucesivas posteriores, se fueron cerrando una serie de acuerdos comerciales que fomentaron el libre intercambio, como el GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*). A nivel regional, debe destacarse que los acuerdos de asociación intraeuropea, que conducirían en 1957 a la constitución de la Comunidad Económica Europea, perseguían el mismo objetivo de fomentar la libertad comercial y la cooperación económica.

Como ya se ha señalado, este entramado de acuerdos internacionales, que conformaban un sistema ordenado de relaciones vigente para todos los países en la órbita de los Estados Unidos, se sostenía en la posición hegemónica, tanto militar como económica, de ese país al finalizar la segunda guerra mundial (cfr. Gilpin, 2001)<sup>79</sup>. Quizás la demostración más evidente de la hegemonía norteamericana fue el régimen monetario que gobernaría los intercambios internacionales a partir de Bretton Woods, el llamado “patrón oro” (*Gold Exchange Standard*). El pilar fundamental del sistema monetario internacional sería la convertibilidad del dólar norteamericano (US\$) en una cantidad fija de oro. Sobre la base de esta relación se construían el resto de las relaciones de cambio, al ser las otras divisas convertibles en US\$ a un tipo de cambio fijo, que podría modificarse solo mediante negociaciones internacionales. La estabilidad de los tipos de cambio estaba acompañada por un control de los movimientos de capital relativamente estricto en comparación

---

<sup>79</sup> Cfr. Gilpin (2001).

con la liberalización progresiva del comercio internacional de bienes y servicios, en el marco de los acuerdos GATT.

En el caso de los países europeos el conjunto de estas instituciones permitió un elevado grado de discrecionalidad en el manejo de las políticas macroeconómicas domésticas, lo que fue la base fundamental del establecimiento del modo de desarrollo fordista-keynesiano. El resquebrajamiento de los regímenes internacionales de la posguerra, y su transformación posterior, constituyeron por lo tanto una de las causas fundamentales de la crisis de ese modo de desarrollo.

En las décadas posteriores al final de la guerra, la situación internacional fue cambiando, como se dijo, de forma rápida a causa de acontecimientos como los procesos de descolonización y la lucha por la influencia sobre los nuevos Estados independientes que se desencadenó entre las dos grandes superpotencias por un lado; y la paralela reconstrucción y los posteriores “milagros económicos” en Europa occidental y Japón por el otro. Que la posición hegemónica de los Estados Unidos en lo económico ya no era tan holgada como en los primeros años de la posguerra quedó de manifiesto en los crecientes déficits comerciales sufridos por Estados Unidos a partir de los años 60, lo que provocó una creciente sangría en las reservas de oro del país. En parte, el fenómeno estaba generado por las propias inversiones de las multinacionales norteamericanas en Europa, es decir, por el comercio intrafirma de estas empresas, y no por un declive productivo de los Estados Unidos. Sin embargo, un efecto de estas políticas empresariales fue el creciente número de dólares circulantes y depositados en el exterior y fuera del control de la Federal Reserve norteamericana (principalmente en la plaza de Londres)<sup>80</sup>. En el mismo período, el gobierno de EEUU tuvo que financiar sus misiones bélicas (en particular, el creciente esfuerzo bélico en Vietnam) con la emisión ulterior de dólares. Todo ello condujo a déficits en la cuenta corriente que, junto con el desequilibrio entre los pasivos denominados en dólares en el exterior y las

---

<sup>80</sup> Arrighi (1999:360-366) analiza con detalle este proceso.

menguantes reservas áureas norteamericanas, condujo a una pérdida paulatina de la confianza en la divisa norteamericana y en el patrón oro.

Un paso decisivo en el proceso de desmantelamiento de las regulaciones de Bretton Woods se dio cuando en 1971 el presidente de EEUU, Richard Nixon, decidiera certificar el fin de la convertibilidad del dólar en oro, enterrando de esta forma el *Gold Standard*. Se dio inicio así a un período de libre fluctuación de las divisas, y a un florecimiento de la especulación en los mercados de divisas, lo que provocó una inmediata devaluación del dólar respecto al marco alemán y al yen japonés. A continuación, la crisis del petróleo de 1973, originada en la decisión de los países OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo) de multiplicar el precio de los hidrocarburos, desencadenó una recesión en los países desarrollados<sup>81</sup>. La primera respuesta de los gobiernos de esos países a la crisis fue la adopción de políticas de estímulo, en aplicación de las tradicionales recetas de inspiración keynesiana. Sin embargo, en esa ocasión el efecto de shock de coste causado por el aumento de los precios de la energía (y otras materias primas) invalidaron la eficacia a medio plazo de estas políticas al generar una dinámica inflacionaria creciente.

De hecho, se originó un verdadero conflicto distributivo sobre la cuestión de cómo distribuir los costes del shock energético, ya que una clase obrera cuya fuerza relativa estaba en sus máximos históricos, pudo resistirse inicialmente tanto a los intentos de reducir el nivel de los derechos obtenidos por los asalariados como de reducir su poder adquisitivo, para reducir los costos empresariales. De hecho, la tasa de ganancia se fue reduciendo a lo largo de la década de los 70, como se vio en la Fig. 2, hasta que la llegada al poder de

---

<sup>81</sup> Debe notarse que la devaluación del dólar durante el primer shock petrolífero, así como durante el segundo shock o en la reciente subida de las commodities a partir de 2007, precedió temporalmente a la subida de los precios de las materias primas. A partir de este hecho, se puede avanzar la hipótesis de que una parte importante del incremento de los precios calculados en dólares fue causado por el interés, tanto de los productores como de los tenedores de capital financiero, de protegerse de la devaluación del dólar. En el caso del cartel del OPEC, estos países tienen la capacidad de fijar hasta un cierto límite el precio en dólares de su producción. Los tenedores de capital financiero, entre ellos los especuladores, buscarán refugio, entre otras cosas, en los títulos respaldados por commodities o en el oro para proteger o incrementar el valor de sus activos fijos.

los gobiernos conservadores en EEUU y Reino Unido marcó un cambio de tendencia<sup>82</sup>.

En el campo de la política económica, la tentativa de fomentar el crecimiento pero al mismo tiempo controlar la inflación dio lugar a una alternancia de políticas keynesianas expansivas y ajustes anti-inflacionarios de tipo ortodoxo, por medio de políticas fiscales y monetarias restrictivas. En consecuencia de las políticas de *stop and go*, la década estuvo marcada por una volatilidad elevada en las tasas de crecimiento del PIB, que en media, fueron inferior a las de los años 60, y un progresivo incremento en el nivel de inflación, que registró tasas elevadas aun durante los años recesivos frente a aumentos del desempleo. La rotura del *trade-off* entre desempleo e inflación, que había gobernado la política macroeconómica en las décadas anteriores, dejó lugar a una situación que se vino a llamar de “estanflación”.

De forma simultánea con estos hechos, se generó a nivel mundial un aumento de liquidez en busca de rentabilidad. El aumento del precio del petróleo provocó de hecho una transferencia de recursos hacia los países exportadores de petróleo, en concepto de mayores “recibos energéticos”. Estos países, caracterizados por economías relativamente reducidas, tenían una capacidad de gasto limitada: no podían consumir (aun en bienes de lujo) o invertir en el propio territorio la totalidad de las divisas que obtenían. Por lo tanto, una parte considerable de estas divisas se depositaron en el exterior, principalmente en la banca privada de los países occidentales. Estos bancos, en su mayoría norteamericanos, inundaron de préstamos en dólares con tasas de interés reales muy bajas (dado el alto nivel de inflación medio vigente) a las

---

<sup>82</sup> Paradójicamente, la década anterior había registrado un incremento de la conflictividad social, aunque alejada de la lucha de clase por la obtención de derechos sociales colectivos. Más bien en la dirección de demandas no colectivas de reconocimiento de derechos civiles individuales en el campo de la cultura, las identidades y los valores, lo que se evidencia en los movimientos estudiantiles a partir de 1968. Si bien estos movimientos dieron por hecho la obtención de los derechos sociales básicos, su énfasis por la realización individual socavó, en opinión de algunos autores, la legitimidad de los sistemas de bienestar fundados sobre seguros colectivos homogéneos. En el plano simbólico, fueron la antesala de la deriva individualista de la desenfadada década “yuppie” (acrónimo de young urban professional”, joven profesional urbano) de los 80, como señala Judt (2010).

economías en desarrollo<sup>83</sup>. Como se verá en la sección 1.8 este hecho tuvo profundas consecuencias sobre la región latinoamericana, ya que promovió el endeudamiento rápido de la región. Este proceso pareció sustentable hasta que permanecieron vigentes las condiciones coyunturales de la segunda mitad de los años 70. Cuando a caballo con la década de los 80 la coyuntura internacional cambió de forma radical, los efectos sobre la región tuvieron importantes consecuencias económicas, sociales y políticas.

El profundo cambio en las políticas económicas de los países desarrollados derivó de la solución adoptada al problema de la estanflación, en particular en los EEUU. La segunda crisis del petróleo (revolución iraní de 1979), multiplicando una vez más los precios de las materias primas, exacerbó los problemas inflacionarios de los países industriales mientras los sumía en la recesión. La respuesta que se dio al dilema que había aquejado estos países en los años anteriores constituyó un giro radical respecto a las políticas keynesianas, ya que se puso todo el énfasis en el control de la inflación, aun a costa de un aumento del desempleo<sup>84</sup>. Las nuevas recetas monetaristas sugerían la necesidad de controlar la expansión de la oferta de moneda, en cuanto la inflación sería un fenómeno puramente monetario. Estas ideas de inspiración neoliberal, como se mostró en la sección 1.4.4, se constituyeron en el nuevo paradigma económico y desacreditaron a las recetas de inspiración keynesiana

---

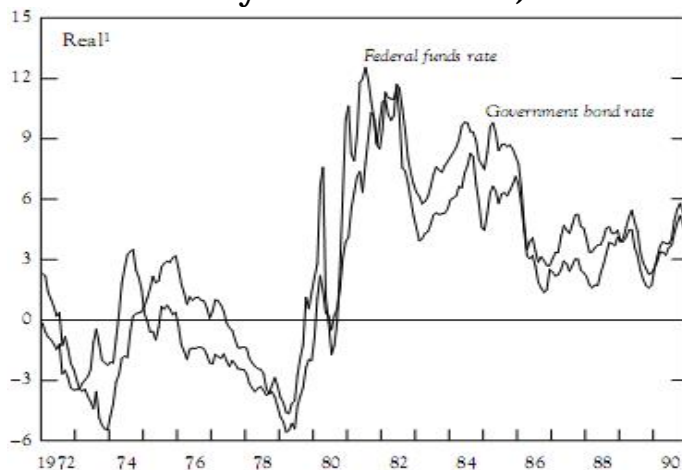
<sup>83</sup> Perkins (2005) relata, a partir de su propia experiencia laboral, como los estudios de sostenibilidad de las deudas contraídas con la banca internacional, a menudo sobreestimaban la capacidad de crecimiento de esos países, es decir su capacidad de pago futuro. En opinión del autor esos “errores de predicción” jugaban a favor de la propia banca privada en detrimento de las necesidades de los países receptores (aunque en muchos casos no de los gobernantes del momento, que se veían favorecidos por la llegada de capitales extranjeros).

<sup>84</sup> En esta época gana popularidad la teoría llamada NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*, nivel de desempleo que no acelera la tasa de inflación) que predicaba la imposibilidad de reducir la tasa de desempleo por debajo de un determinado nivel “natural” con políticas de activación de la demanda sin que eso generara tensiones inflacionistas, que en el medio plazo afectarían a la actividad económica y a la misma tasa de desempleo. Esta tasa NAIRU se situaría en un nivel superior al desempleo friccional fisiológico (generado por la simple rotación y búsqueda de nuevos empleos) en proporción a las distorsiones provocadas por la presencia de instituciones de regulación de los mercados laborales que alejan el mercado de la situación de equilibrio entre demanda y oferta, teorizado por los neoclásicos. Si se acepta esta teoría, el desempleo se combatiría por lo tanto a través de reformas de desregulación de los mercados laborales y no por medio de políticas macroeconómicas de estímulo.

por su incapacidad de poner fin a la crisis. La llegada al poder, a caballo entre 1979 y 1981, en EEUU y en Inglaterra de dos campeones del nuevo curso como Ronald Reagan y Margaret Thatcher daría el espaldarazo definitivo al nuevo enfoque de política económica. Su programa se centraría en reformas marcadamente liberales y a favor de los mercados, anunciando una nueva época de desregulación y liberalización, privatización y fomento de la iniciativa privada, control y rebaja de la influencia sindical, que fueron acompañados por procesos de financiarización y desindustrialización, e incremento de las desigualdades sociales.

En el campo de la política monetaria, el presidente de la FED, Paul Volcker decidió un alza de las tasas de interés, que llegaron a doblarse entre 1979 y 1981, con la meta de atajar la inflación y restaurar la confianza en el

**Fig. 3. Tasa de interés real de Estados Unidos (Federal Reserve y Bonos del Estado)**



Fuente: Boughton (2001:22)

dólar, situación que rápidamente se produjo<sup>85</sup>. Se pasó por lo tanto de una situación en la que prevalecían tasas de interés real negativo a un período de tasas de interés real muy elevadas (cfr. Fig. 3). La política restrictiva

<sup>85</sup> En realidad, la Reserva Federal adoptó la tesis del monetarismo y fijo sus objetivos en términos de metas de expansión de la cantidad de moneda. En el contexto inflacionario de esos días, el resultado de desaceleración marcada del incremento de la base monetaria fue el alza de las tasas de interés. La confianza en el dólar fue efectivamente restaurada como demuestra el declino del precio del oro en dólares en el período posterior al Volcker shock. Cuando el gobernador asumió (agosto de 1979) el oro se intercambiaba a una tasa media de 300 dólares por onza en el mercado de Londres. Para enero de 1980 el dólar se había depreciado hasta alcanzar un precio máximo de 850 US\$ por onza (y un valor medio para todo el año de 614,5 US\$ por onza). Frente al incremento de las tasas de interés la demanda de dólares creció, llevando el valor medio anual del precio en US\$ de la onza de oro a 459.3 en 1981 y 375.3 en 1982 (LBMA).

americana fue prontamente imitada por los Bancos Centrales de los otros países desarrollados. Este cambio radical en la coyuntura económica internacional, denominado a veces “Volcker Shock”, tuvo un impacto significativo para todos los países endeudados en dólares, ya que se enfrentaron al doble incremento del servicio de la deuda provocado por el incremento de las tasas de interés internacional y por el incremento del valor del dólar en términos de divisa nacional. La tasa de cambio real del dólar creció cerca de un 50% entre 1979 y 1985 a raíz del cambio de política monetaria (en la segunda mitad de los años 80 caería rápidamente a niveles previos, cfr. Boughton 2001:34). La consecuente crisis económica que afectó a los países industrializados, a causa de la segunda crisis del petróleo y a las políticas restrictivas que se instrumentaron para superarla, provocó además un deterioro de los términos de intercambio (es decir, la relación entre los precios de los bienes exportados respecto a los bienes importados) para la mayoría de los países en desarrollo. Los precios de todas las materias primas sufrieron una caída en la primera mitad de los años 80, lo que significó la necesidad de un esfuerzo exportador mayor, en volumen, para obtener la misma cantidad de divisas (dólares) para pagar el servicio de la deuda<sup>86</sup> (Díaz Alejandro, 1985). Todos estos efectos se hicieron sentir, en particular, en América Latina, es decir, la región que más se había endeudado en los años anteriores de elevada liquidez, como se verá a continuación.

### *1.8.2. El endeudamiento de la región latinoamericana*

Al incorporarse al sistema económico mundial después de conquistar la independencia de la corona española, en el proceso de transición de la economía colonial al capitalismo, la región latinoamericana asumió un triple papel que resultó funcional a la economía de los países centrales: en primer lugar el de mercado de consumo de los bienes industriales producidos en

---

<sup>86</sup> Países con una estructura de las exportaciones más diversificada (como Brasil) vieron como sus términos de intercambio mejoraban a lo largo de la década. Los países que habían beneficiado de la bonanza petrolera, sufrieron las pérdidas mayores por el hundimiento del precio del petróleo durante la década (México y Venezuela en particular). En el caso de Argentina, no hay tendencia clara por las variaciones erráticas del precio de los productos agrícolas, aunque se registra una caída total de alrededor del 9% en este índice a final de los años 80. Cfr. CEP (2004:83-84).

Europa (Gran Bretaña, en primer lugar) y Estados Unidos, en tiempos más recientes; en segundo lugar, y de manera creciente, el de principal fuente de materias primas para el consumo y la producción industrial; por último, el de destino de los capitales excedentes de los países industriales. En la fase del liberalismo oligárquico ‘criollo’ se dio, por lo tanto, un matrimonio de intereses entre las clases dominantes de los países de la región y los intereses de las potencias extranjeras, lo que configuró el modo de desarrollo de la etapa primaria-exportadora (Fonseca Castro, 1994:124). Ya en esas fases iniciales se forjó por lo tanto esa alianza entre intereses domésticos e internacionales que marcaron el carácter dependiente del desarrollo económico de la región, como sugirieron Cardoso y Faletto (cfr. 1.4.1).

Los treinta años tumultuosos que, como en el resto del mundo, siguieron al estallido de la primera guerra mundial, vieron la caída de los regímenes oligárquicos latinoamericanos y la ampliación de la participación política de clases populares urbanas, fruto de los incipientes procesos de industrialización. En lo político, esta ampliación de la movilización fue directamente reprimida o encañalada en sistemas corporativos por regímenes que fueron en muchos casos de naturaleza militar (cfr. Huntington, 1972, en 1.4.1). En lo económico, la caída del comercio internacional favoreció un desarrollo industrial hacia dentro, que generó una clase capitalista industrial local, fuertemente dependiente de la intervención y protección pública (Thorp, Ocampo y Cárdenas, 2000). Este proceso no fue revertido, sino marginalmente, en las décadas posteriores al fin de la segunda guerra mundial. Sin embargo, eso no significó que la región estuviera desconectada del sistema económico mundial.

El nuevo modelo de desarrollo implicó que la incorporación en el sistema se articularía “también y fundamentalmente a través de la producción (especializada en una producción que es extensión de las actividades primarias) y menos a través de la circulación”, es decir, una integración aun mayor en el capitalismo mundial, aunque no por medio de los flujos comerciales si no de las inversiones de capital extranjero en los mercados locales. Los capitales extranjeros, sin embargo, no modificaron la especialización productiva de los



países de la región, visible en la estructura de sus exportaciones, aunque si potenciaron la capacidad de consumo de las poblaciones residentes, a las que estaba destinada la producción de las filiales locales (Fonseca Castro, 1994:125-126).

Este nuevo papel de la región se expresaría a través de la expansión de la producción industrial destinada al mercado interno protegido cuya dinámica, tecnológica y productiva, estaría dominada por la inversión de las empresas transnacionales. Las divisas necesarias al desarrollo industrial seguirían siendo generadas por el sector primario dominado por las oligarquías locales. Sin embargo los crecientes desequilibrios externos, fruto entre otras cosas de la importación de la tecnología y bienes de capital necesarios para transitar hacia la fase “difícil” de la ISI (cfr. 1.3.2), se verían agudizadas en muchos casos por las salidas de capitales, en buena parte bajo forma de repatriación de beneficios (Fonseca Castro, 1994:128).

La inserción de América Latina como válvula de escape del sistema financiero internacional se vería ampliada a raíz de la crisis de la deuda a caballo entre finales de los 70 y principio de los años 80. Durante la década de los años 70, la demanda sostenida de la región había constituido un desahogo para la producción de los países occidentales en crisis y, en particular, un destino del crédito abundante y la liquidez del sistema bancario de los mismos países, que reciclaron en la región el flujo abundante de los petrodólares, que los países productores depositaron en los bancos privados occidentales. La consecuencia obvia fue el aumento de la deuda externa, que el citado shock de las tasas de interés de la Reserva Federal en 1979 terminó de rematar conduciendo a la crisis de la deuda que tan impacto tendría en la “década perdida” latinoamericana, como se verá en breves momentos.

Las liberalizaciones comerciales y financieras propiciadas por los regímenes militares, en especial modo en el Cono Sur, constituyeron la base sobre la que se gestó la financiarización de la región y su papel como motor de la revalorización de los capitales, gracias la desregulación financiera y a las

medidas de ajuste macroeconómico que, apuntaban a garantizar el pago de la deuda externa, y a los primeros procesos de privatización de los servicios de utilidad y de las producciones energéticas, que atrajeron capital multinacional a cambio de un acceso a rentas monopólicas en los mercados internos de servicios protegidos, en un aperitivo de lo que serían años después las reformas estructurales impulsadas en la región (Fonseca Castro, 1994:128).

Los regímenes militares medían su eficacia no sólo en términos de la efectividad de la represión de la oposición social a la reestructuración económica y la desmovilización de las clases populares, sino también en términos del desempeño económico que supieran lograr. Para mantener su legitimidad, por lo tanto, los gobiernos militares recurrieron intensamente al endeudamiento externo para estimular la economía. El acceso al mismo estaba sumamente facilitado, como se dijo, por la elevada liquidez en los mercados internacionales de capitales en busca de un destino rentable, y qué mejor que una región que todavía crecía a tasas muy elevadas, y las bajas tasas de interés prevalecientes a nivel internacional, ya que los países desarrollados habían adoptado en esos momentos políticas monetarias muy laxas para intentar salir del atolladero de la crisis. Por otra parte, la misma la banca internacional privada promocionaba activamente las inversiones en los países emergentes, ya que necesitaba reciclar los petrodólares depositados en sus arcas y aprovechar de las nuevas ocasiones que se habían abierto en el mundo nuevo de las tasas de cambio flexibles y el movimiento de capitales.

De esta forma si la deuda fuese en algunos países usada en inversiones, como en caso de Brasil, donde la dictadura gozaba de consenso entre las clases medias gracias al milagro económico que vivió el país en esos años, en otros casos el dinero que entraba al país, pronto era extraído nuevamente, revalorizado, bajo forma de remesas de utilidades, intereses sobre la deuda o directamente fuga de capitales. De esta forma, una parte significativa de las divisas obtenidas en el exterior fueron funcionales a la valorización financiera de grandes grupos empresarios y especuladores, que se aprovecharon del arbitraje entre tasas de interés internas y externas, como fue evidente en el caso

de Argentina. En este país se manifestaron, a partir de la liberalización financiera propiciada por José Alfredo Martínez de Hoz, ministro de economía de la junta militar (1976-81), dos fenómenos estrechamente relacionados: el endeudamiento externo del sector privado y la fuga de capitales al exterior (E. Basualdo, 2006).

<b>Tab. 4. Deuda Externa y Transferencia de recursos (miles de millones de dólares US, corrientes)</b>					
Período	Entrada Neta de capital	Pagos netos de Utilidades e Intereses	Transferencia Neta de Recursos (TNR)	%TNR/Export.	Deuda Total
1970	3,8	-2,8	1,1	6,5	23,0
Media período 1 (1973-1976)	12,9	-5,4	7,5	18,1	67,4
Media período 2 (1979-1982)	29,2	-24,4	4,7	5,2	255,8
Media período 3 (1983-90)	9,3	-34,7	-25,4	-23,2	396,4
1991	39,2	-31,2	8,0	6,6	434,2
<b>Fuente: Elaboración propia sobre datos de Fonseca Castro (1994:129)</b>					

La Tab. 4 resume lo dicho hasta el momento, mostrando como la deuda marcó un crecimiento explosivo durante la segunda mitad de los 70 y principios de los 80, para luego seguir acumulándose a lo largo de los años 80. Sin embargo en este amplio período de tiempo es posible identificar algunos subperíodos caracterizados por flujos entre América Latina y el resto del mundo de naturaleza bien distinta. En el período 1, de elevada liquidez de los petrodólares, la entrada de capital a la región se incrementó considerablemente, sin embargo las tasas de interés permanecieron reducidas, por lo que el incremento de la deuda fue relativamente lento y no se tradujo en un incremento excesivo de los pagos al exterior. En resumidas cuentas, la región recibe en estos años una transferencia de recursos positiva del resto del mundo. En el período 2, durante el shock de las tasas de interés originado en EEUU, se produce un incremento considerable de las tasas de interés, que retroalimenta una explosión de la deuda externa. Los países de la región intentan hacer frente

a los pagos externos recurriendo de forma más intensa al endeudamiento externo. Sin embargo, el default mexicano de 1982<sup>87</sup> evidencia la insostenibilidad en el largo plazo del proceso de endeudamiento y produce que una reducción considerable de las fuentes de financiación externas. Las elevadas tasas de interés en EEUU y otros países desarrollados también producen un efecto de sifón atrayendo capitales hacia esas regiones y retrotrayéndolos de los países emergentes. En los hechos, la banca internacional privada se negó a financiar ulteriormente la región y, al contrario, requirió por todos los medios, en particular frente a las organizaciones internacionales, el pago de las deudas contraídas. Se inició así el largo período de la crisis de la deuda propiamente dicha, el período 3 en la tabla, en el que la región sufre una extracción de recursos en divisas extranjeras a favor de los países acreedores que resultó igual, de media, a un cuarto de las exportaciones anuales (Fonseca Castro, 1994). Las consecuencias económicas y sociales de la crisis, que se detallan a continuación, darían lugar a una verdadera “década perdida” para la región.

### *1.8.3. Crisis de la deuda y década perdida*

Como se detalla en Damill y Fanelli (1994), los países de la región tuvieron que hacer frente, por lo tanto, a la apertura simultánea de dos brechas, una externa en sus cuentas con el exterior y una fiscal, en sus cuentas públicas. Respecto a la primera se registraron crisis en la balanza de pagos, por las razones expuestas en el párrafo anterior. El déficit en la cuenta financiera provocado por el incremento del servicio de la deuda, se sumó en esa coyuntura un déficit en la cuenta corriente de la balanza comercial, causado tanto por la caída de los términos de intercambio como por la caída de los volúmenes de exportación. Ambos fenómenos se originaron por la crisis

---

<sup>87</sup> Se recuerda que México es un país productor de petróleo y en los años anteriores había podido endeudarse gracias al respaldo de sus ingresos petrolíferos. La caída del precio del petróleo en el período previo al default explica en parte sus imprevistas dificultades de financiación.

económica en los países centrales y las fluctuaciones en los mercados de las commodities.

En un principio, para poder financiar ese déficit en la cuenta corriente, los países afectados recurrieron a la emisión de nueva deuda externa, como se vio en la Tab. 4, sin embargo la sostenibilidad a largo plazo del endeudamiento se fue haciendo menos creíble tanto por la dimensión de la brecha externa y como por la caída de la actividad económica. La explosión de la burbuja del endeudamiento, llevó a fugas de capitales, devaluaciones e inestabilidad económica, elementos que hicieron que la caída de confianza en la deuda de estos países se quebrara aún más, en un circuito de retroalimentación. El punto de rotura de las ilusiones previas fue el citado *default* de México en 1982, declarando la moratoria de sus pagos sobre la deuda externa. El final de la burbuja arrastró, como en un efecto dominó, el financiamiento externo voluntario a la región latinoamericana, en su mayoría de parte de los bancos privados, lo que obligó estos países a financiar las brechas externas, de un año para otro de varios puntos % de déficit sobre el PIB, con recursos propios<sup>88</sup>. De ahí que, como se anticipó, durante todos los años 80 los flujos netos de capital salieran de América Latina a favor de los países acreedores.

Financiar un déficit en la balanza de pagos sin poder recurrir a financiamiento externo y con recursos propios significó principalmente la necesidad de generar mayores superávits comerciales, bien a través de un aumento de las exportaciones (vía devaluación y políticas comerciales), o bien a través de una reducción de las importaciones (vía devaluación, políticas comerciales y reducción de la demanda interna a través de políticas económicas restrictivas). Este último tipo de ajuste fue el que prevaleció en la región en los

---

<sup>88</sup> En esos años los préstamos multilaterales, es decir de organizaciones internacionales, fueron estipulados solo con pocos países considerados geopolíticamente importantes, como por ejemplo Colombia (lucha contra el narcotráfico) o Costa Rica (conflictos con las guerrillas en Centro América). Cfr. Damill y Fanelli (1994). Otros programas de asistencia de parte del IMF fueron estipulados con un número mayor de países, México, Brasil, Argentina, Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia entre 1981 y 1989 (Boughton, 2001:274).

primeros años 80, ya que incrementar las exportaciones en esa coyuntura de crisis económica en los mercados de destino no era viable en el corto plazo.

Los efectos del incremento de las tasas de interés y la devaluación de la moneda incrementaron además el coste de la deuda externa pública, yendo a impactar sobre las cuentas públicas. Por añadido, debe recordarse que en algunos países se hizo frente a la crisis de la deuda con la estatización de la deuda externa privada, con el objetivo de evitar la quiebra de los sectores productivos que se habían endeudado en los años anteriores (este fue el caso de Argentina y Chile). Al mismo tiempo, esta operación constituyó una transferencia de recursos públicos significativos en manos privadas e incrementó considerablemente la deuda externa pública y su coste para las arcas del Estado<sup>89</sup>.

Sumándose a estos efectos dañinos sobre el gasto público, también los ingresos fiscales sufrieron una reducción. Por un lado se redujeron los ingresos aduaneros, por la caída de los precios internacionales (aunque su valor en moneda nacional cayó menos por las devaluaciones sobrevenidas). La crisis interna también afectó a los ingresos tributarios, especialmente en aquellos países que habían desarrollado un sistema tributario cuyos ingresos estaban en su mayor parte originados en la tasación indirecta del consumo y la actividad interna (este fue el caso, por ejemplo, de Brasil o Argentina). De esta forma se gestaba un dilema. El mismo proceso causal que hacía que, por un lado, las políticas monetarias restrictivas corrigieran temporáneamente la brecha externa vía una contracción de la economía, por el otro lado, provocaban una caída de los ingresos fiscales a causa de la recesión, lo que terminaba abriendo aun más la brecha fiscal.

Frente al agravamiento de la brecha fiscal, los países implementaron un abanico de medidas. Por un lado se procuró lograr un superávit (primario) en

---

<sup>89</sup> Considérese que una parte considerable del endeudamiento externo privado no fue destinado a inversiones productivas (lo que habría aportado en el largo plazo a mayores ingresos fiscales), sino a actividades financieras, en parte especulativas.

las cuentas públicas, a través de un aumento de la tributación o un recorte del gasto público. Mientras el recurso a la primera modalidad fue limitado, por el histórico problema de reformar la tributación directa y dada la situación de crisis, se recurrió con mayor liberalidad al recorte del gasto público. Con pocas consideraciones de largo plazo, se optó por eliminar en la práctica todo gasto en inversión pública y se congelaron o redujeron las remuneraciones reales de los funcionarios públicos. Estos fenómenos se dieron de forma principal en los países que tenían las estructuras estatales más desarrolladas, como Argentina. Otro instrumento de fácil implementación fue una calibración en sentido proteccionista de la política comercial, con un endurecimiento de los aranceles a las importaciones (que resultaba complementario a la estrategia de cierre de la brecha externa) o impuestos a las exportaciones (para capturar parte de las rentas del sector exportador, generadas por las continuas devaluaciones). Este aspecto significó desandar en el camino hacia la liberalización comercial que los gobiernos militares habían intentado recorrer en los años anteriores, por lo menos de manera temporal.

Cuando estas políticas tradicionales habían agotado sus grados de libertad, la única alternativa fue, en la mayoría de los casos, la emisión de nueva moneda para hacer frente a los pagos internos, a través de la compra de la nueva deuda emitida por parte de los Bancos Centrales. Al impulso inflacionario proveniente del gasto público financiado con emisión monetaria, se sumaban las consecuencias sobre los precios internos de las continuas devaluaciones. No debe olvidarse que estos países habían convivido durante años con elevadas tasas de inflación (tanto en el caso de Brasil como de Argentina, por ejemplo) por lo que habían desarrollado una serie de instituciones de indexación que provocaban que una parte considerable de la tasa de inflación tuviera un carácter inercial, en lo que algunos han denominado “régimen de alta inflación” (Frenkel, 1989)<sup>90</sup>. Cualquier variación del contexto

---

<sup>90</sup> La indexación funcionaba como un mecanismo para reducir los costes, en términos de información y conflicto, derivados de la continua renegociación de los contratos (Frenkel 1989:6).

**Tab. 5. PIB per cap. e inflación en la segunda mitad de los años 80 en América Latina**

	Variación PIB per cápita		Tasa de Inflación	
	media 1985-1989	1989	Media 1985-1989	1989
Argentina	-2,2	-6,1	468,7	4928,6
Brasil	2,4	1,5	489,4	2337,6
Bolivia	-1,9	-0,4	192,8	16,6
Chile	4	7,6	19,8	21,4
Colombia	2,6	1,4	24,5	26,1
México	0,7	-1,4	73,8	19,7
Perú	-2,8	-13,1	443,2	2775,3
Venezuela	-1,2	-10,4	32,5	81

**Fuente Bresser Pereira (1991:17, cuadro 2)**

hiperinflación a finales de la década en Brasil, Argentina y Perú (el caso de Bolivia se sitúa en la primera mitad de la década).

No debe olvidarse, por otra parte, el contexto político en el que se produjo la crisis. Esos años estuvieron caracterizados por la transición a la democracia en muchos países de la región. Tanto los gobiernos militares en sus últimos días, pero sobre todo los nuevos gobiernos democráticamente electos tuvieron que hacer frente a una explosión de las demandas sociales, que habían permanecido reprimidas durante los regímenes autoritarios. En muchos casos, las demandas de la sociedad obtuvieron un rango constitucional, en particular por lo que concierne a toda una nueva generación de derechos económicos y sociales. Estos fueron incorporados en las nuevas constituciones democráticas que vieron la luz en esos años, un buen ejemplo de ello es la Constitución brasileña de 1988. No obstante, el hecho de que los derechos sociales estuvieran garantizados sobre el papel, no significó que los gobiernos tuvieran toda la capacidad de garantizarlos en lo inmediato, dando satisfacción a las demandas populares en ese sentido (Huntington, 1994). No obstante, las esperanzas de que los nuevos gobiernos democráticos avanzaran en esa dirección los dotaba de un gran capital político, pero a su vez hacían depender su legitimidad de los progresos sociales que supieran lograr.

económico, por ejemplo una devaluación, se transmitía rápidamente a todos los precios, realimentando la inflación. Como muestra la Tab. 5, el problema de la inflación elevada afectó a muchos de los países de la región y se transformó en



El balance de la década fue al contrario muy negativo desde ese punto de vista. En particular, la crisis de la deuda fue agotando los recursos del Estado, al mismo tiempo en el que sobre los mismos se recrudecieron todo tipo de conflictos distributivos. Las tasas elevadas de inflación no hacían sino exacerbar la lucha, ya que la elevada variabilidad de los precios relativos hacía que en cada momento dado hubiera ganadores y perdedores en la distribución de los ingresos. La ventaja la tenían de forma clara los hacedores de precios, como es obvio, ya que en todo momento podían ajustar casi instantáneamente sus variables a la inflación. Las demás categorías intentaban recuperar por otros medios el poder adquisitivo que la inflación erosionaba, pero siempre existía un desfase temporal. Por ejemplo, los salarios y las rentas fijas, como las pensiones, podían ser reajustados de forma periódica según fueran indexados o sujetos a negociaciones colectivas. En ambos casos, el ajuste no era inmediato, por lo que el poder adquisitivo de estas categorías tendía a deteriorarse. Este juego de suma cero incrementaba por momentos la inestabilidad sistémica, como se verá a continuación, y representaba el verdadero problema de fondo a resolver para atacar el problema de la inflación (Bresser Pereira, 1991).

Por esta razón, una vez exprimidos los márgenes de maniobra de las políticas de ajuste sin que se hubiera resuelto el triple problema de la estabilidad, el crecimiento y la deuda externa, cobraron fuerza las explicaciones institucionales de la crisis. Sobre la base de esas consideraciones, se intentó transformar de forma radical el entramado de instituciones que conformaba los regímenes de alta inflación que se habían instalado en la región. El principal instrumento de esta estrategia fue la implementación de planes de estabilización que combinaban las tradicionales medidas de austeridad, con otras de inspiración no ortodoxa, y ahí estaba la innovación, ya que se pretendía modificar las instituciones económicas que regulaban todo intercambio económico, en particular con las que regulaban los precios de los contratos. El primer paso consistía en restaurar la confianza en las monedas nacionales, a través del cambio de unidad monetaria, como en el caso del austral en Argentina o el cruzado en Brasil. De igual importancia eran los acuerdos

tripartitos con sindicatos y empresarios para el congelamiento de los precios y los salarios, que apuntaban a romper con la inflación inercial, es decir, el efecto que la inflación pasada tenía sobre la variación de precios presente. Este efecto alimentaba la espiral precios-salarios, en cuanto no sólo tenía sus raíces en las expectativas, sino que además estaba incorporado en los contratos indexados, por lo que estas medidas debían influir sobre ambos factores.

Aunque estos planes lograron mejorar la situación económica en el corto plazo, no lograron atajar las causas estructurales de la inflación. En primer lugar, ninguna medida había logrado desatar los nudos de la crisis de la deuda y el Estado seguía sin lograr cerrar las brechas externas y fiscales. Por esta razón el Estado tuvo que seguir recurriendo a la emisión monetaria, lo que, en el arco de pocos meses, puso bajo presión a las variables macroeconómicas que comenzaron a deteriorarse de nuevo, en particular la tasa de inflación. Frente a esta situación, los controles de precios y salarios se revelaban carta muerta, ya que se había prometido moderación salarial a cambio de precios estables, y la promesa claramente no se había cumplido. Los conflictos distributivos subyacentes entre las partes sociales emergieron a la luz una vez más y se desencadenó una carrera precios-salarios aun más rápida, los salarios actuando en el papel de Aquiles que persigue la tortuga sin alcanzarla nunca.

Debe añadirse, que si bien una inflación moderada pueda incrementar los ingresos públicos (por el efecto del '*fiscal drag*<sup>91</sup>), cuanto más elevado sea el incremento de los precios, mayor será el posible impacto negativo sobre las cuentas públicas a causa del denominado efecto Olivera- Tanzi<sup>92</sup>. De esta forma,

---

<sup>91</sup> Es decir, el 'arrastre fiscal' que se produce en cualquier impuesto progresivo cuando el incremento nominal de la base contributiva hace pasar un contribuyente al tramo tributario superior, lo que incrementa la tasa tributaria media para ese individuo.

<sup>92</sup> A medida que aumenta la tasa de inflación, la recaudación real obtenida mediante impuestos disminuye. La razón es que existe un desfase temporal entre el cálculo o la determinación del impuesto y su pago. Por ejemplo, las personas pagan sus impuestos respecto a la renta que ganaron el año anterior. Supongamos un ejemplo en el que una la persona que ingresó \$50.000 el año anterior deberá pagar en una determinada fecha un impuesto de \$10.000. Si, en tanto, los precios se han multiplicado por 10, el valor real de los impuestos es sólo la décima parte de lo que debería haber sido, por lo que las entradas tributarias en términos reales se deterioran rápidamente y el déficit presupuestario puede hacerse incontrolable.

las tasas cada vez más elevadas de inflación condujeron a un agravamiento de la brecha fiscal previa, que como se dijo constituía una de las fuentes de la inflación a través de la emisión monetaria. En resumidas cuentas, se implantó un círculo vicioso por lo que deterioro de las cuentas públicas e inflación elevada se retroalimentaban recíprocamente.

En algún momento, las tasas de inflación se elevarían tanto, por ejemplo por encima de 50% mensual, que se podría empezar a hablar de hiperinflación. La causa desencadenante sería algún hecho, político o económico, que hundiera la confianza en la situación del país y por extendido en la moneda nacional, desencadenando fugas de capitales y provocando una aún mayor inestabilidad. La caída de las reservas monetarias, antes o después conduciría a una devaluación, que auto-cumpliría las expectativas negativas sobre el país y su divisa nacional. A su vez, la caída del valor exterior de la moneda nacional causaría un encarecimiento de las importaciones que de forma rápida se extendería a los precios, generando una aún mayor inestabilidad económica. Por efecto de la dinámica hiperinflacionaria, se manifestaría un acortamiento extremo de todos los contratos y una variabilidad cotidiana de los precios relativos, lo que alimentaría una pérdida ulterior de confianza en la moneda local, impulsando una fuga todavía mayor hacia la divisa de reserva (generalmente el US\$) y devaluaciones incrementales. Para intentar defender sus activos, las personas invertirían en bienes físicos toda moneda nacional en su poder para intentar mantener su valor real. En los cálculos económicos se abandonarían el uso de la moneda nacional y se empezaría a razonar en términos de alguna moneda extranjera estable.

Las consecuencias sobre la economía real de la hiperinflación incluyeron caídas de la actividad productiva y de la demanda interna, cierre de empresas y una informalización de la economía, lo que produjo una reducción del empleo formal, no compensado por el paralelo crecimiento del empleo informal. En términos distributivos, la estampida de los precios condujo a un fuerte recorte del poder adquisitivo de todos los salarios y otras rentas fijas. Estos procesos provocaron la multiplicación de la pobreza y la indigencia. Mientras, en el

ámbito político, el creciente malestar social hacia el gobierno de turno fue terreno fértil para que tuvieran lugar explosiones espontáneas de protesta social, como por ejemplo los saqueos de supermercados. Otras protestas iban contra los ajustes de precios y el gasto público contenido en los programas de reforma de inspiración neoliberal, más que contra la inestabilidad económica en sí<sup>93</sup>. En todo caso, finalmente el descontento popular tuvo que enfrentarse a la respuesta represiva del Estado, lo que según los casos produjo el cambio anticipado de los dirigentes al poder (renuncia de Alfonsín), mientras en otros casos propició tentativos de golpes de Estado (Hugo Chávez) o autogolpes (Alberto Fujimori en Perú) de diverso signo y fortuna.

#### *1.8.4. Las reformas estructurales*

Para hacer frente al recrudecimiento de la crisis se alcanzó un consenso tanto entre las élites locales como entre los funcionarios de los organismos internacionales de que era necesario plantear un programa de reformas estructurales que cambiaran radicalmente la naturaleza del Estado, abandonando definitivamente la experiencia de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Algunos autores señalan de hecho que la adopción de recetas afines a las contenidas en el Washington Consensus (cfr. 1.4.5) no fue fruto de una imposición externa sino que germinó de forma autónoma a partir de una reflexión dentro de las mismas elites latinoamericanas. En todo caso, se verificó una amplia y generalizada convergencia de las políticas económicas de la región a principios de los 90 hacia los principios del libre mercado (Edwards, 1995:41-43).

El diagnóstico en torno a las causas de la crisis de los años 80 en Latinoamérica que pasó a dominar el debate apuntaba a dos factores principales sobre los que era necesario operar con reformas de tipo estructural. En primer

---

<sup>93</sup> Para el caso de Argentina, cfr. Rapoport (2003:882). Otros momentos históricos significativos fueron vividos por Venezuela durante el llamado “Caracazo” de 1989 en respuesta a las medidas económicas del presidente Carlos Andrés Pérez, o en el caso de la rebelión armada de los zapatistas en Chiapas, contra el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (NAFTA).

lugar, se señalaba el excesivo estatismo en la región, manifestado en las políticas proteccionistas, de regulación de los mercados y en el peso del Estado y de las empresas estatales en el conjunto de la economía. En segundo lugar, se recalca la tendencia prevaleciente al populismo económico, es decir, la propensión a ejecutar políticas de redistribución en el corto plazo, sin calcular sus costes en el presupuesto público, las reacciones en los agentes económicos capitalistas, y las restricciones externas. De la misma manera, las medidas que incrementaban los salarios nominales en breves períodos de tiempo y sin consideraciones por la productividad, subestimaban sus impactos inflacionarios (Bresser Pereira, 1991:15).

El primer factor había provocado la baja competitividad de esos países en los mercados internacionales, un reducido nivel de eficiencia en las actividades económicas y el bajo crecimiento de la productividad en el largo plazo. El segundo factor era causa de inestabilidad crónica, déficits fiscales e inflación. Las políticas redistributivas en última instancia estaban destinadas a fracasar en sus propios términos, ya que provocaban colapsos económicos que afectaban principalmente a las clases populares, a favor de las cuales estaban en principio diseñadas esas políticas (Dornbusch and Edwards, 1990).

Es obvio que el predominio en los países desarrollados, tanto en la academia como a nivel político, de una determinada visión sobre las necesarias reformas económicas para salir del atolladero constituía un instrumento ulterior de presión sobre los gobiernos del área, por lo menos de cara a la opinión pública. La influencia de las organizaciones financieras internacionales era indudable, ya que su predisposición era esencial en toda negociación sobre la concesión de préstamos multilaterales y la renegociación de la deuda externa. Pero una influencia igual o superior tenía la difusión, como se dijo, de los paradigmas predominantes entre las propias élites políticas del país endeudado, lo que restringía el universo de las posibles políticas a lo contenido en el programa del Washington Consensus. En otras palabras, el conjunto de soluciones consideradas aceptables y legítimas, entre las cuales elegir según sus preferencias individuales (cfr. Hall, 1993), fue reducido a un conjunto finito de

medidas que conformaban una receta de validez universal para todos los contextos y las situaciones<sup>94</sup>. También debe subrayarse que al cabo de una década de crisis recurrentes y soluciones ineficaces, existía un cierto consenso en la necesidad de transformaciones radicales. Además, en la opinión pública, la legitimidad de la acción estatal y el favor hacia las empresas estatales había decaído significativamente, ya que los largos años de baja o nula inversión de parte del Estado, subsidios implícitos al sector privado, y las finalidades políticas que habían caracterizado una parte del accionar de las empresas estatales, había cobrado su precio sobre la calidad de los servicios y bienes ofrecidos (el caso argentino fue particularmente evidente, véase por ejemplo Twaites Rey, 2003).

Debe agregarse que los países de la región se veían obligados a alcanzar algún acuerdo con los países acreedores, si querían que se reactivaran los flujos de capitales privados a la región. Por esos motivos de índole económica, eran muy elevados los incentivos para subscribir planes de reestructuración de la deuda externa que se negociaban en las cumbres internacionales de la época. Sin embargo, los recursos que las organizaciones internacionales ponían a disposición para la reducción de la deuda estaban supeditados a la aceptación del programa de reformas económicas, bajo la llamada “condicionalidad de la ayuda”, como pudo verse en el caso del Plan Brady en 1989. Del resto, factores de política interna, mencionados en el párrafo anterior, permitieron que estas reformas se implementaran sin encontrar mucha oposición política en países como Argentina, aunque en otros sí provocaron revueltas sociales, como ya se indicó. En general, las élites económicas nacionales tenían mucho interés en

---

<sup>94</sup> En relación a este punto, se ha criticado el “asesoramiento erróneo e inapropiado proporcionado por bienintencionados, pero a menudo desinformados y etnocéntricamente sesgados, consejeros expertos internacionales de agencias de desarrollo nacionales de los países más desarrollados o de organizaciones internacionales de donantes. A su vez, la élite intelectual de los países en desarrollo reciben su educación y su primera experiencia profesional en instituciones conducidas desde los países más desarrollados, donde les viene despachada imperceptiblemente una dosis no saludable de conceptos ajenos, y de elegantes, pero inaplicables, modelos teóricos” (Todaro 2000:84). Un ejemplo notorio, fue el estrecho vínculo entre la Universidad de Chicago y la Universidad Católica de Chile en la formación de dirigentes que aplicarían la política económica chilena de inspiración neoliberal durante la dictadura militar (Rosende, 2007).

abrir sus países a los flujos internacionales y aceptaron de buen grado e impulsaron las medidas impuestas por la *intelligentzia* económica internacional.

Las principales áreas de reforma abarcaron metas tan amplias como la eliminación de los controles de precios y la desregulación de los principales mercados, en primer lugar los financieros; la eliminación de la mayor parte de los subsidios al consumo y la producción; la eliminación de casi todas las barreras no arancelarias y la reducción de los aranceles y de los tramos arancelarios, junto con un nuevo impulso a desarrollar acuerdos de libre cambio a nivel regional, recuérdese el NAFTA (1994) y el MERCOSUR (1991); el énfasis sobre el equilibrio macroeconómico, tanto monetario como fiscal; la privatización de las empresas de propiedad estatal; la introducción o fomento de elementos mercantiles y privados en funciones anteriormente consideradas de prioridad pública como la Seguridad Social, la educación y la salud (Ramos, 1997). Una rápida comparación con la Tab. 1 demuestra que la inspiración de las reformas recalca con bastante fidelidad el consenso de Washington.

Respecto a la intensidad y velocidad de las reformas, un estudio del alcance de las reformas estructurales a mitad de los años 90 en cuatro áreas, liberalización financiera, comercial, del mercado laboral, privatizaciones, mostraba como toda la región aplicó en mayor o menor medida las políticas que iban en la dirección de una mayor desregulación de los mercados, en particular en el ámbito de los flujos financieros y comerciales con el exterior. El caso de Argentina es uno de los más significativos, por la rapidez de implementación de las reformas en la primera mitad de los 90, llegando a ser en 1995 el tercer país que más reformas de inspiración neoliberal había implementado, por detrás sólo de Bolivia y Perú (Correa, 2002:92).

#### *1.8.5. Consecuencias sociales de las reformas estructurales y el nuevo rumbo de América Latina entre "populismo" y "neo-desarrollismo"*

Los años 90 vieron la caída del consenso respecto al programa de reformas estructurales que se agudizó durante la serie de crisis que golpearon los países de la región a caballo del siglo. Todo esto se daba en un contexto de

elevada volatilidad internacional, en un ciclo de crisis financieras que desde el final del sistema de Bretton Woods no ha tenido fin (Reinhart y Rogoff, 2009).

En el ámbito político, el desencanto con las políticas económicas de la década anterior se ha hecho evidente con el generalizado cambio de signo de los gobiernos de la región en la primera mitad de los años 2000, con la excepción de algunos pocos como Colombia. A la primera elección de Hugo Chávez a finales de los 90, siguieron en la primera década de este siglo Lula da Silva (seguido por Dilma Rousseff) en Brasil, Néstor Kirchner (seguido por Cristina Fernández de Kirchner) en Argentina, Michelle Bachelet en Chile (que sucedió al también socialista Ricardo Lagos), Evo Morales en Bolivia, Tabaré Vázquez (seguido por José Mujica) en Uruguay, Rafael Correa en Ecuador, entre otros. Este cambio en el panorama de la región ha sido observado como un verdadero “giro a la izquierda” en reacción a las consecuencias de las políticas neoliberales implementadas en los años 90 (Paramio, 2006).

Como se mencionó en la sección 1.5.1, incluso entre los partidarios del Consenso de Washington se reconoce que el balance de la primera década no fue positivo. La causa, insisten, reside según los analistas en que las recetas fueron implementadas de manera incompleta, o porque faltaba un conjunto de medidas (de segunda generación) en la receta impartida, o finalmente porque la medicina de las reformas fue interrumpida demasiado pronto, cuando los efectos positivos estaban empezando a revelarse. En todo caso, el caso de la región latinoamericana está en el centro del debate, ya que el giro en las políticas económicas, aunque debe discutirse hasta que punto, permite hacer una comparación entre las dos décadas. De hecho este trabajo se basará en una comparación entre los 90 y los 2000 en el caso de Argentina.

La Tab. 6 permite hacer un examen preliminar de algunas variables socioeconómicas fundamentales. Puede verse que en términos de su objetivo de fondo, es decir, restaurar las tasas de crecimiento económico, los resultados obtenidos en los años 90 no fueron relativamente elevados. Constituyeron una mejora en comparación a los años 80, pero en términos históricos no fueron



muy elevados si se comparan con el período caracterizado por el ISI. En relación a los años 90, la última década destaca por un regreso a tasas de crecimiento elevadas. Incluso si se comparan las reacciones a las crisis internacionales, América Latina ha podido resistir de mejor manera en el período 2008-2011 de cuanto hubiera hecho entre 1999 y 2002, aunque la segunda crisis tuvo epicentro precisamente en la región y la primera todavía no da signos de haber terminado.

<b>Tab. 6. Algunos indicadores socio económicos (promedio América Latina )</b>								
Variaciones medias anuales	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	2009-2011		
PIB Total	5,6	1,3	3,3	1,4	5,3	2,8		
PIB per cápita	3	-0,8	1,5	-0,1	4	1,7		
IPC		67,17	33,01	9,79	7,86	6,20		
Fuente: CEPALSTAT; CEPAL (2010:57)								
	Pobreza				Indigencia			
	1980	1990	1999	2010	1980	1990	2000	2010
América Latina	40,5	48,4	43,8	31,4	18,6	22,6	18,6	12,3
Urbana	29,5	41,4	37,1	26	10,6	15,3	12	7,8
Rural	59,8	65,2	64,1	52,6	32,7	40,1	38,7	30
Fuente: CEPAL (2012:215)								
Desigualdad	Gini (ingresos hogares)							
	promedio		alrededor de					
	años 1970	años 1980	1992	1998	2002	2008		
América Latina y Caribe	48,8	51,2	52	53,2	53,6	51,9		

En términos de equilibrio macroeconómico, si se logró obtener una rebaja substancial de la inflación. Esta austeridad macroeconómica parece haber sido heredada y mantenida en el segundo período. Este equilibrio puede medirse también en términos de brecha externa y de manejo presupuestario.

Sin embargo, quizás el mayor fracaso de los años 90 fue no lograr una mejora substancial de los indicadores sociales. El crecimiento económico logró reducir la pobreza, pero sin rebajarla a las tasas de 1980 (y de hecho se dio un incremento en números absolutos). Uno de los problemas fue que los frutos del crecimiento fueron mal distribuidos, como demuestra la media para toda la

región de la variación del índice de Gini a lo largo del tiempo. En ambos aspectos, la década de los años 2000 parece haber logrado una inversión de tendencia (Cornia, 2010), aunque debe advertirse que la situación de cada país ha sido como es natural diferente y que los valores medios esconden la elevada heterogeneidad que existe entre los países de la región. En todo caso, en el Capítulo 4 se retomaran estos temas con más detalle para el caso de Argentina, país que constituye el objeto de este trabajo.

Con carácter más general, muchos autores han advertido la coincidencia entre el “giro a la izquierda” en los gobiernos latinoamericanos y la mejora de los indicadores sociales. Algunos han hablado de nuevo “modelo desarrollista” (cfr., por ejemplo, para el caso de Argentina, Godio, 2004). Muchos han advertido de la gran diferencia de matices entre los distintos gobiernos de “izquierda” en la región. Una distinción entre gobiernos de izquierda de tipo socialdemócrata y gobiernos de corte populista ha calado hondo. Una discusión al respecto puede verse en Panizza y Miorelli (2009), a propósito de la distinción entre gobiernos “malos” populistas y “buenos” socialdemócratas, donde son alistados con claridad entre los primeros los gobiernos de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Hugo Chávez en Venezuela.

En la misma línea, Bresser Pereira (2007) vislumbra una nueva estrategia de desarrollo (para los países de ingresos medios), el “neodesarrollismo”, casi una tercera vía que se distingue tanto de los preceptos de lo que él llama la “ortodoxia convencional” de inspiración neoliberal como de modelos más cercanos al tradicional “populismo económico”. Según este autor, esta nueva estrategia de desarrollo pone el Estado al centro de una coordinación de los diversos intereses económicos y sociales de un país con el objetivo de consensuar las políticas necesarias a aprovechar en mayor medida de las ventajas de la globalización. Con esta finalidad, la política económica apunta a garantizar el nivel de inversiones y la estabilidad macroeconómica, por medio de una estrategia dúplice: por un lado, el ahorro positivo del Estado, la promoción de la inversión privada (con tasas de interés reducidas) y la apertura regulada a la inversión directa exterior (IDE), en contraste con los déficits

financiados con deuda externa y los intereses elevados típicos de los 90; por el otro, una política monetaria basada en metas de inflación (en contraste con la “complacencia” del populismo económico con el incremento de precios) y la administración de la tasa de cambio para situarla a un nivel competitivo para la producción nacional, para prevenir los males de la “enfermedad holandesa” (en contraste con la fluctuación libre prescrita por la economía neoclásica); además se rechaza el proteccionismo, aunque se utilizan todos los instrumentos multilaterales para negociar regulaciones del comercio internacional favorables a los intereses nacionales y con el fin de promover el desarrollo de actividades de mayor valor agregado; en este sentido, esta estrategia parte de la necesidad de aprovechar las bases de competitividad de cada país (especialmente en la explotación de recursos naturales), pero supera los incentivos de las ventajas comparativas por medio de una política industrial que favorezca el encadenamiento productivo y la generación de nuevo valor y nuevo conocimiento. Por último, la acción del Estado no apunta a una redistribución directa a favor de los sectores de bajos ingresos, sino que se diseña una política social que pretende romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y, en el corto plazo, garantizar un nivel mínimo de ingresos, por medio de los programas de transferencias condicionadas, o el acceso al crédito para que puedan adquirir bienes durables o su propia vivienda<sup>95</sup>.

No siempre las diferencias son tan evidentes. Como recuerda Ludolfo Paramio (2006), la mayoría de los países de la región se han caracterizado por un manejo prudencial de la política macroeconómica, lo que distingue esta fase de por ejemplo los años 80, cuando prevalecían los desequilibrios (aunque es

---

<sup>95</sup> Bresser Pereira hace referencia en su artículo, de 2007, tanto a Argentina como a Brasil. Sin embargo, el primer país se ha alejado cada vez más, durante el mandato de Fernández de Kirchner, de la propuesta “neo-desarrollista”, como se verá en el Capítulo 4: los superávits fiscales y externos han virado hacia el déficit; la tasa de inflación está en dos cifras; la tasa de cambio está sobrevaluada a causa del incremento de los precios de los bienes no transables; el enfoque de la política económica está centrado en la demanda interna, en subsidios al consumo y a las empresas concentradas; la distribución opera entre sectores, en particular desde el sector primario exportador, sin que se haya establecido una reforma tributaria, etc. Quizás la diferencia más grande entre los dos países es la ausencia de consensos en el caso argentino, tanto sobre los principales lineamientos de política macroeconómica como, en consecuencia, sobre qué rumbo dar a una estrategia de desarrollo nacional (así lo señala O’Connor, 2010).

verdad que la crisis económica internacional de 2008 ha producido una mayor divergencia en términos de política económica). Además, ambos grupos de países han centrado su acción en ampliar la política social del Estado. En algunos casos han apuntado a una universalización de algunos programas, aunque la mayoría de nuevos programas han sido focalizados (para una mayor discusión cfr. Cap. 3). En todo caso, lo que distingue realmente a los dos grupos de países, en opinión de Paramio, ha sido la actitud frente a los adversarios políticos. En el caso de los países más “populistas”, la lucha política se transforma en guerra contra los enemigos internos y externos, lo que conduce a una polarización de la sociedad. En esto, se asemejan a gobiernos neoliberales de corte populista, como los de Menem y Fujimori (cfr. Weyland, 1999). En estos casos, hay una tendencia permanente hacia una deriva delegativa de la democracia, como observó O’Donnell (cfr. nota al pie nº **Error! Bookmark not defined.**).

En todo caso, la región en su conjunto ha podido aprovechar de la bonanza inusitada del comercio mundial y de un incremento de los precios de todas las commodities de las cuales América Latina es un gran productor. En este aspecto el efecto del crecimiento industrial de China ha sido sin duda un factor fundamental. Por supuesto, cabe señalar que la crisis económica internacional desencadenada a partir de EEUU y que ahora afecta principalmente a la Unión Europea ha tenido un cierto efecto, aunque retrasado y atenuado, hasta el momento, sobre la región. Por ejemplo, en comparación a crisis anteriores, el crecimiento económico regional se ha visto afectado seriamente sólo en 2009 y, parcialmente, en 2012. Aunque frente a la crisis, la respuesta ha sido variable, en general se han puesto en marcha planes de estímulo anticíclicos, como en el caso de Brasil, y de protección del empleo y la demanda interna como en Argentina, como se dirá en se ha intentado proponer la creación de una nueva arquitectura económica mundial en los foros internacionales como el recientemente constituido G20, donde América Latina disfruta de un importante peso, sobre todo gracias a Brasil, pero también a México y a Argentina.

En la continuación del trabajo, podrá tratarse más en detalle todos estos temas para el caso de Argentina, al examinarse las consecuencias sociales de las variaciones en el crecimiento económico de largo plazo, con una mirada comparativa con décadas anteriores, en términos de pobreza, desigualdad y exclusión. Se intentará contestar a la pregunta de los efectos del cambio político sobre las políticas sociales, la interacción de las mismas con las políticas económicas implementadas, los efectos interdependientes de la intencionalidad política con la coyuntura económica.

### *1.9. Conclusiones*

El objetivo de este capítulo fue discutir de forma crítica dos conceptos que son muy utilizados en el debate actual sobre política económica, generalmente de forma intercambiable, desarrollo y crecimiento. Ambos conceptos aluden al progreso y a la prosperidad material de una comunidad política. De hecho, constituyen, tanto en la literatura científica como en el debate público, dos de las dimensiones fundamentales que permiten evaluar la situación de un país en relación al estado de las actividades económicas y a la dirección de los cambios que las afectan. Su uso como sinónimos es frecuente, como puede leerse todos los días en la prensa escrita, aunque siempre prevalece el énfasis en el crecimiento económico, cuya definición es más unívoca y de medición más simple, por lo que las informaciones sobre las variaciones del PIB acaparan los titulares de los medios de comunicación. Sin embargo, como se subrayó a lo largo del capítulo, los dos conceptos no deben confundirse. El crecimiento económico constituye, en la visión de este trabajo, sólo un aspecto del desarrollo, una dimensión relacionada a la producción ampliada de bienes y servicios en el tiempo que, sin embargo, no agota la multidimensionalidad del concepto.

Naturalmente, al abandonar la visión unidimensional del crecimiento económico, se pierde en simplicidad, y se pasa de una definición clara y de unas técnicas establecidas de medición de las cuentas nacionales, consensuadas cada vez con más frecuencia a nivel internacional, a un concepto contenido,

complejo y multidimensional, difícil de medir y que ha generado un debate que se ha nutrido de la aportación de diversas corrientes de las ciencias sociales en las últimas décadas. Por esta razón, a lo largo del capítulo se han examinado las principales cuestiones que han animado el debate sobre el desarrollo y las aportaciones con las que cada escuela teórica ha alimentado la discusión, desde posturas ideológicas muchas veces opuestas.

Para cumplir con este cometido, en primer lugar se ha contextualizado históricamente la aparición del concepto mismo de desarrollo, situada en la segunda posguerra. En segundo lugar, se ha localizado el debate sobre el desarrollo a aquellos países que en algún momento habían sido colonias europeas y que frente al proceso de industrialización que habían realizado los países europeos más ricos y otras pocas ex-colonias de población de origen europeo, como los Estados Unidos, habían quedado rezagados, presentando condiciones de vida material insuficientes para satisfacer las necesidades humanas básicas. En el centro de la cuestión de desarrollo se situaba precisamente la desigualdad evidente entre las distintas naciones, y de qué forma podía reducirse la brecha que los procesos denominados de modernización habían generado. Además, dado el objeto del estudio de caso (Argentina) y la riqueza de la producción teórica de la región, se prestó una atención particular a la región latinoamericana y a las ideas que originaron de la misma.

A partir de este encuadre, se presentaron de forma cronológica los grandes debates que estuvieron al centro de la disciplina, evidenciando las posturas contrapuestas, y cómo los temas de discusión fueron evolucionando a lo largo del tiempo. Aunque la palabra “desarrollo” fue utilizada en el debate de la posguerra, su utilización no representaba sino la última encarnación de una discusión de muy largo recorrido sobre la “riqueza de las naciones”, es decir, el corazón mismo de los estudios sobre la economía política ya desde los tiempos de Adam Smith. Con esta idea, se presentó en la sección 1.2 un breve análisis de cómo los economistas clásicos trataron la cuestión de cómo las regiones más atrasadas se incorporarían al sistema capitalista en expansión.

En resumen, se evidenciaron dos posturas contrapuestas. Por un lado, la postura liberal que pronosticaba una inserción beneficiosa, impulsada por las ventajas inherentes al libre comercio internacional, en base al concepto clave de ventaja comparativa. Por el otro, las posturas críticas que evidenciaban como el libre comercio y la apertura y transformación de las economías de tipo tradicional no se imponían por sus beneficios presuntos sino por impulso de prácticas imperialistas ya que resultaban funcionales a una solución, aunque temporánea, de las contradicciones inherentes al capitalismo. De hecho, la inserción en el sistema capitalista de los países de la periferia económica bajo las formas del dominio colonial y la explotación, había impedido e impediría el surgimiento de todo proceso autónomo de industrialización.

Estos temas fueron retomados por la literatura crítica con la corriente principal de la disciplina que desde América Latina intentó explicar el “desarrollo dependiente” de la región, como un estado diferente tanto de las formas económicas tradicionales como de los modelos de desarrollo prevalecientes en los sistemas económicos más ricos y avanzados (cfr. sección 1.4.2). En contraste con esta posición, el estudio del desarrollo como disciplina había estado caracterizado desde sus albores por una visión que era en esencia optimista respecto a las posibilidades de generalizar la prosperidad material alcanzada por países como Estados Unidos, el modelo al que miraban los líderes de los países del “mundo libre”.

Respecto a este último punto, en la sección 1.3.2 se evidenció cómo el debate se centró más en qué recetas a aplicar que en la propia dirección del proceso. De hecho, algunos autores sostuvieron que la generalización de los procesos de modernización recalcaría de forma necesaria las mismas etapas que habían recorrido los países industriales. En oposición a esta postura, otras corrientes, como los estructuralistas latinoamericanos, remarcaron que no podían recabarse lecciones de la historia de los países desarrollados, ya que los procesos de desarrollo “tardío” no iban a ser lineales sino marcados por heterogeneidades y una coexistencia de elementos modernos y tradicionales. Para superar los obstáculos que se presentaban a estos países, el Estado

cumpliría un papel fundamental de coordinación y regulación de los procesos de transformación económica, además de promover políticas económicas que favorecieran la industrialización. En todo caso, ambas posiciones enfatizaban como la falta de capital constituía uno de los límites fundamentales de la industrialización de la periferia, para resolver la cual la cooperación económica internacional sería clave.

El debate posterior, sintetizado en la sección 1.4, fue caracterizado por un ataque de estas posiciones. Como se anticipó, desde la izquierda se criticó el optimismo de la disciplina, en particular su caracterización del funcionamiento del sistema capitalista internacional, proponiendo de hecho que sólo un cierto grado de desconexión del mismo posibilitaría formas de desarrollo independiente (1.4.1). Al contrario, desde posturas liberales, se criticó de forma particular el papel atribuido al Estado y la regulación de los flujos económicos internacionales posteriores a los acuerdos de Bretton Woods, atacando los fallos inherentes a la acción estatal y la virtudes de liberalizar los intercambios y la actividad económica, tanto a nivel nacionales como internacional (1.4.4). Si bien las organizaciones internacionales introdujeron en su agenda las cuestiones sociales, en particular la lucha contra la pobreza, terminaron adoptando una postura de simpatía con el neoliberalismo (1.4.3). De hecho en las dos décadas posteriores las ideas de inspiración neoliberal se convirtieron en dominantes en todo debate sobre el desarrollo (1.4.5), en particular a nivel de organizaciones internacionales y en el debate público.

La evolución reciente de la disciplina, presentada en la sección 1.5, aun no desestimando los preceptos basilares del consenso neoliberal, ha registrado el fuerte reconocimiento del papel crítico del capital humano en su conexión con el fomento de la innovación tecnológica, considerada la autentica fuente del crecimiento económico. Por esta razón, no se rechaza la intervención del Estado, en particular por lo que se refiere a las políticas sanitarias y educativas, aunque se reitera que el buen funcionamiento de los mercados supone la forma más eficiente de distribución de recursos entre las distintas formas de consumo y producción. Sus proposiciones, por lo tanto, tienen carácter reformista y surgen



de un análisis del funcionamiento de los sistemas económicos de tipo capitalista en el corto medio plazo.

En la misma línea, se sitúa la literatura institucionalista, centrada en la explicación de los efectos sobre el crecimiento económico de diferentes modelos de instituciones económicas y sociales, a través del impacto sobre los incentivos que promueven la competición, el conflicto o la cooperación entre los actores (sección 1.6.1). En particular, la literatura sobre las variedades de capitalismo ha evidenciado de forma convincente las sinergias entre diferentes modelos de políticas económicas y políticas sociales (1.6.2), elemento que deberá tenerse a mente tanto en el análisis de los regímenes de bienestar (ver Capítulo 3) como en la sostenibilidad de los mismos (cfr. las conclusiones del Capítulo 4 para el caso de Argentina). De hecho, se ha evidenciado cómo el diagnóstico institucionalista del caso argentino explica parte de las facetas que han caracterizado el desarrollo de ese país.

Sin embargo, un análisis de la literatura sobre el desarrollo no habría sido completo sin una presentación de las posturas más críticas con el neoliberalismo (sección 1.7). Este trabajo adopta algunas de las preposiciones suportadas por esta literatura, en particular por lo que concierne las visiones más complejas del desarrollo (1.7.2) y, sobre todo, el análisis de largo plazo del funcionamiento del sistema capitalista, según los cuales los recientes acontecimientos producidos durante la crisis económica que afecta el planeta no serían sino aspectos de una crisis de la hegemonía de Estados Unidos, iniciada décadas atrás, y consecuencia de la ruptura del compromiso keynesiano pactado al término de la segunda guerra mundial.

Bajo esta óptica, se presenta en la sección 1.8 una historia de la inserción internacional de la región latinoamericana en la posguerra, como caso que puede ejemplificar la vigencia de las ideas sobre crecimiento económico y desarrollo presentadas en las secciones anteriores, y como la evolución del sistema económico mundial ha impactado sobre las trayectorias de cada uno de los países de la región. Parece evidente que los procesos de crecimiento e

industrialización, aun generando visibles progresos materiales en las condiciones de vida de la población, también han dejado sin resolver y han exacerbado problemas sociales, cuyos síntomas más persistentes son la pobreza que sigue aquejando la región y el elevado grado de desigualdad que la caracteriza.

En este sentido, las recetas promovidas bajo la hegemonía del pensamiento neoliberal no han logrado un verdadero cambio de marcha. De hecho, las consecuencias sociales de las mismas han generado un cambio político de gran envergadura en la mayoría de países de la región en la primera parte de este nuevo siglo. El objeto de este trabajo es precisamente el de evaluar estos cambios en el caso de Argentina bajo una lente que no se limite a registrar las estadísticas sobre crecimiento económico, sino que pretende abordarlo a partir de una visión multidimensional del desarrollo, entendido como una evolución progresiva de las condiciones de vida de los argentinos y del papel del Estado como motor y garante último de este proceso.

# Capítulo 2. Más allá del crecimiento económico: pobreza, desigualdad y exclusión social

*En esta sección se efectúa una revisión de la literatura económica en el tema de la relación entre crecimiento y distribución. Partiendo de los clásicos, se llega a la visión prevaleciente en la corriente principal de la disciplina, ejemplificada por los teoremas de la economía del bienestar. Sobre esta discusión, se introduce una visión ética de la cuestión, surgida del examen del debate sobre la distribución en la filosofía política. A continuación, de forma más operativa, se examinan los conceptos que han sido utilizados para evaluar las preferencias sobre determinados estados sociales: la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. En los tres casos se presenta una adaptación al caso de argentino.*

## *2.1. Introducción*

En esta sección se pretende efectuar una revisión de la literatura sobre teoría económica para analizar cómo en esta disciplina se han relacionado crecimiento económico con la distribución de las ganancias que origina el mismo. Un presupuesto implícito en las teorías económicas consiste en considerar el crecimiento de la producción, entendida como la transformación de la materia a través del trabajo humano, como la base del progreso humano. Esta perspectiva productivista representa uno de los fundamentos implícitos de la economía capitalista, el modo de producción dominante de la contemporaneidad y el ámbito temporal y espacial en el que se asentará el análisis que sigue a continuación.

Cómo describieron en vívidas imágenes los más célebres críticos del sistema capitalista, “la época de la burguesía se caracteriza y distingue de todas las demás por el constante y agitado desplazamiento de la producción, por la conmoción ininterrumpida de todas las relaciones sociales, por una inquietud y una dinámica incesantes” (Marx y Engels, 1848). De hecho, la cuestión de qué es

la ciencia económica está fuertemente ligada al crecimiento productivo dentro de un sistema capitalista de mercado. Una de las definiciones más extendidas afirma, a veces con otras palabras, que la ciencia económica es el “estudio de cómo las sociedades hacen uso de sus recursos escasos para producir bienes de valor y distribuirlos entre los individuos” (Samuelson y Nordhaus, 1998:5, trad. propia). Debe notarse que se habla de eficiencia en el uso de los recursos escasos en un momento temporal específico, refiriéndose al momento propio de la decisión económica. Este discurso viene a decir que el estudio de la economía es una guía para elegir cuál, entre las diferentes opciones de transformación de los recursos disponibles, brindará el retorno productivo más elevado.

A una visión del mundo con estas características le es ajena toda reflexión sobre los límites al crecimiento de la producción que son dados por las dimensiones finitas del planeta que habitamos y de los recursos naturales que podemos extraer de él. Dejando de lado este aspecto, tratado en el capítulo anterior, es posible entonces sintetizar las visiones economicistas prevalecientes como aquellas que, en una perspectiva general de crecimiento continuado e indefinido, apuntan a la minimización del uso de insumos (*inputs*) en los procesos de transformación productiva con el objeto de obtener el mayor nivel de *output*. A nivel microeconómico este resultado se obtendría de la maximización del beneficio obtenido por la unidad económica, es decir, la diferencia entre el costo de los inputs y los ingresos obtenidos de la venta en el mercado de la producción<sup>96</sup>. De la diferencia existente, positiva en valor, del output y los inputs utilizados derivaba contemporáneamente la cuestión de cómo distribuir el excedente obtenido en el proceso.

---

<sup>96</sup> En un sistema de mercado competitivo, con un número muy elevado de empresas, el punto de equilibrio resultaría del nivel de producción en el que el coste marginal igual al beneficio marginal. En la realidad los mercados verdaderamente competitivos son una rareza, de lo que deriva que las empresas mantienen un cierto grado de poder de mercado que les permite obtener ‘extra-beneficios’, respecto al beneficio nulo del equilibrio teórico. No se profundizará más el tema, aunque es uno de los ejemplos más evidentes de la distancia entre teoría económica ortodoxa y realidad (una exposición muy clara de estas cuestiones puede verse en Hill y Myatt, 2010).

En nuestra revisión de la literatura económica, se distinguirá una primera fase, la llamada 'economía clásica', período en el que la dimensión de la distribución constituía una cuestión clave del problema económico, de una segunda fase posterior, denominada comúnmente 'neoclásica', en la que este tema fue relegado a un plano secundario. En las siguientes secciones, se presentarán sucintamente las principales características de estas dos fases de la teoría económica. A partir de las conclusiones alcanzadas en esta primera parte, se pasará a tratar del debate sobre la relación entre eficiencia y equidad bajo la perspectiva de la justicia social.

La relación estrecha existente entre crecimiento y distribución constituía sin duda el núcleo de la reflexión de los clásicos. Este elemento la distingue en esencia de la corriente teórica que pasó a dominar la academia en el siglo posterior, la economía 'neoclásica' o 'marginalista', que desplazó el tema a un segundo plano, siendo su principal objeto de estudio la formación de los precios y el comportamiento de los agentes económicos en el sistema de mercado. Las principales conclusiones de los primeros autores etiquetados bajo la denominada teoría neoclásica fundamentaron los principios básicos del paradigma ortodoxo dominante en el pensamiento económico contemporáneo. Los críticos de la corriente principal han solido referirse, en cambio, una y otra vez, a los clásicos no sólo por compartir su interés primario por la distribución, sino también por la perspectiva de largo plazo que les caracterizaba. Los economistas no ortodoxos se han caracterizado además por una visión amplia de la disciplina, sin rémoras a la hora de la utilización de conceptos originados en otras áreas de las ciencias sociales.

En el discurso económico más convencional, bajo una óptica donde prima la eficiencia, las relaciones entre el crecimiento y la distribución posterior del output obtenido, bajo forma de ingresos monetarios, están regidas por leyes cuasi-naturalistas y de equilibrio automático. El vínculo entre los dos momentos clave de la producción es tratado como una derivación lógico-matemática de las teorías dominantes sobre la asignación óptima de los recursos. Dicho en otras palabras, la distribución se deriva de una teoría de la optimización. Del

funcionamiento 'natural' de todos y cada uno de los mercados deriva la distribución más eficiente de los recursos, entre los que se incluyen tanto la fuerza de trabajo (los trabajadores) como el capital (los medios de producción). De la remuneración de ambos factores resulta la distribución del output que refleja la contribución de cada uno a la producción final.

Los economistas que han reflexionado sobre la relación entre eficiencia y equidad desde este enfoque ortodoxo han llegado a formular una serie de hipótesis expresadas por ecuaciones que, bajo unos supuestos teóricos restrictos, demuestran la validez por deducción de estas preposiciones. El relativo debate ha encontrado lugar en una sub-disciplina de la ciencia económica, denominada economía del bienestar, caracterizada por su inspiración normativa. Si bien esta área de estudios está caracterizada por sus fuertes conexiones con la filosofía política no ha dejado de lado, como se verá, los métodos lógico-matemáticos de formulación de sus hipótesis, típicos del discurso científico en la corriente principal de la economía. En la sección dedicada a esta corriente de investigación, se tratará de cómo la cuestión central a la que pretenden responder sus adherentes trata de las configuraciones posibles de un estado social óptimo. En otras palabras, de cómo la sociedad debería escoger entre 'estados del mundo' alternativos, distinguiendo cuál de ellos garantiza un bienestar mayor. En últimas, la cuestión a dirimir es cómo conjugar y armonizar eficiencia y equidad, considerando la primera un objetivo primario al que va subordinado toda discusión sobre la segunda.

Partiendo de una discusión sobre este enfoque que muestra algunos de sus límites, el trabajo reciente de algunos economistas, entre ellos especialmente Amartya Sen, ha logrado influenciar profundamente el debate político a nivel de las instituciones internacionales que se ocupan del desarrollo, aportando elementos que escapan del economicismo más básico. El presente capítulo constituye, en los hechos, un complemento de lo que fue examinado en el capítulo anterior respecto a la elaboración del concepto de desarrollo, en el período posterior al fin de la segunda guerra mundial. Como se vio, la problemática del desarrollo fue instalada en referencia a la política económica

de los países que todavía no habían emprendido un proceso significativo de industrialización. En el ámbito de la discusión política sobre como fomentar estos procesos, la disciplina económica de las teorías del desarrollo dieron una contribución fundamental, pero desde una posición un poco marginal respecto a la teoría principal, que se ocupaba de los países capitalistas industrializados. Es en esta rama de la disciplina económica que el problema distributivo vuelve a ser un elemento fundamental ya que representa, para algunas corrientes, una de las dimensiones constitutivas del propio concepto desarrollo, operándose una distinción entre desarrollo y crecimiento ajena a la teoría económica estándar. Es por esta razón que a continuación se examina como en el debate económico surge y cae la atención sobre el tema de la distribución, para finalmente retornar de la mano de la filosofía política y su interés sobre la equidad.

## *2.2. Las fuentes del crecimiento económico y la distribución de la renta en la economía política clásica*

Durante largo tiempo, por lo menos desde finales del siglo XIX hasta la década de los 70 del siglo pasado, tratar de desarrollo económico significó esencialmente reflexionar sobre los factores que promueven el crecimiento. En el caso de la economía política clásica, el análisis del crecimiento iba ligado estrechamente al tema de la distribución del excedente, al menos desde que Adam Smith publicara su fundamental tratado sobre “la riqueza de las naciones”. Por esa razón es necesario partir de un breve análisis de algunos elementos del pensamiento de los economistas políticos clásicos sobre los vínculos entre crecimiento y distribución. Este resumen se completará con algunas breves referencias a las posteriores críticas de Marx a la economía política clásica.

El pensamiento económico del mercantilismo ligado a la emergencia de los Estados nación había equiparado la prosperidad de los reinos europeos con la cantidad de recursos financieros controlados, con un énfasis particular a la acumulación del metal que constituía la principal moneda de cambio en los

intercambios internacionales, el oro<sup>97</sup>. Por esta razón el mercantilismo promovía un control estricto de las mercancías importadas, y fomentaba las exportaciones a través de un aumento de la producción interna y un énfasis en el incremento de la población activa<sup>98</sup>. El objetivo de estas políticas era incrementar no sólo los recursos materiales sino también financieros para poder costear el mantenimiento de los ejércitos nacionales y hacer frente a los conflictos bélicos a gran escala de la época. El mercantilismo constituía entonces una continuación de la política por otros medios, más que una teoría exclusivamente económica, un medio de garantizar la grandeza de la nación frente a las otras potencias.

Los llamados economistas clásicos se posicionaron en una postura crítica hacia el mercantilismo, favoreciendo en particular el crecimiento del comercio y la libertad económica, como predicado en la célebre expresión de los fisiócratas franceses '*laissez faire, laissez passer*' (dejad hacer, dejad pasar). El progreso de las naciones no residía en la acumulación de reservas metálicas sino en el crecimiento de la actividad productiva, tanto agrícola como fabril. Los clásicos destacaban como sólo la acción del hombre sobre los recursos naturales representaba una labor productiva generadora de riqueza, al proporcionar al término de un ciclo económico una cantidad de producto superior a los inputs introducidos, es decir, un excedente positivo. Al contrario el consumo suntuario de la clase rentista daba lugar a trabajo improductivo que no aportaba a la prosperidad de la nación.

En otras palabras, al centro de las teorías de los economistas clásicos (entre ellos, se citan Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus y John Stuart Mill) está la preocupación sobre el crecimiento económico, entendido

---

<sup>97</sup> Para un relato detallado de las razones y expresiones de la ensoñación de las naciones europeas y Estados Unidos por el oro, véase Galbraith (1975).

<sup>98</sup> La nueva atención de los Estados nación respecto a los niveles de población con fines productivos y bélicos es reflejado en el florecimiento de estadísticas nacionales de mortalidad y natalidad a lo largo del siglo XVIII. El caso más evidente de este fenómeno fue la "medicina estatizada" nacida en Prusia, donde se expresa la preocupación por "el propio cuerpo de los individuos que en su conjunto constituyen [...] la fuerza del Estado frente a sus conflictos, sin duda económicos pero también políticos, con sus vecinos", como señala por ejemplo Foucault (1974:8-10).



como crecimiento de la producción de bienes. Por otra parte, también hay un fuerte interés en la distribución del excedente entre las diferentes clases, es decir, entre consumo e inversión, ya que en la distribución residía la clave de la prosperidad del porvenir. Por su parte, Karl Marx efectuó una reflexión sobre las mismas cuestiones, aunque desde una posición de crítica respecto a los clásicos. Sin embargo puede afirmarse que compartía, al mismo tiempo, muchos de los temas y las categorías, y algunos de los supuestos, de la economía clásica<sup>99</sup>.

Es conocido que Smith, en la 'Riqueza de las naciones', teorizó que el motor del crecimiento económico en términos per cápita más allá, es decir, de la expansión numérica de la población, residía en la división del trabajo. De la división del trabajo, es decir de la especialización de cada trabajador en una determinada tarea productiva, derivaría una mejora progresiva de sus capacidades productivas gracias al aprendizaje de las técnicas, a la progresiva reducción de los tiempos de producción y al creciente progreso técnico que derivaría de la incorporación de máquinas ahorradoras de trabajo<sup>100</sup>. Todo ello incrementaría la productividad del trabajo de la que dependía estrechamente el crecimiento del ingreso per cápita. A su vez la especialización dependía crucialmente de la extensión incremental de los mercados de destino de la producción. En otros términos, el crecimiento económico surgía tanto de la intensificación, por unidad de trabajo y tierra, como de la extensión geográfica de la producción.

En relación a la distribución de la renta, Smith consideraba que las remuneraciones de capitalistas y trabajadores se movían en una relación inversa, y así lo sostenían los demás clásicos. Conforme subían los salarios, los beneficios necesariamente se reducían. No obstante, los clásicos creían que, en el largo plazo, los salarios de los trabajadores gravitarían alrededor del nivel de

---

<sup>99</sup> Para esta sección se hará referencia a Barber (1995) y Screpanti y Zamagni (1997).

<sup>100</sup> Elaboradas por los propios trabajadores, los productores de maquinaria o los trabajadores especializados en la producción científica y tecnológica. La existencia de "inventores" dedicados exclusivamente a la creación de nuevas máquinas era también fruto de la división social del trabajo.

subsistencia, ya que cualquier aumento temporal de la renta se vería compensado por el posterior incremento de la población<sup>101</sup>. La relación positiva entre renta disponible y procreación, condenaba, en otras palabras, a los trabajadores a permanecer en un estado cercano y poco superior, en términos modernos, a la indigencia, en la que estaba garantizada sólo la mera reproducción física de la fuerza trabajo<sup>102</sup>.

Al lado de los trabajadores asalariados, los clásicos teorizaban la división de la sociedad en otras dos clases sociales fundamentales según su posición en la producción y en la distribución, los terratenientes y los capitalistas. En consecuencia de las leyes demográficas, la clave para decidir el destino del excedente venía de la mano de estas dos clases sociales. Eran dos los destinos posibles del excedente: el consumo para el disfrute presente, especialmente en gastos suntuarios, de los rentistas o el ahorro, en pro del aumento de la producción futura. Los clásicos sostenían que la clase social que ahorraba buena parte de los ingresos derivados del proceso productivo era constituida por los capitalistas. Sus beneficios serían reinvertidos en su totalidad, generando la acumulación de capital necesaria a la reproducción y al crecimiento del sistema económico a lo largo del tiempo. Una preposición que expresaba el funcionamiento de este circuito virtuoso, y que resultó extremadamente influyente para la teoría económica posterior, fue la famosa ‘ley de Say’ que predicaba la natural equivalencia entre ahorros e inversiones a nivel agregado. Una consecuencia de este principio es que toda oferta crea su propia demanda.

---

<sup>101</sup> La explicación más celebre se debe a Malthus: “la población, cuando nada la frena, aumenta en una progresión geométrica. Los bienes de subsistencia sólo aumentan en progresión aritmética” ( cit. en Barber, 1995 57). Malthus individuaba dos posibles frenos a la población: el positivo (el hambre, las enfermedades, la guerra) y el preventivo, es decir la restricción voluntaria del crecimiento de la población.

<sup>102</sup> Del resto, esta situación era funcional a la mercantilización del trabajo posterior a la abrogación de las leyes de pobres y al cercamiento de las tierras comunales (enclosures). Para movilizar la fuerza de trabajo y disciplinarla a los ritmos de la producción fabril era necesario que sus condiciones de vida dependieran exclusivamente de su acceso al mercado laboral, lo que condujo a la abrogación de las leyes de pobres en la Inglaterra de la revolución industrial (cfr. Polanyi 1944/2006). Las consecuencias que el desarrollo industrial provocó en las condiciones de vida de las clases trabajadoras fueron retratadas de forma eficaz por Friederich Engels en su célebre “La situación de la clase obrera en Inglaterra” de 1845.

Se desestimaba de esta forma la posibilidad de crisis generadas por la falta de demanda efectiva, ignorando factores como el atesoramiento o la especulación monetaria y financiera.

En el análisis de los clásicos, la tasa de beneficio era por lo tanto un regulador primario de la tasa de crecimiento económico. A su vez, los beneficios estaban determinados de manera residual a partir de la distribución de la renta. Los beneficios quedaban en mano de los capitalistas, luego de haber restado la cuota debida por la subsistencia de los trabajadores y las rentas pagadas a los propietarios de las tierras. Si bien la parte de los salarios permanecía estable en el largo plazo por las razones expuestas, lo mismo no ocurría con las rentas de la tierra, que tendían a crecer a lo largo del tiempo. Este fenómeno conduciría a un progresivo declive de las tasas de beneficio. La causa de este proceso se encontraba en los rendimientos decrecientes de la tierra. El crecimiento económico y la expansión de la población causarían de hecho un uso cada vez más extendido de las tierras marginales. Expandir la producción agrícola a las áreas menos productivas provocaría un aumento de las rentas de los propietarios de las tierras más fértiles. Las rentas pagadas por estas tierras se relacionaban precisamente con los rendimientos de las tierras menos fértiles al margen de la frontera agrícola, al representar la cantidad que un productor capitalista estaría dispuesto a pagar para garantizarse el uso de las tierras más fértiles (la renta relativa a estas últimas sería nula). Al incremento de las rentas haría de contrapartida la correspondiente reducción de los beneficios. Menores beneficios provocarían una reducción del ritmo de acumulación, y en consecuencia del ritmo de crecimiento. La teoría así trazada dictaba que en el largo plazo se alcanzaría el llamado 'estado estacionario', momento en el que no habría ulterior acumulación, y por lo tanto, el crecimiento per cápita sería nulo.

La tendencia natural hacia ese equilibrio podría ser ralentizada sólo por medio de la innovación tecnológica o paliada mediante la importación de productos primarios. Las mejoras en la productividad de la tierra y de la fuerza trabajo a través del progreso técnico aumentarían la tasa de beneficio, al

aumentar el producto por cada cantidad de insumos utilizados. A su vez, el comercio internacional, en particular la importación de productos primarios, y la concomitante reducción del costo de los bienes - salario de subsistencia, podrían reducir el peso en términos reales de la masa salarial y, a la vez, la presión demográfica sobre la tierra, conteniendo el incremento de las rentas agrícolas<sup>103</sup>. Estas prescripciones parecen describir perfectamente la política económica ejecutada por la Inglaterra librecambista e imperial de mitad del siglo XIX en adelante, en búsqueda constante del abastecimiento de materias primas y bienes de primera necesidad en los territorios extraeuropeos a cambio de productos industriales manufacturados.

Para resumir lo dicho hasta el momento, los clásicos consideraban la pobreza como el estado natural de la clase trabajadora, y la distribución (funcional, se diría hoy) de la renta como el mecanismo fundamental que explicaba la acumulación del capital, y, por lo tanto, el crecimiento económico. Cuánto más excedente quedara en manos de los capitalistas, más elevado sería el nivel de inversión y consecuentemente más fuerte sería el posterior crecimiento económico. Aun en términos estilizados, esta última es una posición que suscribirían la mayoría de economistas y hacedores de políticas públicas en la actualidad.

Debe decirse que ya John Stuart Mill matizaba estos resultados al señalar el interés de reflexionar también sobre la equidad del sistema. En su opinión existían dos tipos de leyes económicas: mientras las leyes de la producción eran inmutables, fijadas por la naturaleza y la tecnología, las leyes que gobernaban la distribución del producto social caían dentro de una categoría diferente. En este caso, las consecuencias estaban socialmente determinadas y quedaban sujetas al control humano (cfr. Barber 1995:94). De esta forma se abría paso al dilema

---

<sup>103</sup> Ricardo escribía, por ejemplo, que “ [...] si por la extensión del comercio exterior, o por mejoras en la maquinaria, los alimentos y los bienes de subsistencia del trabajador pueden comprarse en el mercado a precio reducido, los beneficios subirán. Si en lugar de producir nuestro propio trigo o fabricar las ropas y otros bienes de primera necesidad del trabajador descubrimos un nuevo mercado del que podemos abastecernos en estos bienes a un precio más barato, los salarios caerán y los beneficios subirán” (cit. en Barber, 1995:86).

entre equidad y eficiencia que llenaría tantas páginas y sobre el que tanta tinta se derramaría en las décadas posteriores.

### *2.2.1. Algunos elementos de la crítica de Marx a la economía clásica*

Pese a su crítica rigurosa de la economía clásica, Marx hizo suya una parte importante de la estructura analítica de los clásicos al discutir profundamente las contribuciones de Smith y Ricardo, aunque sus conclusiones en términos de política económica fueran, como es obvio, bien distintas. Como en la sección anterior, la exposición de algunos elementos del pensamiento de Marx será necesariamente breve y simplificada, por razones de espacio y para no alejarse demasiado del tema de este trabajo. No obstante, se quieren mencionar por lo menos algunos aspectos fundamentales de la reflexión teórica de Marx, que serán retomados en el Capítulo 3, donde se tratará de la literatura sobre la cuestión social.

En primer lugar, debe recordarse que Marx consideraba el capitalismo burgués una fuerza progresiva de la historia, en el sentido de que proporcionaría una cantidad creciente de la producción de bienes materiales para la satisfacción de las necesidades humanas<sup>104</sup>. Al mismo tiempo, la revolución burguesa habría cumplido el papel histórico de liberar al ser humano de los vínculos del feudalismo. En estos términos, el incremento de la producción material, en sus palabras la expansión de las fuerzas productivas, era, por lo tanto, para Marx tan importante como lo era para los clásicos. Puede llegar incluso a decirse que el liberalismo económico y su antítesis crítica comparten el mismo afán productivista, la misma fe en el progreso ilimitado de

---

<sup>104</sup> En el 'Manifiesto del Partido Comunista', Marx y Friedrich Engels escriben "la burguesía ha creado energías productivas mucho más grandiosas y colosales que todas las pasadas generaciones juntas. Basta pensar en el sometimiento de las fuerzas naturales por la mano del hombre, en la maquinaria, en la aplicación de la química a la industria y la agricultura, en la navegación de vapor, en los ferrocarriles, en el telégrafo eléctrico, en la roturación de continentes enteros, en los ríos abiertos a la navegación, en los nuevos pueblos que brotaron de la tierra como por ensalmo ¿Quién, en los pasados siglos, pudo sospechar siquiera que en el regazo de la sociedad fecundada por el trabajo del hombre yaciesen soterradas tantas y tales energías y elementos de producción?" (Marx y Engels, 1848:15).

la ciencia y la tecnología<sup>105</sup>. Fe que no sería cuestionada sino en el siglo XX, tanto en relación con las armas de destrucción masivas como por el surgimiento de las preocupaciones sobre la sostenibilidad ecológica del sistema capitalista (cfr. Rist 2003). Sin embargo, eso no impedía claramente que en toda su obra señalara la injusticia incorporada en el funcionamiento del sistema capitalista, ya que el mismo se fundaba sobre la concentración de cantidades crecientes de riqueza en pocas manos, a través del control de la acumulación de capital apoyada sobre la explotación del trabajo salariado.

Siguiendo a los clásicos como Ricardo, Marx situaba al trabajo en el origen de todo valor. A partir de ese supuesto quiso investigar el origen de la propiedad privada y la relación social que esta institución social esconde en relación con el trabajo humano. Ya en 1844, Marx señalaba que la producción de bienes no es otra cosa que el trabajo fijado en objetos, y que los mismos son trabajo enajenado, ya que no pertenecen al trabajador sino al propietario de los medios de producción. El trabajador ya no produce para su propia subsistencia como antaño, sino para el provecho de otros hombres. En este sentido, sufre una posición doblemente servil: no sólo es expropiado del resultado de su trabajo, sino que pasa a depender de la obtención en el mercado de sus medios de subsistencia, por medio del salario. El trabajo, de medio principal de autorrealización del ser humano, pasa a convertirse en un elemento negativo ya que no es “voluntario, sino forzado, trabajo forzado. Por eso no es la satisfacción de una necesidad, sino solamente un medio para satisfacer las necesidades fuera del trabajo [...] tan pronto como no existe una coacción física o de cualquier otro tipo se huye del trabajo como de la peste” (Marx, 1844, XXIII)<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Ambas posiciones se contrapondrían en este aspecto a la posición conservadora y reaccionaria herencia del ‘*ancien régime*’, un ejemplo de la cual es, entre otros, la posición antiliberal y antisocialista de papa Pío IX en el ‘*Syllabus*’. La doctrina social de la Iglesia empezaría a desarrollarse posteriormente a partir de la encíclica “*Rerum novarum*” de papa León XIII.

<sup>106</sup> Ésta última preposición paradójicamente evoca a la posición de teoría económica ortodoxa respecto al trabajo, que viene considerado una fuente de desutilidad (insatisfacción, molestia, agravio) en los modelos de maximización. Es a partir de este supuesto, que la teoría neoclásica

A partir de este punto se deduce que la propiedad privada tiene una doble naturaleza: una naturaleza objetiva, siendo el producto del trabajo enajenado apropiado por el no trabajador, y otra relacional, siendo la relación social entre trabajador y no trabajador (capitalista, patrono del trabajo) que permite la enajenación del trabajo (Marx, 1844, XXV). Como se verá la sección 3.2.2, otra forma de propiedad, esta vez social, se irá conformando progresivamente a partir de la relación salarial, en lo que representará un compromiso entre capital y trabajo mediado por el Estado (cfr. Castel, 1997)

Respecto a las condiciones de los trabajadores, Marx consideraba, de manera semejante a los clásicos, que los salarios gravitarían alrededor de la subsistencia. Lo que distingue el análisis de Marx reside en los factores que explicarían este fenómeno. Alejándose de las explicaciones demográficas de Malthus, Marx consideró que la pobreza estructural de la clase trabajadora y desigualdad en la distribución de excedente eran una característica estructural del proceso de acumulación capitalista y funcional para su reproducción (Barber, 1995:120).

José Nun (2001) ofrece un resumen acertado de este punto. Según Marx, el salario se mantiene al nivel de subsistencia, por un permanente exceso en la oferta de trabajo en el largo plazo. Este exceso no se debe a ninguna ley demográfica, sino a la existencia de una población supernumeraria o ejército industrial de reserva. La fuente de esta sobre oferta es múltiple: la separación de los productores de sus medios de producción; la sustitución del obrero por la máquina cada vez que los salarios tienden a elevarse; las crisis periódicas del sistema, que no sólo aumentan la desocupación entre los trabajadores, sino que proletarizan a sectores de la pequeña burguesía, quienes pierden sus pequeños negocios y propiedades al no poder competir con la producción fabril (Nun, 2001:53,73-75).

---

construye sus teorías acerca de los efectos de desincentivo que producen las intervenciones públicas sobre la oferta de trabajo. Las posturas contrarias a la excesiva generosidad de los subsidios de desempleo son el ejemplo más evidente.

La población excedente es, a su vez, funcional al mercado de trabajo en un sistema capitalista, ya que su volumen se expande y se contrae en correspondencia de los vaivenes de ciclo industrial, sin que el pleno empleo se alcance nunca de forma estable. La función principal del ejército de reserva es precisamente la de proveer la mano de obra requerida en la etapa ascendente del ciclo económico. Se trata de una reserva de trabajo lista para responder a cualquier aumento de la demanda debida a procesos expansivos del capital. De su misma existencia deriva otra función determinante de la población supernumeraria: la de ejercer con su presencia una amenaza constante sobre la población ocupada. El miedo de ser substituidos por los trabajadores no ocupados provoca que el trabajador incremente la intensidad de su labor, además de limitar la fuerza de sus reivindicaciones salariales. De esta forma, la presencia de una fuerza de trabajo excedente es esencial para contener el precio de la fuerza trabajo, es decir, el coste de producción para el capitalista (Nun, 2001:75-76).

Por cierto, Marx distingue entre distintas modalidades de la superpoblación relativa: hay una parte de excedente flotante, constituida por trabajadores que entran y salen del proceso productivo, según el ciclo económico, el ejército de reserva propiamente dicho; junto a éste, la superpoblación intermitente o estancada, forma parte del ejército obrero en activo, pero su base de trabajo es muy irregular (es el caso, por ejemplo, de los trabajadores domiciliarios); en los proceso de modernización, otra parte muy importante está constituida por la fuerza de trabajo que es desplazada del sector agrícola a causa de la penetración del capitalismo en las áreas rurales, y que potencialmente se incorpora al proletariado urbano o manufacturero (superpoblación latente); por último, las personas que no logran integrarse en el sistema productivo, la categoría residual de la superpoblación, pasan a integrar las filas del pauperismo (Nun, 2001:75-76).

En resumen, se han querido mencionar por lo menos tres aspectos del análisis de Marx que distanciándose de lo que sería el enfoque de la economía neoclásica, aportan una perspectiva crítica sobre la relación salarial, vista como



una relación salarial y no como un contrato privado entre individuos; los factores que causan la existencia de una población activa no ocupada, situación no contemplada por los neoclásicos sino como consecuencia de la regulación de los mercados laborales, que impiden la reducción de los salarios al nivel en el que demanda y oferta se equiparan; por último, a partir de la existencia de una superpoblación funcional al sistema es que Marx explica la gravitación de los salarios al nivel de subsistencia. En otras palabras, la pobreza y la desigualdad son estructurales al funcionamiento del sistema económico capitalista. Al contrario, para los neoclásicos, los salarios reflejan la productividad del trabajador, por lo que la solución a la pobreza reside en incrementar la productividad de cada trabajador, a través del crecimiento (que incrementa la dotación de capital por trabajador) y la inversión en capital humano, principalmente educación, que incrementa las capacidades productivas del mismo trabajador. Como se verá en la siguiente sección, para los neoclásicos el problema de la desigualdad y la pobreza es entonces un falso problema.

### *2.3. La indiferencia de los marginalistas (o la legitimación del status quo) y el problema distributivo en la economía del bienestar*

Los economistas neoclásicos de la llamada revolución marginalista en economía<sup>107</sup>, entre ellos Jevons, Menger y Walras, centraron su atención en las decisiones que explican el comportamiento de las unidades económicas – individuos y familias, empresas e industrias – en el mercado. A partir de ahí elaboraron una teoría de los precios, que los explica como los valores que conducen al equilibrio entre demanda y oferta en todos y cada uno de los mercados. En resumidas cuentas, el interés de los neoclásicos estaba centrado en la evolución del sistema económico en el corto plazo frente a algún tipo de choque exógeno, bajo la hipótesis de que en el largo plazo todos los mercados

---

<sup>107</sup> Al utilizar métodos matemáticos que indagaban la variación en ‘el margen’, es decir por medio de derivadas, del comportamiento de los agentes económicos, descrito a través de sistemas de ecuaciones diferenciales. De forma típica, se estudia el efecto sobre la variable dependiente de variaciones infinitesimales de una o más variables independientes.

estarían necesariamente en equilibrio. De esta forma, fueron desplazados del núcleo de la disciplina económica los temas que habían preocupado la generación precedente de economistas: el crecimiento a largo plazo y la distribución de la renta<sup>108</sup>.

El problema de la distribución de la renta para los neoclásicos no era que una derivación de su teoría general de los precios aplicada a los mercados de los factores productivos, según una clasificación tripartita (trabajo, capital, tierra), que en el caso del trabajo incluía todo esfuerzo humano (salarios, sueldos, remuneración del empresario-propietario) y en el caso del capital, todos los medios de producción considerados como una entidad homogénea. Una vez establecidas estas categorías, la fuerza de la demanda y de la oferta en los mercados de los factores productivos establecería la justa recompensa para cada factor. Bajo esta perspectiva, discutir de la distribución que emergía naturalmente de la actividad económica carecía de relevancia, ya que cada agente recibiría en proporción a su participación al proceso productivo.

Según este esquema, los salarios pagados a los trabajadores serían una transposición directa, para utilizar la terminología marginalista, de la productividad marginal del trabajo, es decir, del incremento 'al margen' de la cantidad producida, generado por el uso de una unidad añadida de trabajo<sup>109</sup>. Por otra parte, el beneficio representaría la remuneración por los bienes capital que han sido aportados al proceso productivo por los propietarios de los mismos, igual a la productividad marginal del capital, calculada de forma análoga.

En un cuadro teórico de este tipo, parecería que no hay lugar para intervenir y cambiar el resultado distributivo que emerge del funcionamiento automático de los mercados. Sin embargo, enfrentados a una realidad

---

<sup>108</sup> Como escribió la economista Joan Robinson en los años 60, de las grandes cuestiones del desarrollo de los clásicos se pasó a cuestiones de pequeño calibre como "por qué un huevo cuesta más que una taza de té" (cit. en Barber, 1995:157).

<sup>109</sup> En términos matemáticos, la derivada de la función de producción  $Y$  respecto a la cantidad de trabajo utilizada en la producción  $L$ . Donde  $Y$ , es una función de los factores de la producción, trabajo, capital, tierra, etc., tomados como cantidades homogéneas:  $Y=f(L, K, T, \dots)$ .

económica caracterizada por la elevada desigualdad existente entre seres humanos y los conflictos políticos que esta situación generaba, la reflexión teórica de los pensadores liberales no podía quedar al margen como si tales problemas no existieran. Debían de proveer por lo menos una justificación de este estado de cosas y ofrecer una perspectiva de mejoramiento colectivo en el largo plazo.

Por estas razones, surge la discusión dentro de la economía neoclásica sobre qué sistemas de mercado conducen al mejor de los mundos posibles en términos de bienestar de la sociedad y cuáles son los grados posibles de redistribución en la óptica de no afectar a la eficiencia económica. Al mismo tiempo, debía demostrarse cómo otras formas más profundas de intervención económica conducirían en el largo plazo a una situación peor de la que se obtiene de equilibrio natural de las fuerzas de mercado. Estos puntos constituirían, en resumen, las metas de la rama de la economía neoclásica que se ocupa de evaluar las alternativas de política económica bajo la vara de una visión peculiar del bienestar social.

### *2.3.1. Los aportes de la economía del bienestar*

La evaluación normativa del equilibrio alcanzado en los mercados competitivos y la evaluación de las posibilidades teóricas de una redistribución de la renta nacional y sus efectos sobre la eficiencia del sistema económico estuvieron en el centro del análisis de la llamada 'economía del bienestar'. Esta rama de la economía ortodoxa mantuvo el mismo individualismo metodológico que caracteriza la corriente neoclásica. Este rasgo resulta evidente en el amplio uso de los métodos utilizados como paradigma en la microeconomía, que consisten en medir el bienestar individual en términos de utilidad<sup>110</sup> y, por

---

<sup>110</sup> Una entidad abstracta que refleja el valor que los individuos atribuyen a un determinado bien o situación del mundo cuando los comparan a las alternativas posibles. A partir de sus preferencias reveladas es posible afirmar que algo aporta más utilidad que las alternativas que han sido descartadas. Podría asemejarse a sentimientos subjetivos como el placer, el agrado, la satisfacción que derivan del consumo de bienes o de actividades humanas, como por ejemplo el tiempo de ocio. Como se dijo, al trabajo humano se le atribuye un aura negativa, generadora de desutilidad.

medio del uso de alguna función matemática, agregar la suma de las utilidades individuales en una medida de bienestar social. Gracias a sistemas de ecuaciones de este tipo, las teorías neoclásicas del bienestar establecen una evaluación normativa de los estados sociales que derivan de hipótesis alternativas de distribución o redistribución de los recursos entre individuos.

Es siguiendo estas líneas teóricas que la corriente neoclásica acepta la posibilidad de redistribuir la renta con la finalidad de lograr un mayor grado de equidad. Este resultado está, sin embargo, supeditado a un conjunto de condiciones restrictivas. Para explicar cuáles son estas restricciones, se debe proceder por grados. Se tratará de presentar, de manera simplificada, un modelo teórico formalizado que expresa los rasgos principales de esta corriente. Más que el funcionamiento o plausibilidad de este modelo, condicionado a un elevado número de supuestos, interesa destacar cuales son las conclusiones implícitas a las que llega en términos de qué políticas de distribución y de intervención del Estado son legítimas en el marco teórico de la economía del bienestar.

En primer lugar, debe recordarse que el vértice de la elegancia teórica de la construcción neoclásica es el modelo de equilibrio económico general (EEG) propuesto por primera vez por Leon Walras a finales del siglo XIX. La hipótesis de Walras afirmaba que, supuesta la validez de determinadas hipótesis<sup>111</sup>, se produciría la existencia de un vector de precios (es decir, un precio de mercado para todos los bienes y todos los factores productivos) de manera tal que: 1) todos los consumidores maximicen sus funciones de utilidad<sup>112</sup>; 2) todas las

---

<sup>111</sup> Mercados completos y perfectamente competitivos, tecnologías caracterizadas por rendimientos constantes de escala, etc. Aunque quizás la característica más peculiar del modelo *walrasiano* reside en la hipótesis de la necesidad de un 'subastador', que mediante el tanteo de los precios, permitiría que todos los mercados alcanzaran el equilibrio.

<sup>112</sup> Inspirándose en el utilitarismo de Bentham, una ecuación que describe las preferencias del individuo (reveladas en su consumo) y que permitiría calcular como se transforman los bienes adquiridos en utilidad. Esta última característica sería, como se dijo anteriormente, la que los individuos pretenden maximizar, mientras buscarían minimizar las actividades o bienes que produzcan desutilidad.

empresas maximicen sus beneficios; 3) todos los mercados permanezcan en equilibrio (Artoni, 1999:47)

El debate posterior sobre el EEG se ha centrado en la demostración o la confutación de la existencia, unicidad y estabilidad de tal equilibrio. No se va a relatar cómo ha evolucionado la literatura sobre un tema que sigue levantando un debate metodológico muy intenso. Los teoremas que aportan justificaciones teóricas del modelo están caracterizados por una serie de suposiciones tan estrictas que hacen dudar de su plausibilidad empírica. Una buena parte de los resultados de este debate, por lo tanto, podrían formar parte de esos aportes científicos considerados en la disciplina como “las más deseadas contribuciones a la economía, si bien son meros ejercicios matemáticos, no sólo sin ninguna sustancia económica sino también sin ningún valor matemático” (Georgescu-Roegen, 1979:317; trad. propia).

En esta sección, se quiere centrar más bien la atención en cuáles son las características del punto de EEG en términos de bienestar social. Recordemos que en este marco teórico por bienestar se entiende alguna forma de agregación de las utilidades individuales. Al mismo tiempo, según la economía del bienestar, la deseabilidad social de estados económicos alternativos debe discutirse a través del cálculo de una medida del bienestar de la sociedad en su conjunto. Para armonizar simultáneamente los intereses individuales y sociales, la clave reside en el concepto de ‘óptimo de Pareto’. Una determinada asignación de recursos es óptima según Pareto si es imposible modificarla para mejorar el bienestar de, por lo menos, un individuo sin disminuir el bienestar de cualquier otro individuo. En otras palabras, se considera intangible el bienestar individual por lo que resulta legítima sólo una redistribución que no disminuya el bienestar de ningún individuo y mejore, al mismo tiempo, el bienestar de por lo menos uno de ellos

El problema reside, entonces, en definir las condiciones bajo las cuales es posible alcanzar el óptimo de Pareto y verificar si existe un mecanismo de mercado que lo determine de forma necesaria y suficiente. Los dos teoremas de

la economía del bienestar alcanzan ambos resultados teóricos. El primer teorema asocia el óptimo de Pareto a la competencia perfecta, bajo algunas hipótesis restrictivas<sup>113</sup>. A su vez, el segundo teorema afirma que es posible alcanzar cualquiera de los infinitos puntos de óptimo de Pareto a través de una distribución de los recursos que no provoque distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos (Artoni, 1999:48). Si el equilibrio competitivo garantiza la asignación óptima de los recursos, es decir la eficiencia, ¿qué hay de la equidad? ¿Es posible una redistribución si un determinado estado social es considerado injusto según algún criterio determinado?

El segundo teorema de la economía del bienestar establece que el único instrumento de redistribución compatible con la eficiencia económica son las transferencias *lump sum* o de suma fija. Este tipo de transferencias, que son independientes en relación con el comportamiento individual, no producen efectos sobre las decisiones de optimización de los agentes económicos. Una transferencia que variara con el ingreso o el nivel de consumo sí que modificaría los incentivos individuales<sup>114</sup>. Las transferencias de suma fija afectan el nivel de ingresos del individuo, pero no modificarán sus decisiones económicas, por ejemplo la asignación de su tiempo al ocio o al trabajo o el gasto dedicado al consumo de un bien u otro. En consecuencia, los actos redistributivos que se sirven de transferencias de suma fija no trasladan la llamada ‘frontera de las posibilidades de utilidad’ (FPU)<sup>115</sup>.

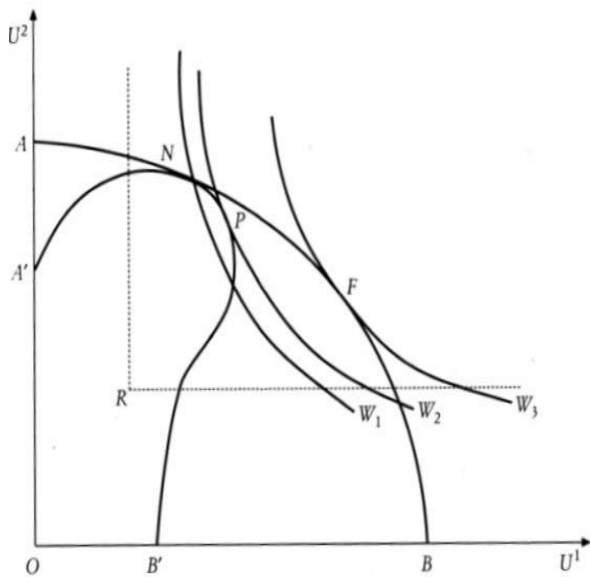
---

<sup>113</sup> Mercados completos (es decir, para cualquier bien y servicio, incluidos los futuros, como en el caso de los seguros) y competitivos, y ausencia de externalidades, bienes públicos y asimetrías informativas.

<sup>114</sup> La manera más eficiente de financiar este sistema sería obviamente a través de una *lump sum tax*, o impuesto de suma fija. En general, se preferiría la combinación de impuestos que tuvieran el menor efecto distorsionador sobre el comportamiento de los agentes económicos. Las consideraciones sobre el carácter más o menos progresivo del sistema impositivo pasarían claramente a un segundo plano.

<sup>115</sup> Se trata de la curva que representa el conjunto de puntos donde la distribución de las utilidades de cada individuo es compatible con el criterio de eficiencia de Pareto. En otras palabras, si nos movemos a lo largo de la curva de la FPU, modificamos la distribución de las utilidades bajo la condición de respetar el criterio del óptimo de Pareto.

**Fig. 4. El segundo teorema de la economía del bienestar**



**Fuente: Artoni (1999:61), elaboración propia**

Este tipo de políticas, que mejoran el bienestar social sin disminuir la eficiencia del sistema, se definen de *first best*, que sería como decir 'la primera entre las mejores posibilidades'. Las políticas que se alejan de este principio, por ejemplo otras formas de redistribución distintas a la de suma fija, permiten alcanzar situaciones sociales deseables, es decir, un aumento del bienestar social, pero al precio de modificar

los comportamientos de los agentes económicos y restringir la FPU<sup>116</sup>. En consecuencia, en términos de eficiencia se alcanza un estado social inferior al de *first best*. Un tipo de elección social con estas características es llamada de *second best* (Artoni, 1999:60-62).

La Fig. 4 permite entender mejor las implicaciones del segundo teorema del bienestar: Para simplificar, el modelo presupone sólo dos agentes económicos, y la FPU (**AB** en la figura) dibuja la curva de los puntos-combinación de utilidad de los dos individuos derivada de la asignación óptima de recursos en la producción y en el consumo (en el modelo los dos individuos son contemporáneamente productores y consumidores). En un primer momento, el mundo se sitúa en N, el estado inicial, donde los individuos **1** y **2** están caracterizados por la pareja de utilidades (**U<sub>1</sub>** y **U<sub>2</sub>**).

Las curvas **W** representan la función de utilidad social, constituidas por los puntos de distribución de utilidad entre los individuos **1** y **2** que permiten alcanzar el mismo nivel de utilidad social. En términos más generales se podría

<sup>116</sup> Por ejemplo, impuestos progresivos pueden desincentivar el aumento de las horas trabajadas.

hablar de funciones de bienestar social (véase la Fig. 4), utilizando el concepto de utilidad como una aproximación del bienestar. En ese caso, cuanto más alejadas del punto de origen **O** estén las curvas de la función de bienestar social, mayor será el bienestar de la sociedad.

¿Cuáles son los resultados, en términos de bienestar social, en correspondencia de la toma de diferentes medidas redistributivas? En el modelo, por el punto inicial **N** pasa la curva **W<sub>1</sub>**. Este representa el punto de referencia con el que comparar los resultados de políticas alternativas de redistribución. El punto **F** representa el resultado de políticas de *first best*, es decir, es el estado donde se obtiene el mayor nivel de bienestar social (**W<sub>3</sub>>W<sub>2</sub>>W<sub>1</sub>**) y, de manera simultánea, se mantiene el mismo nivel de eficiencia económica, al estar **F** situado sobre la FPU. El punto **P** representa, en cambio, el resultado de políticas de *second best*. En este caso, las políticas redistributivas provocan una pérdida de eficiencia, visible en la reducción del área cubierta por la FPU. La nueva curva de FPU es la **A'B'**. No obstante, el bienestar social asociado al estado **P** es mayor que el preexistente en la posición inicial **N**, ya que se da **W<sub>2</sub>>W<sub>1</sub>**. Se trata entonces de un resultado socialmente deseable, aunque inferior al obtenido gracias a políticas de *first best* (estado **F**).

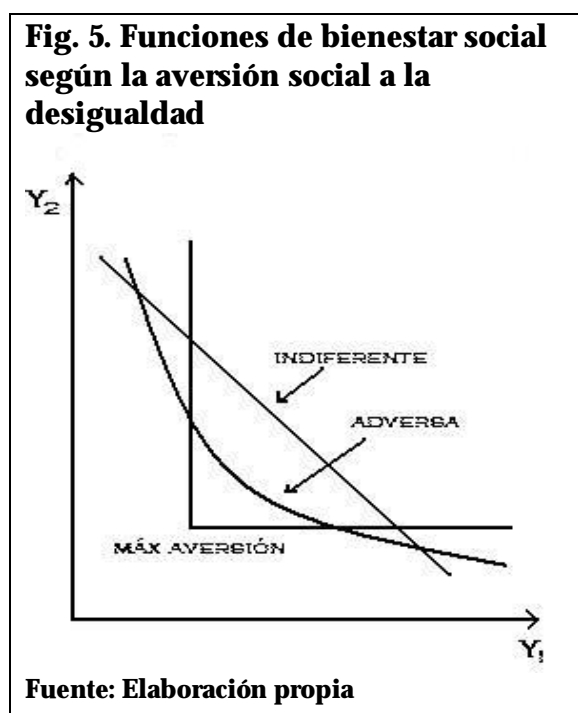
Resumiendo los resultados que evidencia este modelo, ejemplo de la visión neoclásica, podemos señalar que cualquier política pública que influya sobre el cálculo racional de los agentes económicos causa una pérdida de eficiencia en el sistema y representa una solución subóptima respecto a las alternativas que tengan efectos neutrales sobre el comportamiento maximizador de los individuos. En otros términos, si se aceptan las preposiciones del análisis normativo de la economía del bienestar, con toda la carga de suposiciones que se han dicho, puede concluirse que existe un *trade-off* entre eficiencia y equidad<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Como escribió el economista Arthur Okun en 1975, las ineficiencias en los mecanismos de redistribución pueden describirse acertadamente usando la metáfora de un cubo agujereado: “el dinero debe llevarse del rico al pobre en un cubo agujereado. Parte de aquél desaparecerá en el trayecto” (cit. en Screpanti and Zamagni, 1997:384-385).



Para completar la discusión sobre este modelo, debe considerarse que la definición de la función de utilidad social, utilizada en el modelo anterior, no es unívoca. En un célebre teorema, Kenneth Arrow demostró incluso la imposibilidad de agregar las funciones de utilidad individuales en una función de utilidad social. Arrow escribe: “Si excluimos la posibilidad de comparaciones interpersonales de utilidad<sup>118</sup>, los únicos métodos para pasar de las preferencias individuales a las elecciones sociales [...] consisten en la imposición o en la dictadura” (cit. en Artoni, 1999:65). En conclusión, según Arrow no es posible ordenar los puntos pareto-óptimos de la FPU, sobre la base de las funciones ordinales individuales de utilidad, dada la no comparabilidad entre individuos<sup>119</sup>.



Resulta entonces difícil fundar las decisiones de política económica y social sobre bases totalmente objetivas y científicas, incluso en el marco teórico neoclásico. Sólo abandonando la presunción de objetividad y explicitando los juicios de valor que llevan a preferir un estado social a otro es posible superar la imposibilidad de Arrow. Como se puede apreciar en la Fig. 5, a decisiones sociales alternativas

<sup>118</sup> Para los utilitaristas clásicos, en cambio, era posible medir y comparar la utilidad de diferentes individuos, ya que Bentham y sus seguidores tenían una visión cardinal de las preferencias (atribuyendo una cantidad numérica a cada una de ellas). Los neoclásicos rechazan esta visión porque quieren basar sus teorías sobre fundamentos objetivos (las preferencias reveladas) y no subjetivos, por lo que creen que las curvas de indiferencia individuales tienen un carácter ordinal. Se pueden ordenar las preferencias pero no cuantificarlas exactamente.

<sup>119</sup> Si no es posible medir la utilidad que origina en el consumo de diferentes combinaciones de bienes, entonces sólo la comparación de la utilidad resultante de cada elección tiene sentido para obtener funciones ordinales de utilidad. En otros términos, es posible establecer que una combinación de bienes proporciona a un individuo más utilidad que otra, según las preferencias que él propio revela, pero no cuantificar la diferencia entre las dos combinaciones.

corresponden diferentes juicios de valor, implícitos en la forma de las funciones de bienestar social que escojamos. El grado de concavidad que presentan las curvas es una medida de la aversión de la sociedad a la desigualdad. La aversión es máxima en la curva con forma de L (o rawlsiana) – donde el aumento del bienestar (ingresos, utilidad u otra medida) de un solo individuo no modifica el bienestar social (al no afectar el bienestar del resto del sociedad) – o es indiferente en la recta (benthamiana) – donde la sociedad busca maximizar la suma total de las utilidades individuales, no importa como estén distribuidas. Concavidades intermedias reflejan grados intermedios de aversidad a la desigualdad por parte de la sociedad (Baldini and Toso, 2004:70, 74)

Las conclusiones a las que llega la economía del bienestar pecan, en este sentido, de lo que Amartya Sen ha llamado “bienestarismo” (*welfarism*), el principio según el cual es posible juzgar un determinado estado del mundo sobre la base de las utilidades individuales a través de alguna función derivada del conjunto de éstas. Esta concepción implicaría que dos estados del mundo serían equivalentes si el conjunto de utilidades individuales es idéntico (Sen, 1979). El utilitarismo clásico utilizaba explícitamente una función aditiva de las preferencias individuales, considerando calculable el nivel de utilidad obtenido por cada individuo en un determinado estado del mundo. Arrow, por su parte, consideraba posible reducir matemáticamente a un caso límite de la función utilitarista el principio distributivo propuesto por Rawls<sup>120</sup>, y es en ese sentido que se aborda su teoría en los gráficos de esta sección; es decir, el Rawls visto a través de la teoría económica del bienestar.

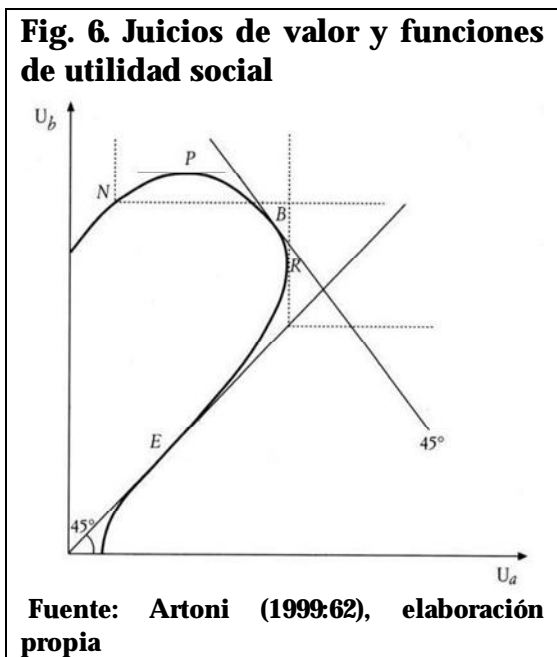
Para ver en la práctica cómo funcionan las funciones de utilidad, en la Fig. 6 se retoma el modelo anterior de dos individuos **a** y **b** con utilidad  $U_b$  y  $U_a$ , y se construye una FPU de tipo *second best*, ya que no se restringe el tipo de políticas distributivas. A lo largo de la FPU, todos los puntos por encima de la bisectriz representan estados en los que vale  $U_b > U_a$ . Lo contrario vale por

---

<sup>120</sup> Cfr. Arrow (1973:256-257).

debajo de la bisectriz ( $U_b < U_a$ ). Para todos los puntos de la bisectriz vale  $U_b = U_a$ . Dadas estas premisas, si se supone que **N** es la posición distributiva inicial, entonces vale lo siguiente:

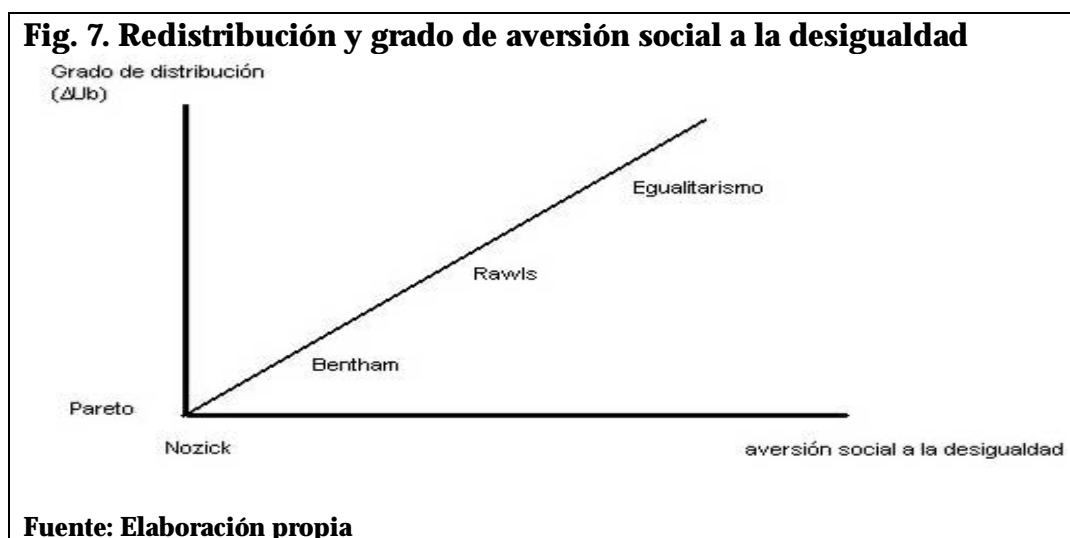
- Si la aversión de la sociedad hacia la desigualdad es nula y se ha alcanzado esa determinada distribución de recursos de una manera que es considerada socialmente legítima, entonces los niveles de utilidad individual no deben ser modificados por la autoridad pública mediante redistribución. Se trata de una posición cercana a la de Nozick (véase en la sección 2.4.1). En otras palabras, la sociedad no se mueve del punto **N**.
- En el caso en el que se logre un acuerdo privado con efectos de redistribución entre las partes (una transferencia voluntaria del tipo de la beneficencia), es posible que la sociedad se mueva hasta alcanzar el punto paretiano **P**. Este punto representa una redistribución que hace que la utilidad de cada individuo aumente sin que disminuya la del otro. Se trata de un mejoramiento social que un liberal á la Nozick consideraría aceptable.
- Un caso extremo se presenta si la aversión social a la desigualdad fuese la máxima. La prevalencia del 'igualitarismo' conduciría la sociedad al estado social **E**, donde, como se dijo, vale  $U_b = U_a$ . La mejora del individuo más desfavorecido costaría una disminución del bienestar del otro individuo.
- En el punto **B**, la sociedad maximiza la suma no ponderada de la utilidad de los dos individuos ( $\max U_b + U_a$ ), siguiendo la visión utilitarista clásica a la Bentham, en el que el bienestar individual es perfectamente calculable.
- Por último, el punto **R** se



alcanza si el objetivo de la sociedad es maximizar la utilidad del individuo más desaventajado. Se trata del llamado '*maximíni*' que expresa la teoría de la justicia de Rawls en términos de la economía del bienestar.

La Fig. 7 resume gráficamente como el incremento de la aversión social hacia la desigualdad genera un incremento en el nivel de redistribución de equilibrio, resultando en una transferencia del individuo más favorecido al menos favorecido. Cuanto mayor es la aversión social a la desigualdad, mayor es esta transferencia, que provoca una variación  $U_b$  negativa—de la utilidad que del individuo  $U_b$  a cambio de una variación positiva de la  $U_a$  del otro individuo.

A partir de este análisis es posible concluir que incluso para la economía neoclásica, la cual profesa con espíritu positivista su objetividad científica, la armonización de eficiencia económica y distribución no es neutral desde el punto de vista ético. Al contrario, las decisiones relacionadas con la distribución están vinculadas con elecciones sociales determinadas por juicios de valor. A pesar de ello, el discurso económico mayoritario sostiene, más o menos explícitamente, que grados elevados de redistribución tienen efectos tanto en términos de eficiencia como del efecto negativo de la extracción de recursos de los individuos de mayores recursos, tanto desde el punto de vista de la justicia social (véase a continuación) como del papel de las personas acomodadas, a través del ahorro, en el crecimiento económico.



#### *2.4. Distribución como justicia social en la filosofía política*

En la sección anterior se vio como la pretensión de la teoría económica neoclásica de separar teorías y valores, y supeditar las razones de la equidad a los cálculos de la eficiencia de forma objetiva, no encuentra justificación ni en la realidad empírica, por el elevado número de precondiciones, ni por medio del propio razonamiento deductivo, ya que la arquitectura lógico-matemática que rige el sistema sigue mostrando problemas de difícil solución o conduce a resultados inaceptables, como en el caso del dictador de Arrow. Por lo tanto, debería aceptarse la necesidad de razonar en términos normativos, explicitando los valores que se esconden detrás de cada enunciado científico respecto a la justicia de un determinado estado social. De esta forma, no se ocultarían los elementos normativos implícitos en el discurso económico, rompiendo con la presunta separación entre sujeto investigador y el objeto de estudio, relación que debería ser, en cambio, tratada reflexivamente.

Es en estos términos, que a continuación se hará referencia a esos autores que en debate constante con la teoría económica aportaron elementos normativos al análisis de la equidad. Es en el campo de la filosofía política, especialmente en la reflexión sobre la justicia, donde se generó el debate teórico normativo sobre qué tipo de distribución social puede derivarse de cada idea de justicia. Las ideas que surgieron de ese debate, a través de un constante diálogo interdisciplinar, llevaron a algunos autores a superar las concepciones utilitaristas de la economía del bienestar. Por esta razón, resulta de interés tratar más en detalle los principales resultados de esta reflexión político-filosófica.

En un primer momento, se discutirán brevemente algunos de los elementos básicos de la filosofía política de Robert Nozick, junto con las contribuciones teóricas de autores liberales como Friedrich von Hayek y Milton Friedman. Estos autores significan una fuente de inspiración directa para la ideología neoliberal contemporánea. A continuación, se resumirán los rasgos principales de la concepción de justicia según John Rawls y las posteriores especificaciones elaboradas por Ronald Dworkin. Finalmente, se examinará la

posición de Amartya Sen, quién retoma la tradición de la economía del bienestar, aunque superándola por alcance y cuya perspectiva ha sido muy influyente en toda la posterior discusión sobre el desarrollo humano y la pobreza. Respecto a la postura neoliberal, este último grupo de autores acepta la legitimidad de alguna forma de distribución para favorecer la posición de las personas con menores recursos económicos.

#### *2.4.1. La posición liberal*

En esta sección, se presentan las concepciones de justicia que tienen su origen en la corriente del liberalismo clásico, y que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XX con el objetivo de criticar el creciente grado de intervención del Estado en la economía que se fue dando a partir de la Gran Depresión. En general, los autores afines a esta postura abogan por un grado mínimo de redistribución, en nombre de la defensa de los derechos individuales, *in primis* el de propiedad. En consecuencia, consideran que un exceso de poder estatal no sólo es un problema para la eficiencia económica, sino una verdadera amenaza a la libertad.

Uno de los autores más influyentes de esta postura es Nozick (1974), quién funda su crítica a la concepción de justicia de Rawls (1971, cfr. 2.4.2) con el fundamento de la inviolabilidad de los derechos individuales. Según Nozick, las funciones del Estado deben de estar limitadas a la protección del individuo contra el abuso de la fuerza, a la defensa de la propiedad privada y a garantizar el respeto de los contratos. Toda intervención pública en los otros ámbitos de la vida del ser humano constituye en sí misma una violación de sus derechos naturales y absolutos. Se habla de derechos naturales porque son anteriores a cualquier forma de organización social, y son absolutos porque su único límite es el respeto de los derechos idénticos de los demás individuos, con la prohibición explícita de considerar nuestros semejantes como medios y no como fines, según el célebre principio propuesto por Kant.

De forma más concreta, Nozick considera que no hay acción redistributiva que pueda ser justificada si afecta a la propiedad privada

individual, en todos los casos en que se haya obtenido de forma legítima y conforme a justicia, tanto por adquisición en el mercado como por transferencia voluntaria. Esta concepción se justifica porque los bienes no circulan libremente por el mundo, sino que están siempre anclados a los individuos que posean el título de propiedad del bien en cuestión. Los derechos individuales son como amos a los que se cuelga la propiedad de los bienes. En este sentido, no se legitima ninguna forma de redistribución autoritativa de los bienes económicos, ya que constituye una violación de los derechos individuales. La única excepción a este dictado son los actos voluntarios de transferencia a favor de los necesitados, como la filantropía y la beneficencia, ya que el desprendimiento voluntario de los derechos de propiedad es perfectamente aceptable bajo este concepto de justicia social (Artoni, 1999:89; Granaglia, 1990:53). Naturalmente, como señala Granaglia (1990:66-67) una visión de este tipo, lejos de ser neutral como se convendría a una concepción puramente procedimental (o formal) de justicia, tiene el efecto de legitimar el goce pleno de las posiciones de ventaja y privilegio en la sociedad, fruto a menudo de la perpetuación de asimetrías a lo largo de generaciones, en razón de una primigenia legitimidad de los derechos de propiedad adquiridos.

En una postura similar se sitúa la corriente de pensamiento económico mayoritaria, oculta a veces, como se dijo, en detrás del formalismo matemático. Una formulación teórica más explícita de la posición liberal en reacción a las principales ideas de política económica en boga en las décadas posteriores a la Gran Depresión, keynesianismo y marxismo, provino de la llamada escuela austríaca. Particularmente influyente fue la obra de Friedrich Hayek, el más célebre vocero de esta escuela teórica, que alcanzaría vasta difusión académica y política a través de la labor de la escuela de la Universidad de Chicago. En esta institución, y en los demás centros de investigación de inspiración liberal que irían surgiendo en la posguerra, se irían forjando las ideas de reforma económica y social del Estado keynesiano, propagadas por la profesión

económica, en la persona de Milton Friedman y otros economistas laureados<sup>121</sup>, que a continuación se impondrían políticamente en una época marcada por la ideología neoliberal.

En esta sección, se citarán los principales lineamientos de las ideas de Hayek y Friedman ya que resumen bien los principales rasgos del neoliberalismo, una ideología que tanto impacto tendría en la plasmación de la política económica de los países capitalistas a partir de la crisis económica de los años 70. Esa influencia se extendería tanto a través de la producción académica y la influencia política de los *think tanks* neoliberales como por la adopción de estas ideas por los actores políticos internacionales y locales (Harvey, 2005).

Hayek, como se dijo, vivió intensamente el debate económico posterior a la Gran Depresión, oponiéndose ferozmente a todo tipo de intervención estatal en la economía, por ejemplo las implementadas en Inglaterra, ya que en su opinión su naturaleza era análoga a la de las economías planificadas de los Estados no democráticos. En su perspectiva, toda política colectivista, conduciría necesariamente al totalitarismo político (Hayek, 1944). A partir de esta convicción nutría Hayek su fe en el libre mercado y derivaba su concepción del Estado mínimo.

La concepción básica de Hayek es que no puede haber libertad política y civil (“personal”) sin libertad económica, es decir, sin libre mercado. Es en el mercado donde los seres humanos pueden escoger libremente entre diferentes maneras de vivir. Así es que la sociedad debería estar ordenada, en la manera de lo posible, dejando libre desahogo a las fuerzas espontáneas de la sociedad y reduciendo al mínimo el grado de intervención estatal. Toda acción que proviene del poder político es en efecto una forma de coerción (Hayek, 1944:13, 15)

---

<sup>121</sup> Se pueden recordar los premios nobel para Hayek en 1974 y Friedman en 1976, pero también a tantos otros representantes de la escuela de Chicago premiados con el Nobel, como George Stigler en 1982 o Gary Becker en 1992, entre muchos otros.



En opinión de Hayek, el sistema de libre mercado debe preferirse a las economías planificadas, y al colectivismo en general. Pero esta elección no está guiada sólo por razones de eficiencia económica, porque el sistema es el más eficiente en la asignación de recursos escasos y en la producción de bienes y servicios. Más importante aún, el sistema de mercado es la única forma de (auto) regulación social de las actividades humanas que no necesita de la intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad pública. La observación de los precios en el mercado proporciona información de forma descentralizada a los actores económicos sobre los cambios en las cantidades ofertadas y demandadas, permitiéndoles tomar sus decisiones sin necesidad de que intervenga una autoridad central (Hayek, 1944:37-38).

Es por esta razón que Hayek juzga negativamente todo control o distorsión de los precios (o cantidades) causado en el mercado por la intervención pública, ya que considera que de esta forma se destruye el principal mecanismo de coordinación del comportamiento individual por parte de las instituciones de mercado. En su opinión, por lo tanto, el papel de los poderes públicos debería estar limitado a la consolidación de las instituciones de mercado y no a su sustitución por parte de los actores estatales. Más concretamente, en la tradición liberal del Estado mínimo, las políticas públicas deberían ocuparse de la defensa de las fronteras y del orden público interno, además de proteger la aplicación de los contratos y de los derechos de propiedad, a los que éstos dan lugar, a través del sistema jurídico. En cuanto a la política económica, serían justificables la corrección de los llamados fallos de mercado (bienes públicos, externalidades, etc.) y la lucha contra los monopolios (Hayek, 1948:110).

Hayek admite que en un sistema de libre mercado las oportunidades de las que goza cada individuo no son iguales, y que éstas dependen de la distribución inicial de las dotaciones, es decir, de la propiedad sobre recursos económicos que se transfiere por herencia de una generación a la siguiente. A partir de esta constatación, Hayek no llega a la conclusión, como sería de esperar, de que es necesaria alguna forma de redistribución, por lo menos

respecto a la transmisión de riqueza, para garantizar una real igualdad de los puntos de partida. Más bien, este autor sostiene que si es verdad que las oportunidades están mal distribuidas, también es verdad que el sistema de libre mercado es el único que garantizará la libertad a todos los individuos por igual. De hecho, es el único sistema donde los resultados y logros de cada individuo dependerán exclusivamente de su esfuerzo y no de las decisiones de algún poder público (Hayek, 1942:106).

De manera paradójica, Hayek llega a la conclusión de que el sistema de mercado es el que mejor garantiza la posibilidad de los que menos tienen, ya que en ese sistema ningún individuo o institución posee el suficiente poder para obstaculizar los intentos de los pobres de mejorar su posición social. En resumidas cuentas, Hayek afirma que “la propiedad privada es la más importante garantía de libertad, no sólo para los que disponen de alguna propiedad, así mismo no mucho menos para los que no disponen de ella. Es sólo porque el control de los medios de producción está dividido entre muchas personas que actúan independientemente y que nadie obtiene un poder completo sobre nosotros” (Hayek, 1942:108). El mundo ideal de Hayek es el del capitalismo competitivo donde el poder de mercado está uniformemente distribuido. Es obvio que la vigencia de este modelo en la realidad de los países capitalistas queda por demostrarse, ya que la evolución de las últimas décadas ha ido en la dirección opuesta de la concentración del capital en empresas multinacionales de dimensiones cada vez mayores.

La posición de Friedman (1962) se inspira en los mismos principios básicos de Hayek, aunque se caracteriza por concretar sus teorías en un conjunto de propuestas políticas. De forma parecida a Hayek, Friedman destaca el poder de coordinación del sistema competitivo: “el principio central de la economía de mercado es la cooperación a través del intercambio voluntario. Los intercambios no tendrán lugar si no son mutuamente beneficiosos y cada parte no recibe en proporción a cuanto ha contribuido al producto agregado” (Friedman, 1962:137). Viceversa, resalta que “la más grande amenaza a la libertad es la concentración de poder” (Friedman, 1962:10). Obviamente admite

el rol del Estado en la serie de funciones mínimas ya citadas y en la promoción del sistema competitivo. No obstante, señala que cuanto más amplia es la dimensión del Estado, más elevado es el riesgo de que el poder público sea utilizado en favor de intereses particulares.

Respecto a la desigualdad, Friedman nota que es complicado distinguir entre las distintas fuentes de la desigualdad, sea fruto de la fortuna o de la elección y mérito individuales (cfr. más abajo en 2.4.3, la discusión de Dworkin sobre este tema), ya que todos éstos elementos dependen de la situación heredada, fruto de una concatenación de casualidades y fortunas pasadas. En este sentido destaca que la ética capitalista en sí no permite dirimir qué distribución es justa o cual no lo es. Sin embargo, si se considera la ética capitalista como instrumental y corolario necesario al principio fundamental de la libertad, en ese caso sí se puede afirmar que todo resultado del juego competitivo es sustancialmente justo: la desigualdad no surge por decisión de alguna autoridad política sino como fruto del libre juego de intercambios en el mercado (Friedman, 1962:164-165). Por esta razón a lo largo del libro, Friedman desmonta toda intervención pública con fines distributivos, tanto en términos económicos (es ineficiente o contraproducente) o políticos (atenta a la libertad individual).

Además, Friedman añade que la desigualdad cumple una serie de funciones positivas en el ámbito de una sociedad capitalista libre. En primer lugar, da lugar a centros de poder económicos que actúan de contrapeso al poder del Estado. La descentralización del poder permite la difusión de ideas nuevas o no convencionales y la experimentación de nuevos productos o servicios. En segundo lugar, contribuye a la movilidad social (a través de la acumulación de riquezas) y erosiona los estatus sociales. Por último, este autor señala como, en realidad, el aparente alto nivel de desigualdad vigente en el sistema capitalista contemporáneo es mucho menor de lo que se registraba en la época precapitalista y menor de lo que se produce en los sistemas alternativos (socialistas), donde prima una desigualdad política completa (Friedman, 1962:167-169).

Al llegar al final de esta sección, es posible arriesgar un resumen de las que han sido las ideas principales a la base del pensamiento neoliberal. En primer lugar, en el centro de esta ideología está la fe en los mecanismos de mercado y una visión centrada en el valor absoluto de la libertad individual. Al mismo tiempo, esta corriente está caracterizada por el recelo hacia toda intervención pública, cuya implementación requiere en todo momento de una justificación racional, que demuestre su necesidad y la falta de soluciones de mercado alternativas. Respecto a la desigualdad, podría decirse que está considerada como un mal necesario, aunque en verdad cumple algunas funciones útiles al sistema, cuando no directamente es una consecuencia justa de la competición de mercado que premia el mérito individual y, por lo tanto, incentiva comportamientos que favorecen a la sociedad en su conjunto. En todo caso, el intento de modificar la distribución existente llevaría a una solución peor que la enfermedad, ya que implicaría mecanismos coercitivos que con seguridad atentan contra la libertad individual.

#### *2.4.2. El concepto de de justicia social y la redistribución legítima*

En este epígrafe se presentarán a autores que, sin abandonar los principios fundamentales del liberalismo, han investigado en sus obras las concepciones de justicia social con el objetivo de superar el *trade-off* entre la eficiencia económica y la redistribución. De esta forma, han justificado alguna forma de intervención pública para modificar los resultados distributivos del sistema de mercado.

Entre estos autores, el más influyente es sin duda John Rawls. En una posición antitética a la representada por Nozick, la obra de John Rawls aporta las razones filosóficas para sostener que, bajo ciertas condiciones, alguna forma de redistribución social es legítima. Para alcanzar esta conclusión, el autor construye una justificación más sólida de las políticas redistributivas, respecto a las que proponía el utilitarismo clásico<sup>122</sup>, fundada en una formulación de una

---

<sup>122</sup> El utilitarismo clásico (siendo Jeremy Bentham el más célebre) justificaba la redistribución de unos pocos a unos muchos sobre el supuesto de que la utilidad marginal de una unidad

teoría de la justicia como equidad. En la visión de Rawls, el objeto de la reflexión sobre la justicia es la forma en que las principales instituciones sociales distribuyen derechos y deberes fundamentales y determinan la distribución de las ventajas que derivan de la cooperación social (Rawls, 1971:6).

En términos simplificados, Rawls parte de una situación hipotética denominada “posición originaria”<sup>123</sup>, que le sirve de experimento mental para reflexionar sobre qué forma de contrato social pactarían los miembros de una sociedad si pudieran estar libres de todo vínculo e interés particularista. La posición originaria es, por lo tanto, una situación ideal en la que todos los individuos están colocados detrás del velo de la ignorancia, que les impide formular hipótesis razonables sobre la posición que llegarán a ocupar en la sociedad. No obstante, la situación les obliga a diseñar los principios fundamentales que regirán la sociedad a partir de su constitución. La idea de Rawls es que el contrato que resultará de esa situación hipotética, fruto de una imparcialidad obligada por la ignorancia de la distribución futura de las ventajas sociales, estaría caracterizado por dos principios fundamentales de justicia, jerárquicamente ordenados y reguladores de la estructura básica de la sociedad (Rawls, 1971:301):

- 1) El principio de la libertad afirma que cada persona tiene iguales derechos al más extendido esquema de libertades fundamentales que sea compatible con un conjunto análogo de libertades para todos los demás participantes de la sociedad.
- 2) El principio de la diferencia dicta que las desigualdades sociales y económicas están justificadas en tanto que sean razonablemente ventajosas para todos los miembros de la sociedad. Además deberán

---

adicional de ingreso es decreciente. Siendo así, el bienestar de la sociedad, equivalente como se vio en 2.3.1 a la suma de las utilidades individuales, aumentaría en el caso en que se transfiriera una unidad de ingreso del individuo más rico al más pobre: la pérdida de utilidad del primero estaría más que compensada por el aumento de la utilidad del segundo. Este mecanismo suponía, como se dijo, la mensurabilidad cardinal de las utilidades.

<sup>123</sup> En su método, Rawls sigue la tradición contractualista que de Hobbes en adelante ha basado sus resultados en la teorización de las características del estado de naturaleza y del pacto social que negociarían los individuos en ese momento específico para resolver sus conflictos.

ser consecuencia de cargos y posiciones abiertos a todos los miembros de la sociedad en igualdad de condiciones.

De este segundo principio deriva que las reglas del juego deberán favorecer a los miembros de la sociedad que tengan menos recursos. La desigualdad de oportunidades es aceptable sólo en la medida en que incrementa las oportunidades de aquellos individuos que gozan de las menores oportunidades (Rawls, 1971:303).

En concreto, Rawls alega que es necesario que se repartan de forma equitativa los bienes que denomina primarios (*primary goods*), es decir, las – “libertades y oportunidades, ingresos y riquezas, y las bases del respeto por sí mismos” (Rawls, 1971: *ibid.*). Los bienes primarios son necesarios para que cada individuo, independientemente de sus fines particulares, persiga su propio proyecto de vida racional (Granaglia, 1990). Amartya Sen reitera que para Rawls “los bienes primarios constituyen una categoría general de recursos – o medios con propósitos generales – que ayudaría a cualquier persona a promover sus fines” (Sen, 2004). La economía del bienestar tradujo, como se vio, este principio en el concepto de *maximin*, es decir, el criterio de maximizar el bienestar social a través de la maximización del bienestar de los sujetos que ocupan los estratos más bajos de la sociedad (Screpanti and Zamagni, 1997:386).

En un trabajo posterior, ‘El liberalismo político’ (Rawls, 1996), el autor precisa el argumento, describiendo un conjunto básico de bienes primarios, que en su visión representan el fundamento sobre el que se sostiene el pluralismo político. En su lista, Rawls enumera los derechos y libertades básicas, la libertad de desplazamiento y la libre elección de ocupaciones; los poderes y las prerrogativas de los puestos y cargos de responsabilidad en las instituciones políticas y económicas, las rentas y riquezas, y las bases sociales del auto-respeto, aunque señala que la lista podría extenderse si necesario (*ibid.*:177-178). Así afirma que:

*“La utilización de los bienes primarios supone que [...] los ciudadanos toman parte en la formación y en el cultivo de sus fines y preferencias”* (*ibid.*:182). Es posible así

diseñar un “ *esquema de libertades básicas equitativas y de oportunidades justas que, cuando esté garantizado [...] asegure para todos los ciudadanos el desarrollo apropiado y el ejercicio pleno de sus dos poderes morales y una participación justa en los medios generales esenciales para promover sus determinadas (permisibles) concepciones del bien. Por supuesto, no es ni posible ni justo permitir la consecución de todas las concepciones del bien (algunas significan la violación de los derechos y libertades básicos). Sin embargo, podemos decir que, cuando las instituciones básicas satisfacen los requisitos de una concepción política de la justicia mutuamente reconocida por ciudadanos [...] este hecho confirma que esas instituciones permiten suficiente espacio para modos de vida dignos del apoyo de los ciudadanos devotos*” (ibid.:183).

La propuesta de Rawls constituyó una fuente de inspiración para la producción de una muy abundante producción de análisis y críticas en el ámbito de las teorías de la justicia. El crítico más severo de Rawls fue precisamente Nozick, ya tratado en la sección anterior, pero en los años posteriores se generó una literatura muy amplia, que no puede ser analizada en este momento en su totalidad, por razones de espacio y oportunidad. No obstante, a fines de destacar algunos elementos que resultarán útiles en el trascurso de los capítulos que siguen, a continuación se mencionaran algunos aportes que continuaron a investigar sobre la justicia siguiendo el sendero iniciado por Rawls, en relación particularmente con el concepto de bienes primarios y las garantías y derechos que se les deben prestar a las personas que tienen menos recursos en la sociedad.

#### *2.4.3. Una crítica al “igualitarismo del azar” de Dworkin*

Ronald Dworkin, en un par de artículos de 1981, reflexiona sobre los conceptos alternativos de igualdad en la distribución. En primer lugar, advierte que hay una gran diferencia entre tratar las personas de manera igualitaria respecto a la distribución de oportunidades o de determinados recursos, y tratarlas como iguales a la hora de establecer algún esquema de distribución social. En el primer caso se opera una distribución de forma tal que cada persona recibe exactamente una cuota igual de recursos; en el segundo caso, se distribuye de manera que cada persona acceda a un nivel equiparable de

bienestar, según algún principio establecido. Los dos casos son bien distintos (Dworkin, 1981a:185-186).

Dworkin rechaza la segunda forma de igualitarismo. En su opinión, no todos los individuos son iguales y tienen idénticas necesidades o aspiraciones, ni todas las preferencias por otra parte merecen la protección de la sociedad. Si se piensa por ejemplo el problema de la distribución en el caso en que algunas personas hayan adquirido gustos particulares o preferencias más costosas de la media. Si se acepta la segunda forma de igualitarismo, la consecuencia sería que estos individuos deberían obtener una cuota mayor de la tarta para alcanzar el mismo nivel de bienestar. Se trata de una postura que suscita la oposición neta de Dworkin, quien considera que no todas las preferencias son merecedoras de recibir la misma atención de parte de la sociedad. En su opinión, deben siempre tenerse en cuenta estos problemas a la hora de fijar las reglas de redistribución social. La solución que el autor propone es apuntar a una igualdad de oportunidades a través de una oportuna redistribución de los recursos.

Con este objetivo, Dworkin parte de una reflexión respecto a las desigualdades en la dotación de recursos iniciales, discusión que evoca los bienes primarios de Rawls, para destacar la importancia de la responsabilidad individual a fines de asegurar el cumplimiento del ideal de justicia. La responsabilidad individual entra en el análisis una vez que se distinga entre las desigualdades que están causadas por situaciones que se escapan del control individual, es decir son frutos de la 'suerte bruta' o *brutal luck*, como la llama Dworkin, de las desigualdades que son la consecuencia de las decisiones tomadas individualmente sobre el cálculo de los riesgos. Estas decisiones constituyen apuestas del individuo, cuyo desenlace positivo o negativo afectará naturalmente el bienestar de la persona. El principio de la responsabilidad individual indica que quién tomó la decisión debería cargar con las consecuencias de su suerte, en palabras del autor con su '*option luck*', que no es otra cosa que el resultado del azar ligado a la opción tomada en un momento dado (Dworkin 1981b:293).



El autor considera por tanto que la sociedad debería tomar posturas muy distintas respecto a estas dos formas de desigualdad. Por un lado, es justo compensar de alguna forma las diferencias en los recursos poseídos por los individuos por causa de la distribución aleatoria de la suerte, es decir, por razones que están fuera del control del individuo, en términos de dotaciones iniciales – talentos innatos, elementos genéticos. Por otro lado, se debe responsabilizar al individuo de sus elecciones, por lo que los efectos distributivos que deriven de las elecciones individuales no se han de corregir. De ahí que Dworkin concluye una vez más que no se debe perseguir la igualdad en términos de resultados, es decir alguna medida del bienestar, sino en la distribución de los recursos iniciales y en las oportunidades a disposición de cada individuo, permitiendo que cada cual cargue con los efectos de sus propias acciones.

Con esta posición se da entonces respuesta a los problemas de incentivos y de ‘riesgo moral’ tan presentes en la literatura económica ortodoxa, y que el “principio de la diferencia” rawlsiano dejaba sin especificar. Dworkin pide a la sociedad que corrija las desigualdades que derivan de la distribución no homogénea de la suerte (en términos de dotaciones iniciales, recursos, talentos, etc.) preservando los incentivos individuales. Una redistribución de parte del Estado está entonces justificada si persigue realizar una igualdad de oportunidades real para todos los integrantes de la sociedad.

En otras palabras, como bien define una autora crítica con la posición de Dworkin (Anderson, 1999), el Estado debe tener el objetivo de neutralizar el efecto negativo de la “suerte bruta” sobre la vida de los individuos. En la mayoría de las situaciones, el mecanismo de mercado distribuye los bienes según el mérito individual, proporcional al esfuerzo cometido. En consecuencia, sólo la cuestión de la distribución desigual de la “buena suerte”, es decir la dotación inicial de recursos y talentos, debería constituir una preocupación para el logro de la justicia social. Los igualitaristas “dworkinianos”, en otras palabras, ven el Estado como el asegurador de última instancia, la institución que interviene cuando el mercado de seguros privados no logra proporcionar

un producto asequible y sobre bases de igualdad para todos los ciudadanos. Llevada a sus últimas consecuencias, esta postura sostiene que, donde existe un seguro privado de cobertura de un riesgo y el individuo decide no tomarlo para protegerse, los efectos negativos que surgen del hecho de que ese evento se verifique pasan a estar a cargo del individuo. El aseguramiento privado, por lo tanto, exime a la sociedad en su conjunto de cubrir una multiplicidad de riesgos que pasan a estar abrigados exclusivamente por la responsabilidad individual. Sin embargo, con frecuencia, se ha dado de parte del Estado una postura más moderada, aunque caracterizada por un implícito paternalismo, que prevé formas de aseguramiento obligatorio y restricciones de las preferencias individuales, del tipo de la legislación anti-tabaco en campo sanitario, para reconducir en parte la responsabilidad de las acciones sobre el conjunto de la sociedad (Dworkin 1981b:292). El aseguramiento en instituciones regladas por el Estado en protección de los riesgos sociales constituye una de las principales formas de política social, como será tratado en el Capítulo 3.

Sin embargo, esta concepción viola lo que Anderson considera el principio básico de todo igualitarismo, es decir, la preocupación y el respeto como base para tratar a todos los individuos por igual. El “igualitarismo del azar” (*luck egalitarianism*), como Anderson define a la posición de Dworkin, no cumple con esta preposición. Al contrario, trata de forma muy dispar a las personas que considera son causa de su propia mala suerte. Para poner un ejemplo, esto significaría discriminar entre las discapacidades, según la causa que las originó, en detrimento de todo principio de solidaridad humana. Bajo esta concepción, los que tienen derecho a una ayuda, deben sufrir la estigmatización de tener que demostrar que son merecedores de la protección de la sociedad. Este concepto evoca, por lo tanto, a las diferenciaciones entre pobres dignos y merecedores (*deserving poor*) y los indignos, que deben ser institucionalizados para garantizar su control y el mantenimiento del orden público (cfr. 2.6.4). En otras palabras, aunque sean evidentes sus raíces en el liberalismo, estas teorías se arrogan el derecho (o lo atribuyen a la autoridad pública) de formular, como dice esta autora, “juicios intrusivos y degradantes

sobre las capacidades de las personas de ejercitar su responsabilidad y de hecho les dicta los usos más apropiados de su libertad” (Anderson, 1999:289).

Al contrario, una posición igualitarista genuina debería reivindicar la igualdad moral de todas las personas y, por lo tanto, su igual derecho a participar a la vida social y política en paridad de condiciones, en una comunidad fundada sobre bases democráticas y de autodeterminación, en la que cada uno puede aportar su contribución y está sometido a reglas y obligaciones sometidas a la discusión abierta, según procesos decisorios convenidos. En este sentido, la “igualdad democrática” que propone la autora puede leerse como una teoría relacional de la igualdad, en la que la distribución de los recursos está acompañada por el reconocimiento mutuo de la igualdad moral de todas las personas. El fundamento de toda reivindicación de los recursos a redistribuir debe de estar construida sobre esa afirmación de igualdad y en el reconocimiento del valor del otro. Una concepción igualitarista de justicia no puede consolidar una situación de inferioridad de los necesitados respecto al resto de la sociedad, en razón de alguna motivación natural, como puede ser la mala distribución de las dotaciones iniciales (Anderson, 1999:314).

Formulado en términos negativos, los igualitaristas deberían luchar contra la opresión en todas sus extensiones: la marginación y la dominación social, la explotación y las jerarquías de estatus, la sumisión cultural, etc. Las sociedades en las que se desarrollan estas formas de opresión conducen a la legitimación de la desigualdad en la distribución de los recursos y la aceptación de que existan niveles de bienestar muy dispares entre sus miembros. Es evidente que este tipo de sociedad no logra garantizar a todos y por igual las libertades y los derechos fundamentales (Anderson, 1999:312). Es precisamente el enfoque de derechos, que reivindica, junto a los derechos liberales clásicos, a los derechos sociales, económicos y culturales de los individuos, el que puede ser tomado como guía para la elaboración, y la evaluación, de políticas públicas que puedan luchar eficazmente contra estas formas de opresión y a favor de una mayor igualdad efectiva. Estos temas, como se verá, serán tratados con mayor detalle en el Capítulo 3.

#### *2.4.4. La igualdad en la distribución de capacidades para Amartya Sen*

Otra tendencia ha indagado sobre la naturaleza de los bienes a distribuir y su relación con el bienestar de los individuos. Partiendo de la idea de bienes primarios de Rawls, Amartya Sen ha procurado definir de qué manera los individuos transforman en bienestar los bienes que están en su poder. A partir de esta relación, Sen ha construido el concepto de capacidades, entendiéndolo como una medida de la libertad individual en el acto de efectuar tales transformaciones de la forma que cada persona considera apropiada. Asentado en el concepto de capacidades, Sen se pregunta qué principios de justicia deberían guiar la redistribución de recursos en una sociedad para perseguir un ideal de justicia. La conclusión a la que llega, como se verá, es que debería garantizarse una cantidad suficiente de capacidades a cada persona. En otras palabras debe ampliarse lo más posible las libertades negativas y positivas de cada uno (cfr. más abajo). Lo que cada persona haga con esa libertad, le pertenece a ella misma, y no concierne a la sociedad en su conjunto (Wolff, 2007). Este concepto ha influenciado notablemente la literatura económica de los últimos años, como demuestra el premio Nobel de economía otorgado a Sen en 1998, y como se dirá más adelante, en el tratamiento de la cuestión de la pobreza.

Antes de discutir de ese tema, se examinarán más en detalle las teorías de Sen. En su obra, este autor critica a los utilitaristas porque en sus cálculos sobre el bienestar excluyen toda información relacionada con los elementos no utilitarios. De hecho, como demuestra el propio autor, el intento de integrar el enfoque utilitarista con el reconocimiento de la existencia de una esfera de derechos individuales intangibles se enfrenta a muchas dificultades. Su 'teorema de la imposibilidad del liberal paretiano' afirma la imposibilidad de construir una función de elección social que satisfaga simultáneamente criterios de eficiencia y de libertad individual<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Amartya Sen (1982) propuso una condición débil de liberalismo (condición L) que sirve para proteger la esfera privada de cualquier persona cuando se ve inmersa en un proceso de elección

Además, Sen pretende superar lo que considera un límite de los estudios convencionales sobre bienestar. Se trata del problema de establecer la mejor medida o, como la llamó Gerald Cohen (1989), la “moneda de la justicia”, es decir el “algo” de los individuos que se debe cuantificar para reflexionar sobre la justicia de una distribución y de los principios que la rigen. Lo común en estudios económicos sobre el bienestar son las variables de tipo monetario. La más utilizada es sin duda el ingreso, definida por Henry Simons en los años '30 como la cantidad monetaria que un individuo podría consumir en un período de tiempo establecido sin modificar el tamaño de su riqueza, sumada a la variación de la riqueza en el mismo período. Como tal, esta definición incluye toda fuente de ingresos, aunque operativamente algunos de ellos resultan difíciles de calcular en términos monetarios<sup>125</sup> (sobre estos temas cfr. Baldini y Toso, 2004).

En alternativa a la renta, otros estudios empíricos utilizan el ‘consumo’, por razones esencialmente teóricas: por ejemplo, la importancia del autoconsumo en los países en desarrollo y la mayor estabilidad del consumo en el tiempo respecto a la renta). Este último elemento se basa en las teorías de la ‘renta permanente’ de Friedman o del ‘ciclo vital’ de Franco Modigliani que, en su esencia, afirman que los individuos, racionalmente, procuran mantener un perfil de consumo constante a lo largo de la vida frente a una variabilidad más

---

social: "La condición **L** exige que para toda persona haya al menos un par de estados sociales, digamos **x** e **y**, tales que su preferencia en ese par sea decisiva para el juicio social; esto es, si prefiere **x** a **y**, se tiene que reconocer entonces que **x** es socialmente mejor que **y**, y de igual modo si prefiere **y** a **x**. [...]" (cit. en Aguiar, 2006). Respetada la condición **U** (ninguna limitación a las preferencias individuales), Sen demuestra la imposibilidad de una función de elección social que respete al mismo tiempo la condición **L** y la condición de eficiencia Paretiana.

<sup>125</sup> Entre otras: los salarios en especie (*'fringe benefits'* como los ticket comida, vehículos de la empresa etc.); ganancias o pérdidas de capital (se trata de ingresos o gastos sólo potenciales); trabajo no pagado (por ejemplo, el trabajo en el hogar, que produce bienestar para el núcleo familiar pero no es reconocido por las estadísticas); rentas a imputar (muchos bienes capital generan bienestar sin transitar por el mercado, por ejemplo la casa de propiedad); además, muchas de las transferencias del estado no tienen forma monetaria (por ejemplo, servicios educativos o sanitarios dan un beneficio que debería calcularse en términos de coste oportunidad, es decir el coste que debería sostenerse para adquirir privadamente el mismo servicio).

elevada de la renta, a través del recurso al mercado del crédito<sup>126</sup>. Los problemas de acceso al crédito para los estratos menos favorecidos de la sociedad y los mercados crediticios incompletos e imperfectos en muchos países en desarrollo constituyen un punto débil de la variable-consumo. Otro punto débil es su dependencia de las preferencias personales, lo que podría generar confusión, por ejemplo, entre simple parsimonia y pobreza.

Por último, la riqueza en sentido patrimonial, la propiedad sobre recursos materiales y no materiales, capitales financieros y no financieros, es una variable que genera bienestar no sólo en términos monetarios, por los ingresos que genera, sino por la seguridad y el prestigio social que proporciona, pero una vez más es difícil de cuantificar, ya que se trata de un atributo comparativamente móvil, líquido y de valor variable según las condiciones de mercado. Las subdeclaraciones en las encuestas sobre los hogares en muchos casos ocultan la dimensión de este fenómeno.

Por todas estas razones se sigue utilizando la variable ingresos individuales cada vez que se discute de distribución. No obstante y frente a este tipo de indicadores, Sen considera que reducir el bienestar a la dimensión monetaria es una limitación, ya que lo que importa no son los bienes y los recursos materiales en sí, sino aquello que permiten hacer o ser (para esta sección cfr. Sen, 1995). Con este fin, Sen define el bienestar en términos de 'funcionamientos' (*functionings*). Éstos son el conjunto de acciones y condiciones que caracterizan la vida de un individuo: las actividades que emprende (dar un paseo), sus estados físicos (tener buena salud), sus situaciones mentales (estar contento) y sus atributos sociales (estar integrado en la sociedad). El individuo puede elegir entre conjuntos alternativos de funcionamientos a su disposición, aunque debe escoger uno para cada determinado momento. Sen define

---

<sup>126</sup> Durante la infancia o la vejez, los ingresos son menores que durante la madurez; el desempleo, una enfermedad o algún otro accidente pueden crear dificultades temporales; la maternidad obliga a la mujer a dejar el empleo durante un tiempo, y el trabajo de cuidado en el hogar recae sobre distintos miembros del mismo a lo largo del tiempo, etc.

entonces ‘capacidades’ (*capabilities*) la gama de funcionamientos entre los que el individuo puede elegir.

Evidentemente, una persona con problemas de salud o económicos ve reducido el abanico de funcionamientos disponibles, es decir, sus capacidades, y en consecuencia sus posibilidades de elección se ven mermadas. Por consiguiente, la amplitud de las capacidades de un individuo no sólo es una medida de su bienestar sino también es una medida de su libertad. Se trata de una libertad en sentido positivo que complementa a la libertad ‘negativa’, es decir, la ausencia de coacción o interferencia externa (por parte de otros individuos o organizaciones sociales) sobre el ámbito de la acción individual (Berlin, 1958). En conclusión, para Sen la sociedad debe organizarse de manera de garantizar a todo ser humano un nivel mínimo de capacidades, más que aportarle un conjunto mínimo de bienes primarios (Rawls) o simplemente distribuir los recursos de forma tal que esté garantizada la igualdad de oportunidades (Dworkin).

Al incluir el elemento de la elección, el enfoque de Sen logra conciliar el principio de responsabilidad individual con una idea de justicia basada en un concepto amplio de igualdad, entendida como el acceso universal a un conjunto de derechos que garantizan tanto las libertades negativas como las positivas. De esta manera, Sen ofrece así una respuesta a las críticas liberales contra el igualitarismo. Si se garantiza la libertad positiva de elección sobre su propia vida a todos los individuos, lo que posteriormente éstos hagan (o dejen de hacer) con ella será de su propia responsabilidad, por lo que no tendrán derecho a clamar contra ninguna violación de los términos de la justicia social (Wolff, 2007).

Del trabajo de Sen ha derivado una rica literatura que ha tenido un impacto muy importante en los estudios económicos sobre desigualdad y pobreza, y más en general sobre la concepción de desarrollo. A partir de sus teorías, por ejemplo, se llegó a elaborar, en el ámbito del PNUD, un “índice de

desarrollo humano” (IDH) alternativo al índice de crecimiento económico, o “producto interno bruto” (PIB) (cfr. 1.4.3).

**Tab. 7. Las capacidades centrales del ser humano**

- Tener la capacidad de vivir una vida de duración normal.
- Gozar de condiciones adecuadas de salud, alimentación y vivienda.
- Libertad de movimiento; seguridad frente a la violencia (incluida la doméstica). Libertad reproductiva y sexual.
- Cultivar las capacidades de imaginación y sentimiento gracias a la educación, la libertad y pluralidad cultural y religiosa y de expresión.
- Fomentar la sociabilidad humana y el altruismo, sin que el desarrollo emocional de la persona sea vea entorpecido por el miedo y la ansiedad.
- Tener la capacidad de formular una concepción del bien y un proyecto de vida propios, gracias a la protección de la libertad de conciencia.
- Garantizar la posibilidad de asociarse con otros seres humanos, a través del reconocimiento mutuo, del respeto y sin discriminación, protegiendo las libertades de palabra, de asamblea y asociación.
- Promover la capacidad de vivir en respeto y relación con las especies no humanas de nuestro entorno.
- Tener la capacidad de reírse, jugar y entretenerse en actividades recreativas.
- Garantizar el control sobre el propio ambiente, en términos de libertades políticas, laborales y de propiedad

**Fuente: Nussbaum (2003:41-42)**

Por otra parte, Sen nunca ha precisado sistemáticamente cuales “funcionamientos” deberían incluirse entre las capacidades básicas. Otros autores han querido precisar cuáles son los “funcionamientos” esenciales que deberían estar protegidos por la sociedad. Martha Nussbaum, por ejemplo, traza una lista de las capacidades fundamentales del ser humano (cfr. Tab. 7). La autora los presenta como una lista inconclusa y abierta a la discusión de cuáles serían los “objetivos generales” que una sociedad determinada podría promover a fin de garantizar los derechos que se consideren fundamentales. No obstante, Nussbaum sí afirma que los elementos que incluye en su lista forman parte de una versión minimalista pero necesaria de justicia social, y que, aunque puedan establecerse prioridades entre ellos, todos tienen un relevancia



central y se complementan mutuamente para alcanzar ese ideal (Nussbaum, 2003:40).

Como se puede observar al leer los 10 puntos de la lista, existe una relación estrecha entre derechos y capacidades. Nussbaum afirma que pensar los derechos en términos de capacidades es la mejor forma de que estén asegurados. En otras palabras, hacer que los ciudadanos dispongan de sus capacidades en estas áreas es la mejor forma de sancionar la disponibilidad de los derechos humanos de todos. Una sociedad sería esencialmente injusta, a menos que este conjunto de capacidades no haya sido debidamente garantizado (Nussbaum, 2003:37-38).

Por otra parte, a partir de la explicitación concreta de las capacidades, en la teoría económica se han derivado numerosas propuestas a favor de un análisis multidimensional de la pobreza. Se trata de un concepto según el cual “la pobreza de una vida no se basa solamente en el estado empobrecido en el que una persona efectivamente vive, sino también en la falta de oportunidades reales – determinada por limitaciones sociales o circunstancias personales - de vivir vidas valiosas y valoradas” (PNUD, 1997:16).

Aparte de un florecimiento de índices que intentan alargar la perspectiva de la pobreza más allá de lo monetario, como el muy difundido “Índice de Desarrollo Humano del PNUD”, este enfoque se fundamenta en el intento de operacionalización de los funcionamientos según las teorías de Sen (véase por ejemplo la literatura producida por la Oxford Poverty and Human Development Initiative de la Universidad de Oxford; un ejemplo es Alkire y Foster, 2009). Se trata, en resumidas cuentas, de un avance en una visión sobre la pobreza que supere los límites del enfoque monetario y unidimensional y que hace acercar la cuestión de la pobreza al enfoque de la exclusión social (más sobre este tema en la sección 2.5.1 y 2.6.5). Al respecto, debe sin duda recordarse el trabajo pionero de Townsend (1979) para el caso del Reino Unido, en el que se sostenía que el análisis de la pobreza no debía limitarse a cuestiones de subsistencia sino debía incorporar la imposibilidad de participar en la vida

social según las prácticas corrientes de una sociedad, es decir, la exclusión de los usuales modelos de vida, costumbres y actividades, introduciendo por lo tanto una visión tanto relativa como subjetiva en el enfoque de la pobreza.

#### *2.4.5. Sobre el principio de la suficiencia*

Se completa este apartado, con algunos autores que comparten la visión de que el objetivo de las políticas sociales debería ser el de elevar a los individuos más desfavorecidos por encima de un umbral mínimo de capacidades establecido por la sociedad. No se trataría entonces de alcanzar la igualdad absoluta, sino que sería suficiente mejorar la situación de los más necesitados. Estos tendrían la prioridad en la atención pública y sus necesidades serían ponderadas más que proporcionalmente por la sociedad en su conjunto.

Sería ésta una forma de contestar a la crítica que se les hace a menudo a las visiones igualitaristas, es decir, el de querer nivelar hacia abajo toda la sociedad en pos de la igualdad de todos. No se trataría de rebajar el bienestar (o lo que estemos midiendo) al nivel de los más desfavorecidos, sino reconocer el derecho de éstos a reclamar una mejora en su situación y que a sus reivindicaciones se les brinde un peso superior que a los individuos más aventajados de la sociedad<sup>127</sup>.

La idea central de estos autores es que una sociedad de iguales se alcanza cuando se da una igualdad en las relaciones sociales entre individuos más que en la distribución justa de alguna cantidad de “algo”<sup>128</sup> (Wolff, 2007:134). Esto es el punto clave que distingue esta propuesta de las presentadas anteriormente. Si tomamos como ejemplo a Frankfurt (1987), este autor considera que los igualitaristas no deberían centrarse en la desigualdad,

---

<sup>127</sup> Se trata de una visión etiquetada como “prioritarianismo”. Para un análisis exhaustivo de todas las corrientes del igualitarismo, cfr. Parfit (1997).

<sup>128</sup> Michael Walzer (1983), por su parte, sugiere la necesidad de discutir que significa cada categoría de bienes para las personas, de qué forma son creados y que valor adquieren para los individuos antes de discutir sobre cómo distribuirlos. Según este autor, la distribución de cada bien es relativa al significado social que se le atribuye, por lo que se genera una multiplicidad de esferas distributivas que se rigen por principios de justicia distintos.

entendida como el hecho de que algunos individuos tengan una cuota más pequeña de los recursos en comparación que otras personas, sino más bien con el hecho de en esa sociedad se permita que algunos de sus miembros no tengan lo suficiente para vivir vidas dignas y poder desarrollarlas según la forma que les parezca más valiosa (Frankfurt, 1987:33-34).

En otras palabras, según lo que a veces se denomina “doctrina de la suficiencia”, lo que importa desde un punto de vista moral, es decir en la óptica de la justicia social, es que las personas tengan lo que ellas consideran suficiente. Si esta condición se produce, no es moralmente determinante o cuestionable que algunas personas tengan más que otras. En efecto, las desigualdades existentes, e igualmente intensas, entre los súper-ricos y las clases medio altas rara vez suscitan preocupación, mientras es la percepción de que un determinado número de personas sufren de una privación lo que estimula ese sentimiento de injusticia (Frankfurt, 1987:21, 30).

Según Frankfurt, en condiciones de escasez económica, la mejor respuesta a la cuestión de la justicia es redistribuir los recursos disponibles de forma que el mayor número posible de individuos obtenga un nivel suficiente de los mismos. Si se fuerza una redistribución con el objetivo de que todos obtengan la misma cantidad de recursos, una consecuencia posible sería la de provocar un nivel inferior de recursos para todos. Este efecto sería particularmente negativo si redujera para algunos el nivel de recursos por debajo de lo necesario.

Se trata del dilema que los críticos del igualitarismo llaman de “achatamiento hacia abajo”. Como se dijo, la cuestión se da en los casos en los que debe decidirse entre dos estados del mundo: uno marcado por la desigualdad en el que algunos individuos obtienen un nivel mucho más alto respecto a los demás, en comparación a otro estado más igualitario en el que, sin embargo, todos los miembros se sitúan a un nivel inferior al caso anterior. El discurso vale todavía más si la distribución supone que algunos individuos se sitúen por debajo de un umbral mínimo establecido (Frankfurt, 1987:30-31, 37).

En cierto sentido se sigue la línea de Rawls de atribuir una prioridad a las personas menos aventajadas en los principios de la redistribución, pero al contrario que en el caso de Rawls esa prioridad no es absoluta. Una posición rawlsiana daría prioridad al grupo de los menos aventajados pero se desinteresaría de lo que ocurre en el grupo de las personas que superan el umbral mínimo establecido. Podría darse una reducción del bienestar asociado a las clases medias en favor de las clases altas, que no encontraría una oposición en el caso de Rawls en cuanto se asegurara el mínimo a los menos aventajados y ese empeoramiento estuviera asociado en una mejora de la eficiencia del sistema.

Una concepción diferente es la que privilegia la asignación de una “prioridad balanceada” (*weighted priority*) a los que menos tienen. La redistribución a favor de este grupo puede ser balanceada, desde el punto de vista moral, con los cambios que se dan en el bienestar del resto de la sociedad. La prioridad que les es asignada no es por lo tanto absoluta (Parfit, 1997:213). Por tanto, esta postura indica que debe pesar más en la consideración pública la situación de los que están peor en términos absolutos, respecto a umbrales establecidos. En otras palabras, desde un punto de vista moral, se debe mejorar la situación de los menos aventajados porque se considera mala de por sí, y no porque comparativamente se piensa que es peor que la situación de otras personas (Frankfurt, 1987:37). Tomando dos grupos de personas sin ningún contacto entre ellos, uno de los cuales se situara en un nivel inferior a lo considerado moralmente digno, estaría por lo tanto justificada alguna forma de “cooperación internacional” que transfiriera recursos hacia el “mundo” menos rico. En todo caso el punto de vista no comparativo de esta corriente sugiere que el mundo con privaciones debería recibir ayuda, incluso si no hubiera personas que en el otro mundo están mucho mejor, simplemente porque su situación es mala en términos absolutos y no porque es mala en relación con otros (Parfit, 1997:214).

Esta conclusión da paso a la siguiente sección (2.5) donde se discutirán precisamente y desde el punto económico, no más desde el punto de vista moral, las diferencias absolutas y relativas entre las personas según la variable

monetaria que, como se discutió previamente, resulta la más utilizada en la literatura, los ingresos. En la sección 2.6 se extenderá la mirada al concepto de exclusión social, que respecto a los análisis anteriores, incluye una visión multidimensional anclada en una perspectiva de derechos, como fue adelantado al término de la sección anterior (2.4.4).

## *2.5. De la pobreza y la desigualdad*

### *2.5.1. Notas teóricas sobre la pobreza y su evolución en el caso de Argentina*

Es conocido que la medición de la pobreza supone la identificación de qué sujetos hay que considerar pobres. El reconocimiento de su condición de pobreza se ha fundado tradicionalmente en la fijación de una *línea de la pobreza*, un umbral que separa a los pobres de quienes no lo son. En este sentido qué método escoger para construir la línea de la pobreza adquiere un peso crucial en la medición del fenómeno (Baldini y Toso, 2004:94). Una vez que se hayan identificado a los pobres, uno de los indicadores más utilizados es la extensión de la pobreza. Se define la extensión de la pobreza absoluta como la proporción de personas que no disponen de la suficiente cantidad de recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. En la literatura se encuentran distintas modalidades para establecer este nivel mínimo de ingresos reales. Para comparaciones entre países se suele calcular una línea internacional de pobreza (1 o 2 dólares PPP –*purchasing power parity*– paridad de poder adquisitivo). Sin embargo, las estadísticas oficiales nacionales, y este es el caso de Argentina, establecen una línea de pobreza a partir de la determinación de una referencia básica de necesidades reales –conocida como *canasta básica*– en moneda local. En el caso del argentino Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), y de manera similar a otros países, se calcula una canasta básica de alimentos (CBA), compuesta por una selección de bienes que satisfacen las necesidades nutricionales, elegidos sobre la base de los hábitos de consumo predominantes en el país, que surgen de una Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (la

primera de 1985/86, repetida en 1996/7)<sup>129</sup>. El valor monetario de esta canasta corresponde a la línea de indigencia. Comparando el ingreso de los hogares o de los individuos “equivalente”<sup>130</sup> con la línea obtenida, se puede calcular la tasa de incidencia de la indigencia.

La línea de pobreza se obtiene calculando el valor monetario de una canasta básica total (CBT). Ese valor se obtiene presuponiendo que las personas bajo la línea de pobreza gastan una cierta proporción constante de sus ingresos en adquirir la CBA. Con una simple operación algébrica se obtiene entonces la CBT directamente de la CBA. De forma análoga a lo visto para la indigencia, es posible obtener la tasa de incidencia de la pobreza o índice H<sup>131</sup>. Gráficamente H se obtiene de la proporción de personas (q), calculado sobre el total de la población (n), que viven con un ingreso  $Y_q$  inferior al nivel de pobreza absoluta establecido ( $Y_p$ ) es decir:  $H = \frac{q}{n}$  con  $Y_q < Y_p$ .

Este índice, aunque muy difundido, presenta serios límites. Por un lado no da cuenta de la intensidad de la brecha de ingresos de los pobres. Un caso límite se daría si hubiera una caída de ingresos sólo y para cada uno de las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. En ese caso, H no registraría ningún cambio en su situación. Por otra parte, H tampoco da cuenta

---

<sup>129</sup> Las líneas metodológicas para el cálculo de las líneas de pobreza e indigencia utilizadas por el INDEC están disponibles en línea (acceso 28 de noviembre de 2011): <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pobreza2.pdf>.

<sup>130</sup> Se trata de hacer comparables los ingresos de núcleos familiares heterogéneos (diferente número de componentes de diferentes edades). Considerar solamente el ingreso total conduciría a concluir que en dos familias con iguales ingresos pero de diferente composición, el bienestar alcanzado por cada uno de sus miembros es el mismo. Sin embargo sus necesidades no son homogéneas (un niño tiene un nivel de necesidades, en términos monetarios, inferior al de un adulto). Además se deben tener en cuenta las economías de escala que se obtienen debido al uso de determinados “bienes familiares” (la vivienda o la calefacción, por ejemplo) Para tener en cuenta estos elementos, son utilizadas las llamadas “escalas de equivalencia”, algoritmos que ajustan el número de componentes familiares a un valor de componentes equivalentes, lo que permite comparar los costes de vida relativos entre familias con diferente tamaño y composición. Se divide el ingreso familiar por el número de “adultos equivalentes” obtenidos, y se atribuye ese valor a cada miembro de la familia (a partir de ahí pueden hacerse evaluaciones sobre el ingreso de cada individuo “equivalente” o multiplicar por el número de miembros para obtener el ingreso familiar “equivalente”) (Mancero, 2001:7).

<sup>131</sup> En la literatura en español también es común la expresión ‘extensión de la pobreza’, mientras en la inglesa es utilizada la fórmula *headcount index* (que transmite la idea de “contar cabezas”) y de ahí la abreviación H utilizada en las estadísticas internacionales.

de la distribución del ingreso entre pobres: ninguna transferencia de ingresos de una persona pobre a una más rica puede incrementar esta tasa (Sen 1992)<sup>132</sup>.

Además existen límites intrínsecos a la metodología de construcción del índice H, que afectan a todo el enfoque tradicional al estudio de la pobreza. En primer lugar dependen fuertemente de las elecciones del investigador, por ejemplo en la determinación de la línea de pobreza, cuya fijación es en última análisis arbitraria. En segundo lugar, la dicotomía entre situarse por encima o por debajo de la línea de la pobreza, presupone que pobres y no pobres constituyen grupos internamente homogéneos. Por último, este enfoque evalúa el déficit de bienestar de los individuos en situación de pobreza de forma unidimensional, en términos de una única variable monetaria (los ingresos).

No obstante todo lo dicho, se ha querido presentar esta digresión sobre la construcción de la tasa de incidencia de la pobreza por dos razones. Por un lado, su simpleza no sólo constituye su límite, sino también su más fuerte baza. Se trata de hecho de la medida de pobreza que más eco encuentra en los medios y que más debate genera entre los decisores políticos. Por otra parte, haber mostrado como se construye permite destacar los dos factores que influyen sobre la evolución de este índice que es como decir que influyen sobre la percepción pública de la pobreza. El primer factor es obviamente el nivel de ingresos de las personas pobres: en este aspecto el crecimiento económico, medido por el aumento del PIB, tendrá un impacto mediado por la distribución del mismo, es decir, en la medida que se transmita efectivamente a los ingresos de los individuos situados por debajo de la línea de la pobreza. El segundo factor afecta la misma definición de pobreza y es el aumento de los precios de consumo (utilizado para reevaluar la CBA, y que de ahí afecta a la CBT). Dejando de lado los aspectos técnicos, es intuitivo que un aumento de los

---

<sup>132</sup> La academia se ha ocupado de resolver estas cuestiones introduciendo índices que por un lado incorporan la intensidad de la pobreza (la brecha de ingresos de cada individuo respecto a la línea de pobreza) o la distribución de los ingresos entre la población pobre. La familia de índices de pobreza  $P_{\alpha}$  elaborados por Foster, Greer e Thorbeckey permite obtener tanto H como otros índices que responden a las cuestiones aquí expuestas. Sin embargo un análisis detallado de estos temas se sitúa fuera del alcance de este trabajo (Banco Mundial, 2005).

precios superior al crecimiento de los ingresos de la población en la parte baja de la distribución producirá un incremento del índice al levantar en términos reales la línea de pobreza. Teniendo en cuenta este aspecto, se entiende porque las cuestionadas cifras oficiales de inflación a partir de 2007 afectan en consecuencia a las cifras oficiales de pobreza. A principios de ese año, el INDEC fue intervenido por el gobierno. A partir de ese momento se multiplicaron las dificultades para los actores sociales, entre ellos los investigadores, para discernir el grado de veracidad de las estadísticas oficiales. Esa incertidumbre contribuyó a que se instalara la convicción de que es creciente el nivel de distorsión entre el crecimiento de los precios reflejado en las estadísticas oficiales y la percepción social del mismo, evidente tanto en las estimaciones alternativas<sup>133</sup> como, implícitamente, en los incrementos salariales pactados en convenios colectivos, en media superiores en más del doble a las cifras oficiales.

Obviamente la incertidumbre sobre los datos de la inflación se propaga a todo el sistema estadístico, por ejemplo al crecimiento real del PIB, y especialmente a la estimación de la pobreza y la indigencia, que como apenas se vio, se basan precisamente en comparar los ingresos individuales o familiares con una canasta de bienes y servicios básicos. Si el precio de esa canasta ha crecido por encima de las estimaciones oficiales, de allí deriva una subestimación de la pobreza e indigencia por parte del INDEC y del gobierno.

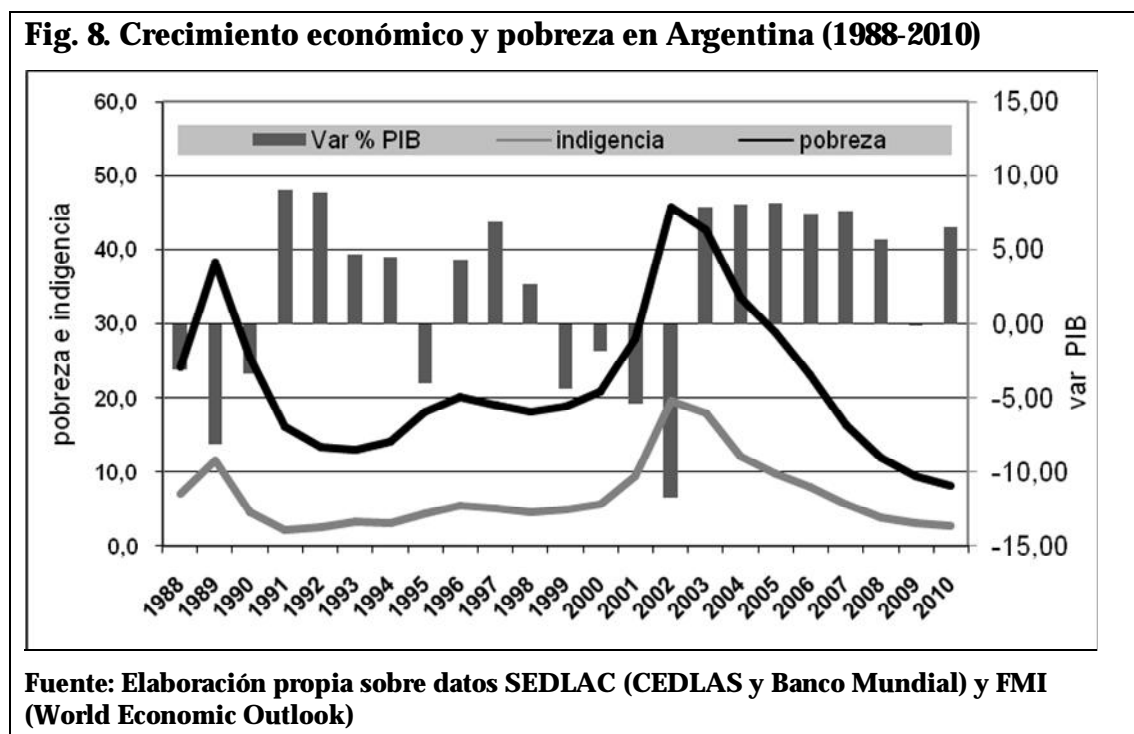
Un informe de un centro de estudios del Sindicato Central de Trabajadores de la Argentina (Cifra-CTA, 2011) estima por ejemplo que los niveles de pobreza e indigencia serían el doble de lo estimado por el gobierno (es decir, alrededor del 20% y 6% respectivamente en 2010). De hecho, como se verá en el caso de los salarios reales en el Cap. 4, la mejora de estos dos indicadores habría perdido fuelle desde 2007. Este informe basa su estimación en una cifra de inflación calculada de manera similar sobre la base de la

---

<sup>133</sup> Por ejemplo, las direcciones provinciales del INDEC no intervenidas reportan tasas de inflación, que duplican los datos oficiales a partir de ese año (mientras anteriormente a 2007 mostraban una evolución similar). Lo mismo ocurre para las estimaciones elaboradas por algunas consultoras privadas, que generalmente se basan en esos datos provinciales (véase Lindenboim, 2011).



inflación calculada en provincias del interior y sostiene que la inflación al consumo acumulada entre enero de 2005 y diciembre 2010 fue de alrededor de un 118%, contra un valor acumulado de 37% según los datos oficiales del INDEC. Debe notarse que hasta enero de 2007, antes de la intervención, los indicadores calculados sobre los datos oficiales y las elaboraciones de investigaciones independientes habían evolucionado de manera paralela.



No obstante, a continuación se presentaran los datos oficiales de incidencia de la pobreza y la indigencia (calculada sobre la base de los ingresos per cápita familiar), contruidos por el INDEC como se ha dicho, y contrastados con la variación en el crecimiento del PIB (cfr. Fig. 8). Antes de observar la figura, es necesaria una premisa de carácter metodológico, que se extenderá toda vez que se traten datos obtenidos mediante encuesta. La elaboración de los datos de pobreza y desigualdad (ver sección 2.5.2) de parte del Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS - Universidad Nacional de la Plata - Argentina y Banco Mundial) se refiere precisamente a microdatos registrados por el INDEC por medio de una Encuesta Permanente de Hogares (EPH) periódica, que cubre el universo urbano del país. Debe señalarse que la cobertura geográfica del primer período considerado estaba

limitada al Gran Buenos Aires (GBA), pero su cobertura fue extendida a otras áreas urbanas a partir de los años 80, incluyendo a los 15 mayores aglomerados urbanos entre 1992 y 1998<sup>134</sup>, subiendo a 24 entre 1998 y 2003<sup>135</sup>. En 2003 hubo un importante cambio metodológico que entre otras cosas significó pasar de una encuesta de tipo puntual (dos ondas anuales) a una de tipo continuo (EHPC) a lo largo del año (de la que surgen datos cuatrimestrales). Actualmente las EPHC cubren 31 áreas urbanas en las que residen alrededor de un 70% de la población urbana<sup>136</sup>. Teniendo en cuenta que en Argentina la población urbana constituye alrededor del 90% de la población total, las EPHC son por lo tanto representativas del 60% de la población total (SEDLAC, 2010). Esto representa una importante limitación, si se considera que las zonas rurales, en particular del interior del país, probablemente esconden importantes sectores empobrecidos. Sin embargo no existen datos alternativos que permitan superar este problema.

La otra cuestión es la reducida cobertura geográfica de las encuestas cuanto más nos alejamos en el tiempo. Además las CBA y la CBT se han construido sobre la base de las pautas de consumo del GBA. Un análisis exhaustivo requeriría deflactar las canastas según los índices de precios provinciales. En sentido estricto, por lo tanto, sería posible hacer un análisis de largo plazo sólo si se acota la mirada al GBA, que para ser precisos también sufrió una modificación de su jurisdicción en 1998 (Arakaki, 2011:7-8).

En conclusión, el gráfico que se presenta es solamente representativo de las condiciones sociales generales de la población, en términos de privación de ingresos, en relación con la evolución del crecimiento económico y sirve para tener una idea de la tendencia de estas variables en el largo período, más que

---

<sup>134</sup> Las 15 zonas urbanas consideradas incluyen las más pobladas el país: el GBA, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Jujuy, La Plata, Neuquén, Paraná, Río Gallegos, Salta, San Luis, San Juan, Santa Rosa, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

<sup>135</sup> Se añaden a la encuesta los aglomerados urbanos de Bahía Blanca, Catamarca, Concordia, Corrientes, Formosa, La Rioja, Mar del Plata, Mendoza, Posadas, Resistencia, Río Cuarto, Rosario y Tucumán.

<sup>136</sup> A los anteriores, se añaden los aglomerados de San Nicolás - Villa Constitución, Rawson - Trelew y Viedma - Carmen de Patagones.

una idea exacta de su nivel en cada momento de tiempo. Por la misma razón, y para simplificar la lectura visual de la figura, se trazaron líneas continuas en referencia a los indicadores de pobreza e indigencia, pero debe considerarse que los datos se refieren a áreas geográficas distintas, cada vez más amplias, aunque de evolución similar en el tiempo.

El examen de la figura permite formular algunas reflexiones. En primer lugar, destaca la intensidad de las crisis vividas por el país. Tanto la crisis de la hiperinflación como la crisis registrada entre 1999 y 2002 provocaron una multiplicación de la población en situación de pobreza<sup>137</sup>. En el primer caso, el aumento de los precios constituyó la causa primaria del empobrecimiento repentino de una parte considerable de la población, mientras que en el segundo caso el lento descenso en una situación de depresión económica y la posterior devaluación y repunte de los precios constituyeron una mezcla que empujaron a casi la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza. Puede suponerse que un porcentaje importante de la población se encontraba ya en situación de vulnerabilidad frente a bruscos cambios de la coyuntura económica y que este aspecto supuso un elemento importante que explica la profundidad de los efectos de la crisis, que bien merecen la mencionada calificación de “infierno”.

La hipótesis de la presencia de una cuota importante de la población que se sitúa por encima de la línea de la pobreza, siempre y cuando persista una situación coyuntural positiva, parece confirmada por la rapidez de la reducción la pobreza durante los años de recuperación de las crisis (con la posible excepción del período posterior a la crisis de Tequila y con la cautela que merecen las estadísticas de pobreza después de 2007). En todo caso, puede afirmarse que la evolución de la pobreza siguió, aunque de forma amplificada, los avatares de las circunstancias económicas, disminuyendo en los períodos de

---

<sup>137</sup> Otro tanto había ocurrido durante la crisis de la deuda, como se vio en 1.8.3.

crecimiento positivo<sup>138</sup>. Otro fenómeno no capturado por las estadísticas de ingresos debería explicar por qué a cada crisis económica se alcanzó un techo de pobreza superior al anterior, como si el área de vulnerabilidad a la misma se hubiera incrementado incluso en los períodos de crecimiento. Quizás el hecho de que se alargara el área de la exclusión social, como se verá en la sección 2.6, dejó las personas afectadas en una situación de empobrecimiento que no se explica sólo mirando al parámetro monetario, sino incluyendo en el análisis otras dimensiones.

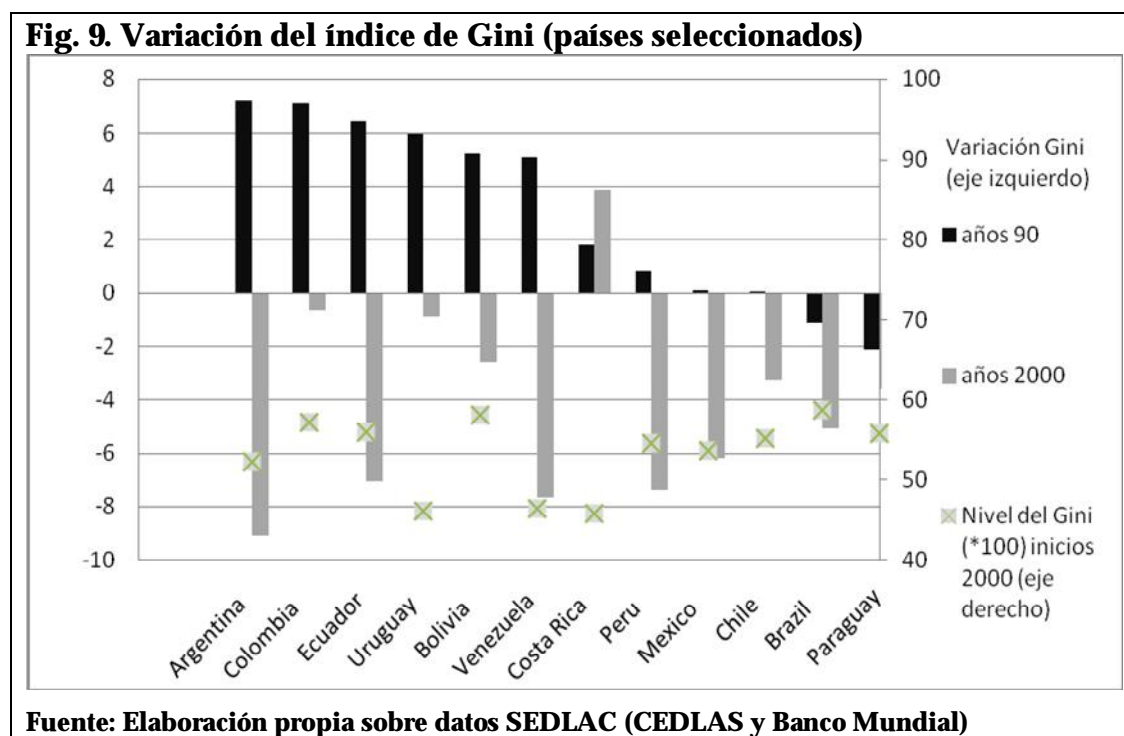
En todo caso, debe recordarse que hay casos en los que pueden darse fenómenos opuestos de crecimiento empobrecedor (*'immiserizing growth'*), es decir, de un incremento de la pobreza en un período de crecimiento, efecto paradójico del que habló Bhagwati (1958), inspirándose en los modelos duales de Lewis (1954). En esencia, el efecto del crecimiento sobre la pobreza, y sobre la desigualdad como se verá en un momento, depende de la fuente del mismo y de cómo se distribuyen sus efectos. En economías heterogéneas, con sectores de productividad variable y en donde sólo algunos pocos logran un nivel de competitividad suficiente para hacer frente a mercados internacionalizados, estos efectos son ambiguos. En el caso extremo de la “enfermedad holandesa”, la ventaja comparativa en alguna commodity de exportación, puede generar a través del ingreso de divisas fuertes una sobrevaluación de la moneda que llegue a desplazar al resto de sectores productivos que producen para el mercado interno (Fields, 2002). El desempleo que se genera en este caso actúa negativamente y de forma directa para incrementar la pobreza, si los puestos de trabajo que se generan en el sector primario-exportador, como suele ser, no son suficientes para compensar las pérdidas en los sectores productivos de bienes transables. Un proceso de este tipo, como se verá, estuvo en acción durante la fase de la convertibilidad.

---

<sup>138</sup> Se omite una discusión de la relación inversa, es decir, los efectos de largo plazo de la pobreza sobre el crecimiento, aunque es evidente la pérdida de potencial económico y productivo que puede derivar de la situación vulnerable de los miembros de la sociedad con menos recursos, causados por la obtención de peores niveles educativos, condiciones sanitarias y de vivienda precarias, menor demanda interna, etc.

### 2.5.2. Notas teóricas sobre la desigualdad económica y su evolución en el caso de Argentina

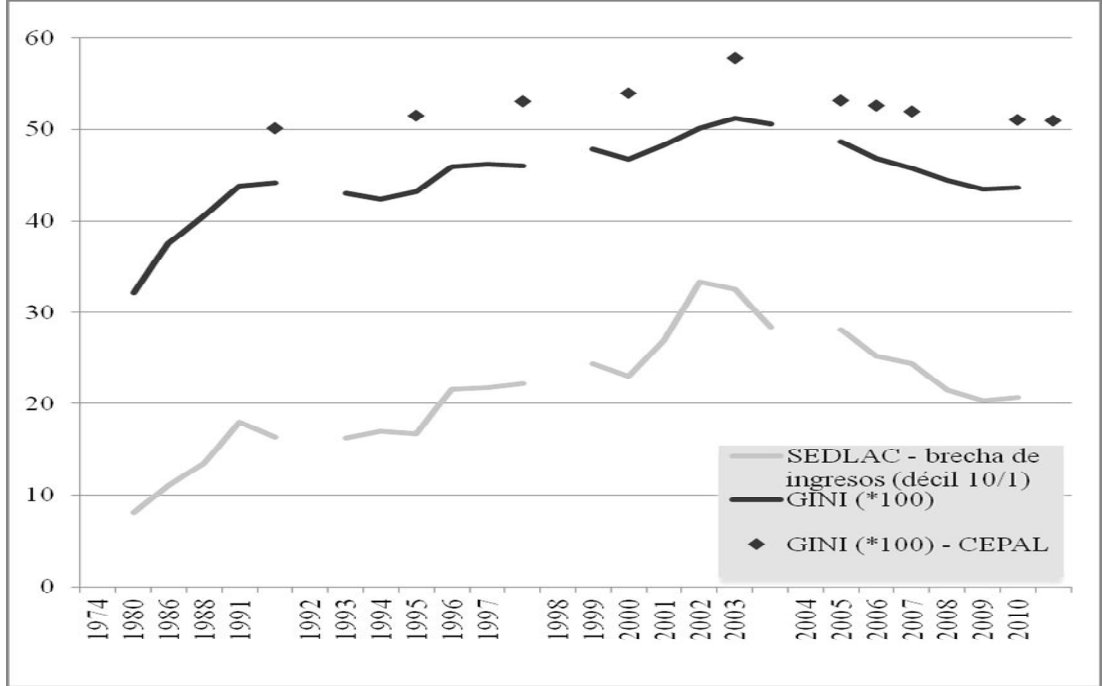
Como se mencionó previamente, la distribución de los ingresos constituye una de las claves que explican como el crecimiento económico se distribuye entre los individuos de un país. En términos normativos, y en referencia a la justicia social, la desigualdad constituye un tema de debate para la sociedad, que con frecuencia gana eco en las propuestas políticas de esta o aquella parte política en todo el mundo. Naturalmente los ingresos constituyen sólo una dimensión del bienestar, como se vio a lo largo de este capítulo y se verá en el Capítulo 3. Sin embargo constituyen el primer medio de adquisición de bienes y servicios en los mercados, la modalidad dominante de distribución de los mismos en las sociedades capitalistas (cfr. Polanyi et al., 1976). Naturalmente, la redistribución operada por el Estado tiene un peso significativo (en términos de PIB) en las sociedades contemporáneas y constituye en particular el tema de fondo de este trabajo, por lo que se discutirá en profundidad en la sección sobre el Estado de bienestar.



En una comparación con otros países de la región (cfr. Fig. 9. Variación del índice de Gini (países seleccionados), Argentina destaca como el país que

mostró la más amplia variación en la desigualdad, medida por el índice de Gini. Esto llevó el país a situarse entre los países de desigualdad medio-alta, en una región históricamente muy desigual, distanciándose de los países de más baja desigualdad como Uruguay, Venezuela y Costa Rica. El resto de los años 90 fueron un período de incremento de la desigualdad o de reducción muy limitada de la misma, según muestran los datos. Al contrario, la primera década del nuevo siglo destaca por la reducción marcada de la desigualdad en la gran mayoría de los países, con alguna excepción negativa, como es el caso de Costa Rica. Este fenómeno ha sido relacionado por algunos autores al cambio de signo político en la región. El giro a la izquierda ha significado un conjunto de políticas sociales y económicas que han favorecido a las clases sociales bajas (como las transferencias condicionadas, el incremento del salario mínimo, etc.). Aun inscribiéndose en este proceso, el caso de Argentina es peculiar en su amplitud, aunque en línea con la elevada volatilidad del país. En todo caso es a partir de indicadores como éste que el investigador es inducido a analizar las posibles causas que explican estas variaciones en el tiempo.

**Fig. 10. Índices de desigualdad – Distribución del ingreso per cápita familiar Argentina (1988-2010)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y CEPAL

La coincidencia en el tiempo entre la profundización del régimen de crecimiento con política económica de inspiración neo-liberal y el incremento simultáneo de la desigualdad es sugerente. Sin embargo no debe olvidarse que el proceso de empeoramiento de la distribución en el país parte desde por lo menos la mitad de la década de los 70 (cfr. Fig. 10). La coincidencia de los dos momentos no es casual, ya que la junta militar actuó, como se verá en la sección 4.2.2, mediante una serie de medidas que afectaron directamente a los asalariados o a los sectores más intensivos en trabajo (cuya producción estaba volcada al mercado interno). Del resto, este aumento de la desigualdad parece inscribirse en una evolución global que nace de la crisis del modelo de desarrollo de la segunda posguerra a partir de los 70, la liberalización y enorme crecimiento de los flujos de capitales y la creciente financiarización de las economías abiertas (cfr. 1.8).

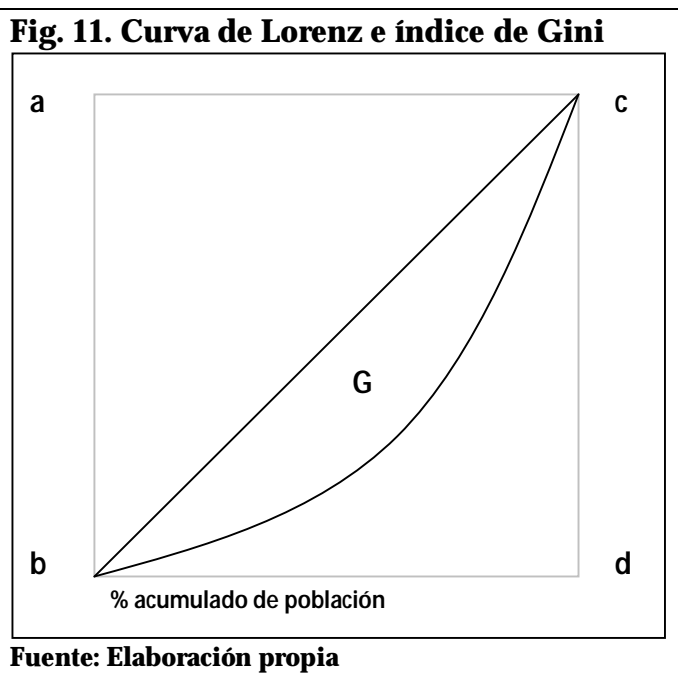
Los datos muestran lo dicho, es decir, la evolución regresiva de la distribución de los ingresos desde mitad de los años 70 hasta un pico histórico alcanzado en el período posterior a la devaluación de principios de 2002. Con todas las cautelas metodológicas que se dijeron en la sección anterior<sup>139</sup>, la tendencia es evidente, tanto tomando datos de dos fuentes secundarias diferentes (SEDLAC y CEPAL), como utilizando dos indicadores distintos, el Gini y la brecha de ingresos entre deciles. Aunque, como se dijo, hasta principios de los noventa, las estadísticas se refieren únicamente al Gran Buenos Aires, Altimir et al. (2002) sostienen que la tendencia al empeoramiento de la distribución se dio en medida similar también en el interior del país,

---

<sup>139</sup> Al comparar las variaciones del índice de Gini en el corto plazo, los resultados deben manejarse con cautela, a causa de los problemas muestrales de las encuestas. Los errores estadísticos pueden resultar de errores de observación (por ejemplo, la subestimación de algunos ingresos) o errores de no respuesta (es decir, omisión de los ingresos hecho que generalmente afecta ambos extremos de la distribución). Además, las estadísticas están afectadas por la variabilidad muestral, es decir, el hecho que variaciones en el tiempo de una medida de desigualdad pueden estar determinadas por el cambio de muestra entre las dos mediciones más que por una variación real en la población examinada (Corbetta, 2002:97). Todos estos fenómenos inciden para que sea más confiable considerar la evolución en el largo plazo de la desigualdad, más que en el cambio de un año para otro de este indicador.

Los períodos de mayor crecimiento de los indicadores parecen coincidir con las grandes crisis que afectaron el país, en particular, la hiperinflación y el fin de la convertibilidad. A su vez los períodos de apertura comercial, a finales de los años 70 y a principios de los 90, coincidieron con fuertes reestructuraciones productivas que, afectando al mercado laboral, contribuyeron al incremento de la desigualdad de los ingresos medido por el índice de Gini (Gasparini, 2003). Por último, como se verá más abajo, una primera quiebra se dio a mitad de los años 70 con el denominado “Rodrigazo” y la represión salarial perpetrada por la junta militar. El bajo nivel de desigualdad registrado en 1974, no sería igualado nunca más.

Obviamente en el caso de comparaciones internacionales la probabilidad de error es todavía mayor dada las diferencias metodológicas existentes. En el caso particular de Argentina deben recordarse las limitaciones que derivan de la cobertura incompleta de la EPH, que en el mejor de los casos se refiere a las áreas urbanas, pero que para años anteriores se circunscribe únicamente al Gran Buenos Aires. No obstante, Altimir et al. (2002) sostienen que la tendencia al empeoramiento de la distribución se dio también en el interior del país, en medida similar.



La segunda razón de cautela deriva de la propia construcción del índice. El índice de Gini puede derivarse conceptualmente de la llamada curva de Lorenz (cfr. Fig. 11). Esta curva representa gráficamente la relación entre el porcentaje acumulado de población ordenada de manera creciente según sus ingresos y el porcentaje



acumulado de ingresos que el idéntico subconjunto de población obtiene del total de ingresos nacionales. Un caso extremo se da si todos los individuos, excepto uno, tienen ingresos nulos. En ese caso, un sólo individuo acapara por entero la renta nacional, y la curva de Lorenz asume la forma de curva a L con vértice en **d**. El otro caso extremo ocurre si la renta nacional está distribuida igualitariamente, todos los ingresos son iguales, de forma que al primer porcentaje  $n\%$  de población corresponde el mismo porcentaje de ingresos. En ese caso, la curva de Lorenz coincidiría con la bisectriz del cuadrado **abcd**. En general, la curva de Lorenz se sitúa por debajo de la bisectriz BC y representa por tanto el porcentaje de la renta que se distribuye en correspondencia de cada porcentaje de de población acumulada.

Es intuitivo, pero puede demostrarse, que una curva de Lorenz que se acerque a la bisectriz representa una distribución de los ingresos que se acerca al caso igualitario. Sobre esta base se construye el denominado criterio de dominancia, que permite comparar dos distribuciones de los ingresos vía el estudio de las curva de Lorenz que las representan. Así puede decirse que si la curva de Lorenz de una distribución X está siempre encima de la curva de la distribución Y, se dirá que X es dominante en el sentido de Lorenz respecto a Y (es decir X menos desigual que Y). La cuestión es que si dos curvas de Lorenz se cruzan no podemos decir nada sobre la dominancia en el sentido de Lorenz, es decir no se puede decir nada sobre la mayor o menor desigualdad de una distribución respecto a la otra. En este sentido el ordenamiento que genera el criterio de dominancia de Lorenz es incompleto (Todaro, 2000:152). En un momento, será evidente la importancia de esta anotación.

El índice de Gini (G) puede interpretarse gráficamente como una medida de la distancia que separa la curva de Lorenz del caso igualitario. De hecho, es equivalente a la razón del área comprendida entre la curva de Lorenz y la bisectriz dividida por la superficie formada por el triangulo **bcd** (el área por debajo de la bisectriz). Construida de esta forma G es una medida de la concentración de la renta que puede asumir un valor entre 0 (caso igualitario, el área G es nula) y 1 (cuando G coincide con el área del triángulo **bcd**), el caso en

el que toda la renta es obtenida a un solo individuo<sup>140</sup>. El problema del indicador de Gini es que no dice nada sobre la forma de la curva de Lorenz, subyacente lo que puede llevar a no apreciar la variación efectiva de la distribución de la renta. Además en el caso particular en que dos curvas de Lorenz se crucen tampoco puede utilizarse el criterio de dominancia para dirimir cual de las dos distribuciones es más desigual<sup>141</sup>.

En el caso de economías caracterizadas por una estructura económica heterogénea (cfr. 1.3.2) es probable que los procesos de crecimiento generen una situación de este tipo, en el que los niveles de desigualdad varían de forma ambigua. En un trabajo de Fields (1980), se mostraba de manera simplificada como diferentes formas de crecimiento económico puedan tener efectos distintos sobre la distribución de la renta. Si se da un ‘crecimiento del sector tradicional’, intensivo en trabajo, los beneficios del crecimiento están distribuidos equitativamente y tienen un impacto positivo sobre la renta de los más pobres. En un período de crecimiento limitado al ‘sector moderno’, exportador de elevada productividad, la mejoras afectan a un número reducido de trabajadores, en particular en el caso de producción primaria, intensiva en recursos más que en trabajo. En este caso, el crecimiento puede no transmitirse al sector tradicional, como escribía Hirschman (1984), al no existir encadenamientos productivos extendidos, es decir, complementariedades sectoriales. El resultado es un empeoramiento en la distribución de la renta. En el caso en que se dé un ‘alargamiento del sector moderno’ (el caso teorizado por Lewis, 1954), es decir, en la situación en la que los salarios permanecen constantes en ambos sectores por causa de un transvase de trabajadores hacia un sector moderno de dimensión creciente, como durante el “milagro económico” en Italia, el resultado distributivo es ambiguo. El criterio de Lorenz

---

<sup>140</sup> Ya que el área del triángulo ABC vale  $1/2$ , alternativamente se puede escribir  $G=2A$ . También vale  $G=2A= 2(1/2-A^*) = 1 - 2 A^*$ , donde  $A^*$  es el área que se sitúa por debajo de la curva de Lorenz.

<sup>141</sup> En relación al Gini, recuérdese también que, por como está construido, el índice pesa más los cambios en el centro de la de la distribución que en los extremos. Cfr. el clásico de 1973 de Amartya Sen (reedición de 1997).

no ayuda porque, como Fields muestra, las dos curvas de distribución se cruzan, y no puede determinarse cuál domina sobre la otra.

Esta digresión permite reafirmar lo que es el tema recurrente de este trabajo, es decir, cómo el proceso de desarrollo sea complejo y multidimensional. No es posible determinar a priori y discutir sobre los procesos de desarrollo desde una sola perspectiva, sea ésta el crecimiento del PIB o la variación de la pobreza y la desigualdad. A partir de lo dicho en estas notas, resulta redundante advertir que al analizar los efectos de un fenómeno se debe ir a la estructura profunda del mismo, intentando superar lo que es la superficie de las cuestiones.

En el caso de la variación en la distribución de los ingresos, uno debe entonces considerar que ésta deriva de dos procesos sociales simultáneos. En un primer momento debe analizarse el origen o naturaleza de los ingresos que los individuos y las familias perciben. Si se retrocede al nivel del proceso productivo, se encuentra el nivel de generación de la llamada distribución funcional es decir, la repartición del producto entre los factores que han contribuido a su realización, a través del análisis de categorías muy amplias de ingresos (como los salarios y los beneficios). De la formación y distribución del valor añadido entre los diferentes factores productivos, según la vigente estructura productiva y tecnológica, deriva la apropiación de la renta de los factores por parte de los individuos, según la situación laboral de los individuos, la estructura propietaria de los medios de producción y la conformación de los grupos familiares (u otras formas de agregación social que distribuyen recursos en su interno), en los que los individuos están insertados<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> En general, la distribución de la propiedad sobre los medios de producción y la riqueza patrimonial (que genera renta) es más desigual que la distribución de las remuneraciones por el trabajo, por lo que constituye una fuente de desigualdad entre los sectores cuyos ingresos provienen mayoritariamente del trabajo y sectores que reciben rentas de otro origen (Baldini y Toso, 2004).

En un segundo momento se da el proceso de redistribución, llamado también de distribución secundaria, mediante el cual se determina el valor de las rentas disponibles por parte de la acción del sector estatal. Por un lado, el Estado extrae recursos mediante la imposición tributaria y la contribución social, por el otro lado restituye recursos mediante transferencias – entre ellos los intereses sobre la deuda pública - y la erogación de bienes y servicios públicos (Baldini y Toso, 2004). En este sentido, la acción del Estado no se limita a la transferencia de ingresos, sino a la erogación de servicios en áreas esenciales de la vida humana que constituyen la base de los derechos sociales de ciudadanía. Este constituirá el tema del próximo capítulo, dedicado a los regímenes de bienestar, por lo que se deja de lado momentáneamente.

Volviendo a la distribución funcional (o primaria) del ingreso, ésta se mide generalmente por la participación de la masa salarial total en el ingreso susceptible de ser distribuido. El numerador de dicha expresión está compuesto por el producto entre el salario medio y la masa total de asalariados. La masa salarial además incluye el salario diferido (es decir, las contribuciones sociales), que generaran un derecho a transferencias de ingreso en los períodos temporales en los que el asalariado no participa del proceso productivo, en los casos previstos por la legislación de protección social. Por su parte, el denominador es alguna de las expresiones del total producido por la economía en un año, generalmente el PBI a costo de factores<sup>143</sup> (Lindenboim et al., 2005:1). En el caso de Argentina, el último estudio oficial fue publicado en 1975, cuando el Banco Central publicó el “Sistema de cuentas del producto e ingreso de la Argentina” y en el período entre 1987 y 1992 no existe información disponible, por lo que para el período posterior a 1975 se debe recurrir a estimaciones basadas en las EPH (Graña y Kennedy, 2008:208).

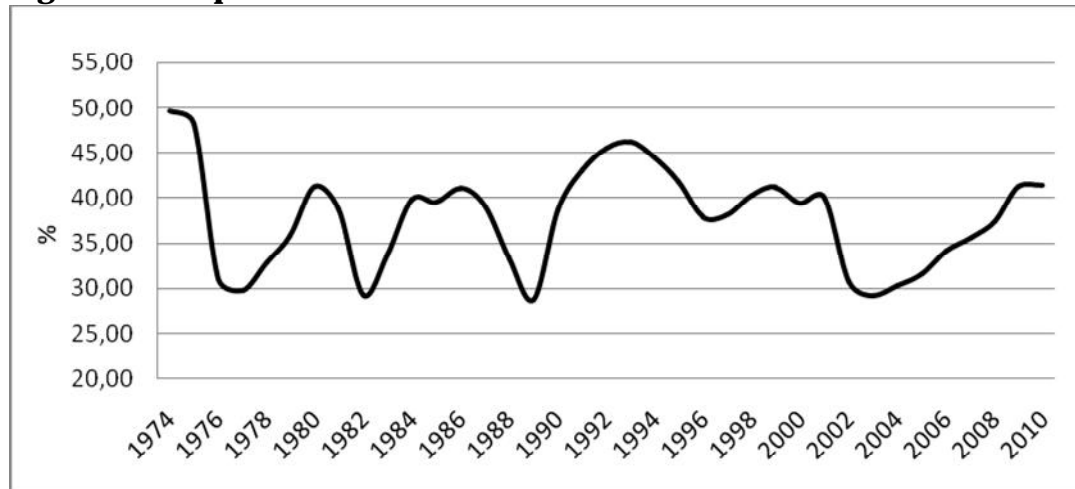
Es lo que se ha venido haciendo en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de

---

<sup>143</sup> En alternativa, el PIB a precios de mercado incluiría los impuestos indirectos (al neto de los subsidios a la producción).

Ciencias Económicas), donde se ha trabajado en la construcción de una serie de largo plazo sobre la participación de los salarios sobre el PIB a costos de factores, que se presenta en la Fig. 12.

**Fig. 12. Participación salarial sobre PIBcf**



**Fuente: Elaboración gráfica propia sobre datos de Lindenboim, Graña y Kennedy (2011)**

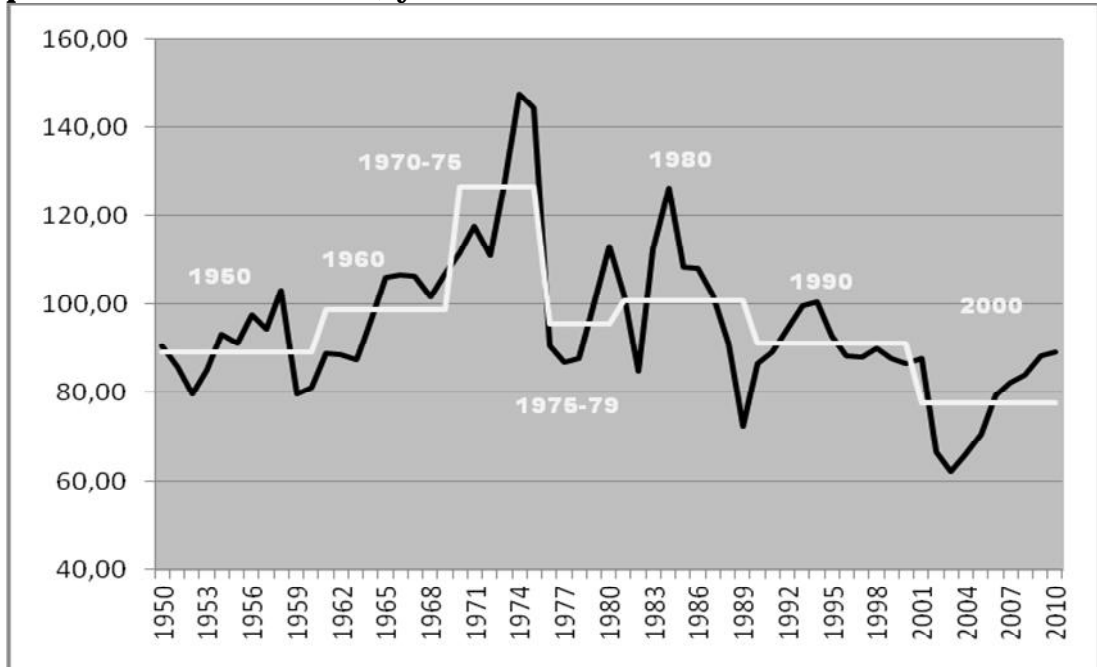
Según las estimaciones del CEPED, se confirma la caída de la participación de los salarios en los ingresos nacionales en correspondencia de las crisis económicas. Queda en evidencia la quiebra posterior a la instauración de la junta militar, con una caída de la participación que pasa de 48,22% en 1975 al 30,96 en 1976. Durante la hiperinflación se produjo otra caída importante de la participación, que logró recuperarse gracias a la estabilización de la economía, consolidada por la convertibilidad de abril de 1991, que permitió una recuperación de los salarios reales (véase más abajo). Hasta 1993 se da un crecimiento hasta un valor máximo de 46,17%. A partir de ahí fue declinando a lo largo de todo el período de la convertibilidad: se trató de un período de descenso leve de los salarios reales pero sobre todo de caída del empleo, como se verá en la sección 4.3.1. La breve recuperación visible entre 1997 y 2001, sin embargo, deriva en su tramo final de la caída del PIB (es decir, del numerador de la relación), más que de una recuperación de los salarios reales (Lindenboim et al., 2005:28)

La crisis de finales de 2001 provocó a través de la devaluación y su efecto tanto sobre el empleo (asalariado) como, en particular, sobre los salarios reales,

otro derrumbe considerable en la participación salarial (de alrededor de 10 puntos) hasta unos mínimos por debajo del 30% en 2003. La recuperación posterior permitió alcanzar el nivel previo solo recién en 2009 (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2011:14).

Debe decirse, que la evolución de la masa salarial a lo largo de este período no es el reflejo de una transformación de la estructura ocupacional argentina, ya que el empleo asalariado mantuvo su preponderancia a lo largo de todo el período, oscilando entre un porcentaje del 68% y el 76% de los ocupados, según datos del CEPED. Más bien, resulta de la caída de la ocupación y del estancamiento o declive relativo de los salarios reales tanto durante la convertibilidad, como particularmente en consecuencia de la devaluación que siguió al abandono de la convertibilidad (Luis Beccaria y Maurizio, 2008).

**Fig. 13. Evolución del salario real en Argentina: datos anuales (base promedio 1980-1982 = 100) y medias decenales**



**Fuente: Elaboración gráfica propia sobre datos de Lindenboim, Graña y Kennedy (2011)**

La Fig. 13 muestra como se trata de un proceso de descenso que, una vez, más tiene su inicio hacia la mitad de los años 70. Puede verse como la recuperación de la cuota de los salarios sobre los ingresos nacionales después

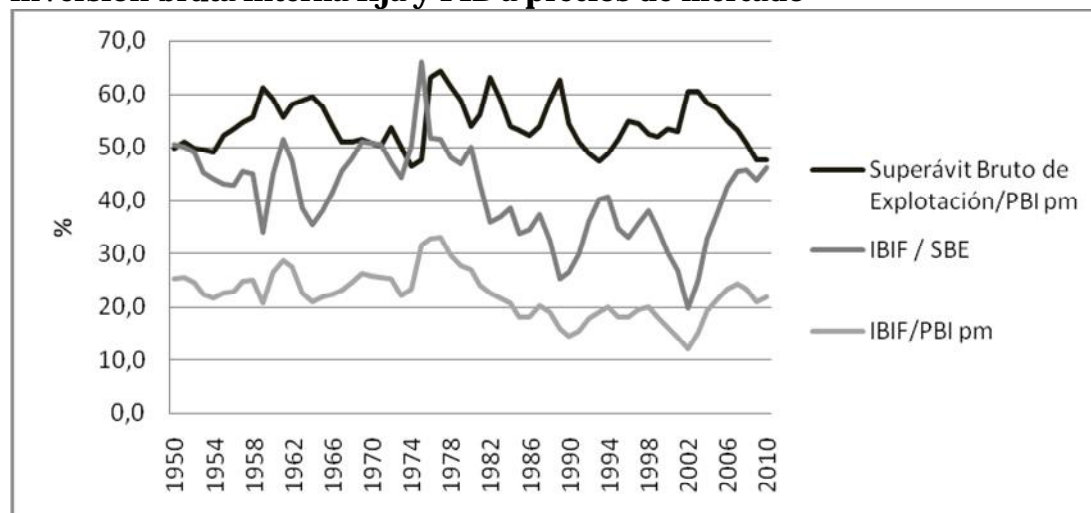
de la convertibilidad no deriva de un crecimiento en términos históricos de los salarios reales, ya que éstos siguen estando en un nivel medio inferior al prevalente durante la convertibilidad. Más bien se debe a un incremento en el número de los asalariados, como se verá en la sección 4.6.2. En relación con este punto, la cuestión de si la actual fase de crecimiento representa un proceso de simple recuperación de los salarios reales a los valores pre-crisis, lo que estaría indicando una continuidad del esquema distributivo preexistente, o bien constituye un cambio en la tendencia histórica es parte del debate a propósito de las rupturas y continuidades existentes entre la convertibilidad y la post-convertibilidad, como se verá más en detalle en la sección 4.5.

Por último, queda preguntarse a donde fue a parar la parte de los ingresos que fue extraída de la masa salarial. El análisis de la distribución funcional del ingreso permite aproximar una respuesta, ya que consiente identificar los otros componentes que participan en la distribución, y estudiar la evolución de su participación en el ingreso nacional. Entre ellos, el más importante cuantitativamente es el “superávit bruto de explotación” (SBE), que se obtiene de forma residual descontando del monto total de ingresos la participación salarial, los impuestos indirectos al neto de subsidios, y el “ingreso bruto mixto”, definido como la remuneración de actividades laborales (cuentapropista y patrón) en las que es difícil separar la retribución de la fuerza trabajo de la que debe ser imputada a los activos que intervienen en el proceso productivo. Mientras estos dos últimos componentes permanecen relativamente estables a lo largo del período, excepto en los últimos años en los que se da un crecimiento de los impuestos indirectos, es el superávit bruto de explotación que se beneficia de la caída progresiva de la participación salarial (Graña y Kennedy, 2008:213). Dicho en otros términos la remuneración del capital se incrementa a lo largo del período, en paralelo con la disminución de la participación de la fuerza de trabajo.

Lo que señalan los mismos autores es que la causa de este hecho no fue un crecimiento particularmente rápido de la productividad, que permaneció estancado hasta finales de los 80, y creció de forma limitada durante la

convertibilidad, sino precisamente la compresión de la participación salarial. Lo interesante es el destino que tuvo el excedente apropiado por los capitalistas. El residuo (ganancia) fue destinado de manera creciente al consumo, mientras que la parte que fue efectivamente a la inversión (inversión bruta interna fija – IBIF) representó hasta 2006 una cuota inferior a la existente en 1993. En otras palabras, si la inversión en términos absolutos estaba a niveles muy elevados en 2006 (23,2% del PIB), esto se debía a que la masa de excedente era mucho mayor en 2006 que en 1993 (Graña y Kennedy, 2008). En los años posteriores esta relación mejoró, siendo en media de 44,8% entre 2006 y 2010 el cociente entre IBIF y el SBE, lo que sugiere la existencia de algunos cambios en el régimen de acumulación (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2011:19). La Fig. 14 muestra precisamente la diferencia entre el período anterior a 1975, cuando cerca de la mitad del SBE se invertía, y las tasas de IBIF sobre PIB eran elevadas, con el período posterior, cuando la relación IBIF/SBE disminuye considerablemente, produciendo unas tasas de inversión históricamente bajas. En 2000 esta relación alcanzó su mínimo histórico, para luego recuperarse notablemente hasta alcanzarse un nivel de inversión del excedente como no se alcanzaba desde mitad de los años 70.

**Fig. 14. Evolución de la relación entre superávit bruto de explotación, inversión bruta interna fija y PIB a precios de mercado**



**Fuente: Elaboración gráfica propia sobre datos de Lindenboim, Graña y Kennedy (2011)**



Esto demuestra que, de manera análoga a cuánto aconteció en los países desarrollados (cfr. Duménil y Lévy, 2007), el nuevo régimen de acumulación basado en la valorización financiera, instalado en el caso argentino por la dictadura militar desde la segunda mitad de los años 70, permitió un notable incremento de la tasa de ganancia, que no obstante no se transfirió en su totalidad en un incremento de la tasa de acumulación, sino al consumo privado no salarial (*ibídem*)<sup>144</sup>.

## *2.6. Génesis y desarrollo del concepto de exclusión social*

### *2.6.1. La relación entre el concepto de cohesión social y exclusión social en el debate latinoamericano*

El concepto de exclusión social ha entrado en el debate político y social europeo desde hace ya varios años. Si bien el concepto nació en el estudio de determinados países (en particular Francia), su uso ha sido especialmente extendido en el ámbito de las instituciones comunitarias europeas y en los programas sociales financiados por las mismas. En comparación, su difusión en la región latinoamericana ha sido, como se verá, más reciente y menos amplia, originándose fundamentalmente del debate que se ha gestado en el seno de organizaciones regionales (como el BID<sup>145</sup>) o internacionales (como la OIT<sup>146</sup>). A menudo, el término ‘exclusión’ viene entrelazado en conjunción, y por antinomia, a otros conceptos más comprensivos, como el de cohesión social, inclusión social, integración social.

A modo de ejemplo, la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países miembros de la Comunidad Iberoamericana, en la cumbre XVII de esta organización en noviembre del 2007, se centró en el tema “Cohesión social

---

<sup>144</sup> Para más información pueden verse los trabajos de Michelena (2009), sobre la evolución histórica de la tasa de ganancia en Argentina, donde se muestra la fuerte recuperación de la misma en los años 90, y el texto de Alvarado (2010), sobre las variaciones en el tiempo del porcentaje de los ingresos nacionales que van al 1% más rico de la población. Este último muestra como en 2004 más de un 15% de los ingresos nacionales iban a esa parte de la población, un porcentaje que no se alcanzaba desde principios de los años 50.

<sup>145</sup> Cfr. Márquez, Chong y Duryea (2008)

<sup>146</sup> Cfr. Estivill, (2003); Figueiredo y de Haan (1998).

y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”. El tema escogido evidenciaba la importancia que los gobiernos de la región atribuían al problema. Además, el mencionado encuentro intergubernamental, sirvió de contexto para que la CEPAL (2007), uno de los más importantes centros de reflexión sobre temas económicos y sociales en la región, elaborara sus reflexiones sobre el concepto de cohesión social y sus principales dimensiones en América Latina, con la intención de delinear una posición consensuada sobre estos temas a presentar en la cumbre.

Para aproximarse al tema de la cohesión social, la entidad funda su elaboración en la labor que desde hace años se viene haciendo por parte de las instituciones comunitarias europeas<sup>147</sup>. También respecto a la operacionalización del concepto, es decir, su medición y evaluación cuantitativa, el estudio cepalino se remite al ejemplo europeo, adoptando los principios a la base del modelo de indicadores de Laeken elaborados en el seno de la Unión Europea. Esta batería de indicadores (18 en un primer momento), fueron adoptados por el Consejo Europeo a partir de 2001 para evaluar los avances de los Estados miembros en la agenda social del Unión en sus cuatro áreas temáticas principales: ingreso, empleo, educación y salud<sup>148</sup>.

El informe reconoce que una definición precisa de los conceptos de cohesión social y de los conceptos correlacionados de capital social, integración social e inclusión social y, por oposición, de exclusión y marginación social no es tarea fácil. Muchas veces son utilizados como sinónimos y sus significados se

---

<sup>147</sup> En el prólogo al texto, el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, recuerda algunas etapas fundamentales del proceso europeo: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1975), el enfoque a la “Cohesión Económica y Social” en el Acta Única Europea (1985), la creación del Fondo Social Europeo (1992), y el Tratado de Maastricht, a partir del cual pasó a considerarse la cuestión un eje de la política comunitaria.

<sup>148</sup> La Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, junto con el Consejo de Europa, por medio del Comité de Protección Social, instituido por el artículo 160 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, elaboran un marco de cooperación y análisis de los procesos de exclusión y pobreza, según el método abierto de coordinación. Esta forma de cooperación no obligatoria y coordinación intergubernamental consiste en el establecimiento de un conjunto de indicadores que permiten monitorear los progresos que se dan en estas dimensiones gracias a la presentación de parte de cada país de un informe anual sobre su estrategia nacional para la protección social y la inclusión social (para más detalles véase en línea <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=es>).

solapan y se confunden. Este es un problema reconocido, como se verá, por toda la literatura.

En el caso de la CEPAL, este informe define a la integración social como “el proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas participar del nivel mínimo de bienestar que es consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país” (2007: 18). El concepto de inclusión social, sin embargo, tiene una mayor carga de reflexividad y subjetividad. Se considera que debe atribuirse a todos los actores sociales la posibilidad de modificar la estructura de deberes y oportunidades preexistentes, dándoseles la oportunidad de acceder a los canales de integración. En otras palabras, se genera inclusión social si se hace que el sistema sea adaptable y abierto a las demandas sociales, permitiendo que los actores alcancen un grado mayor de autodeterminación (CEPAL, *ibid*).

La cohesión social a su vez incluye la dimensión participativa a las categorías de la inclusión social. Según CEPAL, puede entonces entenderse como el resultado complejo del “efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos” (CEPAL, 2007:16).

En este sentido, discutir de cohesión social no sólo significa analizar los mecanismos de inclusión social sino también interrogarse sobre las valoraciones de los mismos por parte de los sujetos que forman parte de la sociedad y sus comportamientos respecto al resto de la sociedad. Entre los primeros, se incluyen elementos como “el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos” (CEPAL, 2007:17). La CEPAL llega así a definir la cohesión social como “la

dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL 2007,19).

El análisis de la cohesión social en un determinado estudio de caso, deberá incluir entonces instrumentos de dúplice naturaleza, objetivos y subjetivo-reflexivos. Junto al análisis socioeconómico y estadístico de las condiciones estructurales que impactan sobre la cohesión social, también instrumentos analíticos como las encuestas y otras herramientas demoscópicas para determinar las percepciones y valoraciones de la ciudadanía en relación a su grado de confianza, adhesión y respaldo a un sistema político y un ordenamiento socioeconómico.

Si bien esta conceptualización de las condiciones de los grupos sociales menos favorecidos fue difundida por el debate surgido en instancias internacionales, siempre hubo una reflexión por parte de la literatura latinoamericana en torno a las condiciones de vida de la población a raíz de las consecuencias de los procesos de industrialización y modernización, que han vivido los países de la región en las últimas décadas. Si bien en algún momento, y promovido por instancias internacionales similares, el tema de la pobreza, en un enfoque económico y unidimensional, había desplazado todas las cuestiones, es necesario recordar el debate que surgió paralelamente al cuestionamiento de los modelos de desarrollo latinoamericanos en los años 60, ya que se centran en la participación, o menos, de amplias franjas de la población a los frutos del progreso material. De este tema se tratará en la siguiente sección.

### *2.6.2. El debate sobre las condiciones de los más desaventajados y la fortuna del concepto de exclusión social en Argentina*

En el caso de Argentina, para tratar de la situación de los grupos sociales menos aventajados se ha preferido el uso de otros conceptos más que la utilización del término “exclusión social” de origen europeo. Por ejemplo, se ha hablado frecuentemente de “nueva cuestión social”, es decir del

“resquebrajamiento de los mecanismos y formas de la integración social predominantes en la Argentina hasta la década del '70 y el '80” (Iriarte, 2005:5), ligados a ciertas pautas de intervención del Estado en la economía y a las características del mercado laboral de la época.

La atención se ha centrado, en particular, en la emergencia de una “nueva pobreza” en sectores de la clase media en declive, a causa de la pérdida de empleo o su precarización, por la regresión distributiva y los procesos de movilidad social descendente y, finalmente, por la exclusión derivada de la segmentación de los servicios esenciales, en los que el peso del sector privado ha crecido sustancialmente (Kessler y Minujin, 1995; Piola, 1999).

Este fenómeno ha producido una creciente heterogeneidad en el universo de la pobreza: al lado de persistencia de la pobreza estructural, cuya condición se transmite de generación y generación, grupos sociales con un capital social y simbólico superior entran en una espiral de carencia creciente de ingresos y negación del acceso a derechos básicos. En la categoría de nuevos pobres caen así grupos sociales caracterizado por la combinación de prácticas, costumbres, creencias, carencias y consumos hasta hoy asociados a diferentes sectores sociales (Kessler y Minujin, 1995:41-42). De esta forma se combinan las carencias y necesidades básicas insatisfechas del presente con bienes, gustos y costumbres que quedan del pasado y la posibilidad de suplir algunas carencias gracias al capital social y cultural acumulado<sup>149</sup> (Kessler y Minujin, 1995:91-93).

Por un lado, los “nuevos pobres” mantienen una red de contactos sociales (familiares o adquiridos) que les permitirán acceder a bienes y servicios a condiciones más favorables que las prevalecientes en el mercado (Kessler y

---

<sup>149</sup> Estas redes existen también para los pobres estructurales, pero los bienes y servicios intercambiados son básicos y no requieren de ninguna calificación. Las redes en las que participan los ‘nuevos’ empobrecidos son diferentes cualitativamente, ya que su lógica no es la equivalencia sino la complementariedad de competencias. Es decir, el intercambio tiene un grado más alto de sofisticación, en un intercambio simple comportan un mayor ahorro económico. No obstante, en el largo plazo requieren un nivel más complejo y costoso de reciprocidad para mantener la relación, mientras que en el caso de relaciones más simples y familiares la reproducción del capital social requiere menos esfuerzo y recursos (Kessler y Minujin, 1995:148-149).

Minujin, 1995:44). Por otro lado, “el origen cultural, la educación recibida, el tipo de experiencias y la posición ocupada en los distintos ámbitos sociales que se han transitado van forjando formas casi inconscientes de mirar el mundo y de representarse su propio lugar en él. Es decir va originando disposiciones a percibir, a actuar, a reflexionar, a demandar –o a no demandar (Kessler y Minujin, 1995:46). Del capital cultural depende no sólo el empoderamiento de las personas respecto a las insuficiencias de la acción estatal (ver más abajo), sino también el nivel de información necesario para poder acceder a los servicios públicos y sociales, como las reglas de uso, los requerimientos y trámites necesarios, el lenguaje utilizado en los ámbitos públicos (Kessler y Minujin, 1995:161-164).

El empobrecimiento de las clases medias tiene a su vez un impacto sobre los pobres estructurales: les desplaza de muchos puestos de baja calificación (que pasaron a ocupar los “nuevos pobres”) y reduce a la vez la demanda de servicios a la persona (servicio doméstico, en particular) (Kessler y Di Virgilio, 2008). El incremento del desempleo y el empleo precario tienen en general un efecto depresivo sobre los salarios y sobre las pretensiones de los que siguen empleados. Según algunos autores, por lo tanto, la aparición de los “nuevos pobres” genera “una lucha novedosa por la inclusión” - un conflicto diferente a la lucha de clases precedente - que “atraviesa transversalmente la sociedad y que tiene al empleo como núcleo central” (García Delgado, 1995:6-9).

Un enfoque muy influyente en los últimos años está ligado a la perspectiva que considera que el Estado tiene la responsabilidad última de garantizar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de las personas que habitan el territorio sobre el que ejerce su soberanía. Según esta perspectiva el reconocimiento de los derechos sociales de todos los ciudadanos, nacionales y extranjeros, implica que “el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen [...] al establecimiento de mecanismos de tutela,

garantía o responsabilidad” (Abramovich, 2006:40). Los potenciales beneficiarios de las políticas sociales ya no son simplemente personas necesitadas, sino titulares de derechos con la legitimidad de exigir el cumplimiento de los mismos de parte del Estado.

Bajo esta óptica puede decirse que el Estado contrae una verdadera deuda respecto a las clases menos favorecidas, especialmente en el caso de que los derechos sociales de sus ciudadanos no se vean garantizados satisfactoriamente. Puede afirmarse entonces que si “alguno, o muchos, miembros de una sociedad son privados o impedidos de acceso a recursos, condiciones u oportunidades para el logro de un mejor y más digno vivir, la situación creada constituye, según la norma social existente, una trasgresión a los derechos humanos, especialmente al derecho fundamental a vivir una vida digna. Cuando ello acontece, puede decirse que quienes tienen la responsabilidad moral o política de tutelar el cumplimiento de tales derechos contraen una deuda con quiénes han sido violentados en el ejercicio de sus legítimos derechos” (Salvia y Lépre, 2007:9). En otras palabras, la sociedad en su conjunto ha contraído una deuda con su parte más débil, lo que ha provocado el resquebrajamiento del contrato de solidaridad entre ciudadanos y con el Estado, lo que constituye los cimientos de la legitimidad del mismo<sup>150</sup>.

El déficit de la acción estatal se hace visible a nivel de comunidades enteras y no sólo respecto al acceso individual de las personas a los servicios públicos. Es lo que algunos autores llaman “empobrecimiento comunitario”; es decir, la situación de deterioro, supresión y/o inexistencia de bienes y servicios colectivos en un determinado territorio habitado. A las carencias sufridas a nivel individual por los hogares se suman los efectos amplificadores de la desigualdad en la “la provisión, la calidad y la posibilidad de acceso efectivo a servicios generales como el transporte, los teléfonos, la seguridad y, por

---

<sup>150</sup> En este sentido, puede recordarse el cuestionamiento que la OIT (PREALC, 1989) hizo de que los costes del ajuste externo y las reformas económicas habrían debido distribuirse de forma progresiva a favor de las clases menos favorecidas, mientras lo que fue ocurriendo a partir de los años 80 fue lo opuesto. Según este organismo, no habría debido solventarse la cuestión de la deuda externa a costa de contraer una “deuda social” con las clases trabajadoras.

supuesto, los servicios de salud y de educación” (Kessler y Minujin, 1995:161). Respecto a estos temas, es de rigor recordar la advertencia de Guillermo O’Donnell (1997), cuando escribía que donde no llega la fuerza del Estado para establecer y garantizar una definición universal de la ciudadanía prevalece el particularismo, el clientelismo, las zonas “marrones” donde la participación democrática de los ciudadanos a los deberes y derechos cívicos es desigual e incierta. No sólo el Estado pierde legitimidad, sino la construcción de la democracia se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su responsabilidad de fomentar el desarrollo más amplio de los DESC en su territorio.

La condición social de los grupos que salen perdedores en el proceso de crecimiento económico había sido discutida en amplitud durante los años 60 y 70 en la literatura que trataba de la situación de marginalidad en la que se encontraban los individuos no alcanzados por los beneficios de los procesos de modernización que vivieron los países de la región en esas décadas. Una de las figuras centrales de este análisis fue el sociólogo ítalo-argentino Gino Germani, quien definía la condición de marginalidad como “la falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en las que de acuerdo con determinados criterios (normativos) les correspondería participar” (Germani, 1980:66). En este sentido la condición de marginalidad sería la contracara de la integración social, es decir de la participación del individuo en la sociedad, tanto pasiva (los recursos materiales y espirituales de la sociedad) como activamente (la toma de decisiones). Esta privación de derechos resultaría de la asincronía de los procesos de modernización sobre los distintos grupos sociales, que dejaba excluidos de los beneficios materiales del crecimiento económico a aquellos que no eran integrados en los sectores más modernos del sistema económico (Campos, 1971:79-80, 82).

En una perspectiva diferente se ubicaba el concepto de “masa marginal”, propuesto por José Nun, en referencia a esa parte de la superpoblación



relativa<sup>151</sup>, que no produce los efectos funcionales que el “ejército industrial de reserva” había cumplido en los países alcanzados por la primera etapa del capitalismo, el período tomado bajo análisis por Marx<sup>152</sup> (Nun, 2001:24).

Contrariamente a lo vivido en esa fase, la heterogeneidad de las economías latinoamericanas implicaba, según esta teoría, la existencia de una “masa marginal”. El factor que daba origen a este fenómeno consistía en la coexistencia en un mismo sistema económico de un conjunto de mercados laborales no directamente conectados: por un lado, el mercado laboral que sirve al moderno capital monopolístico, de gran escala, donde se generan empleos relativamente estables y registrados, sujetos a convenio y con mejores salarios; por el otro lado, el del capital industrial competitivo, donde coexisten unidades productivas de escalas diferentes y productividad disímil, cuya coexistencia provoca una dispersión excepcionalmente alta de los salarios. Al margen de ambos, se sitúa un sector altamente fragmentado caracterizado por su baja productividad, empleo irregular y de bajos salarios, relativamente aislado del capital monopolístico.

En consecuencia de la estructura de los mercados laborales, una parte considerable de la superpoblación generada por el proceso de acumulación no establece relaciones funcionales con el sistema integrado de las grandes empresas monopolistas, y permanece relegado en el mercado laboral

---

<sup>151</sup> Es decir, la fuerza de trabajo que en un determinado momento excede la oferta de empleo. En ese sentido, no sólo incluye a los desempleados, sino al grupo de los empleados irregulares que entran y salen del mercado productivo según la necesidad de las empresas. Nun recuerda que Marx llama este, que es una de las “modalidades descriptivas de la superpoblación relativa”, excedente flotante. Junto a este grupo, distingue la fuerza de trabajo desplazada del sector agrícola por la penetración del capitalismo en el espacio rural en el sector, que potencialmente puede incorporarse al proletariado urbano (superpoblación latente); y la intermitente o estancada que forma parte de la fuerza de trabajo activa pero con relaciones laborales muy irregulares, como es el caso de los trabajadores domiciliarios (Nun, 2001:76).

<sup>152</sup>El volumen de la superpoblación relativa se expande y se contrae en correspondencia del ciclo económico. En ese aspecto la superpoblación cumple la función directa de proveer la mano de obra requerida en la etapa ascendente del ciclo económico. Sin embargo, aún más importante es la función indirecta de disciplinamiento de la fuerza de trabajo empleada bajo la amenaza de la sustitución, tanto para aumentar la intensidad del trabajo de los ocupados como para bajar el precio de la fuerza trabajo, al reducir las demandas salariales (Nun, 2001:73-76).

secundario o al margen del mismo. Es en ese sentido que Nun habla de marginalidad, ya que esa masa de trabajadores pierde su funcionalidad como ejército de reserva para el sector del capital industrial monopolístico, y se convierte en nada influyente para el proceso de acumulación (Nun, 2001:126, 132, 134-135).

Es entonces la particular forma que asume el capitalismo en las economías latinoamericanas (heterogéneo y dependiente) que genera marginalidad. Esta no deriva de la falta de integración en el sentido anteriormente expuesto, es decir, por falta de participación, sino precisamente por la forma en la que los individuos se integran en la estructura social, es decir, de manera no funcional a la producción capitalista. Según esta perspectiva, no es suficiente levantar las barreras que separan a los individuos “marginales” del resto de individuos “integrados” en la sociedad, sino que es el propio funcionamiento del régimen de acumulación existente el que genera esta dinámica. En esta óptica, es el régimen de acumulación el que debería transformarse en profundidad (Campos, 1971).

El debate entre estos distintos enfoques es fiel reflejo de las diferentes posiciones en la literatura sobre el desarrollo en la región latinoamericana a finales de los 60 (como se vio en la sección 1.4). A su vez, la primera perspectiva mantiene, como se verá a continuación, muchos puntos de contacto con la formulación del concepto de exclusión social en Europa a partir de la crisis de los años 70 y con las diferentes acepciones del término, según los distintos paradigmas políticos y económicos (cfr. Silver, 1994).

En el caso latinoamericano, el interés sobre el estudio de la heterogeneidad de los mercados laborales se trasladaría al enfoque centrado en la informalidad, surgido a raíz de los análisis producidos por la OIT en la segunda mitad de los años 70 (cfr. PREALC, 1978). Este último tema se tratará más en detalles en la sección 4.3.4.

### *2.6.3. La elaboración del concepto de exclusión social en Europa*

A la hora de explicar la génesis del concepto de exclusión social es necesario situarse en el ámbito europeo de la crisis de los años 70. Desde las primeras formulaciones del concepto, los excluidos se habían identificado como aquellas personas que habían quedado a la vera del progreso general, imposibilitados de participar en la vida social de sus comunidades y expulsados de los sistemas públicos de protección. El caso de los individuos que se interrelacionaban con las instituciones de asistencia social se rubricaba, en muchos casos, como situaciones de “inadaptación social”, en cuya explicación los factores del tipo de la responsabilidad individual tenían un peso considerable (Gil Villa, 2002:28)<sup>153</sup>.

La crisis del modelo fordista y el fin del pleno empleo de la posguerra en las economías de Europa occidental (cfr. 1.8.1) provocan un cambio en el significado que se le atribuye a la exclusión social. El informe publicado en 1974 por René Lenoir, asesor del presidente francés Giscard d'Estaing, reconoce que ya no se trata de un fenómeno marginal sino que abarca una parte considerable de la población<sup>154</sup>. Eran los años que habrían significado el ocaso del largo ciclo de crecimiento de la posguerra, la Edad de Oro del Capitalismo, en palabras de Eric Hobsbawm. Es en los años 80, cuando el final de esa época ya estaba asumido, en plena crisis del empleo y en medio de críticas al Estado de

---

<sup>153</sup> Entre las personas que se situaban al margen de la red de seguridad social condicionada al empleo asalariado, el problema de los desempleados ocupaba todavía una posición minoritaria frente a las personas marginadas por las más variadas formas de discriminación o estigmatización social, por consumo de droga, criminalidad u otras conductas deviantes. En éstos últimos casos, pese a reconocer la responsabilidad de la sociedad en su conjunto en explicar esos comportamientos de ruptura de las normas sociales, era difícil negar la responsabilidad del individuo y de su voluntad en los actos que eran parte en causa en los procesos de exclusión social (Gil Villa, 2002:28-29). Estas formas de exclusión responden a diferentes características a las que se tratará a lo largo de esta sección, donde el peso de la responsabilidad individual se diluye en un entramado de relaciones y factores sociales (véase un poco más adelante el peso que esta cuestión ha tenido en el diseño de las políticas asistenciales).

<sup>154</sup> De ahí que el informe se intitulara “*Les exclus - Un Français sur dix* (Los excluidos - un francés de cada 10)”.

Bienestar vigente<sup>155</sup>, que el concepto de exclusión social pasó definitivamente a abarcar a los grupos cada vez más nutridos de desempleados y trabajadores precarios, hundidos en la pobreza o vulnerables a ella, situados en la lábil frontera entre inclusión y exclusión social (Clert, 1997:426-427).

Más concretamente, el concepto de exclusión social pasa progresivamente a designar los procesos susceptibles de conducir a una ruptura progresiva de los lazos sociales. Se toma conciencia de forma colectiva de la amenaza a la seguridad económica de franjas cada vez más numerosas de población, y por esa razón el concepto es adoptado tanto por los gobiernos nacionales como, particularmente, por los organismos comunitarios europeos (Nun 2001:29-30). En la definición de la OIT, “la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e ‘inferiorizando’ a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes” (Estivill, 2003:29-30).

Para la comprensión de los fenómenos de exclusión social, en particular si se considera su dimensión espacial, resultan útiles nociones como la diferenciación, la segmentación y la segregación entre grupos sociales. Como su nombre indica, el primer término simplemente designa diferencias en los atributos de dos o más categorías o grupos sociales. El segundo (segmentación) agrega al anterior una referencia a la existencia de barreras para el pasaje de individuos de una a otra categoría y, por consiguiente, subraya las trabas que existen a la interacción entre miembros de esas categorías en los espacios donde se desarrolla alguna actividad de tipo segmentado (trabajo, educación, salud, transporte, esparcimiento, entre otros). El tercero (segregación), utilizado en la literatura en aplicación a los lugares de residencia, añade a los anteriores la

---

<sup>155</sup> Respecto a la primera cuestión se habló de *Eurosclerosis*, la literatura sobre el segundo tema se centró viceversa en la “retirada” (*retrenchment*) del Estado de Bienestar.

voluntad de los miembros de una u otra categoría de mantener o fortalecer las barreras que segmentan los espacios (Katzman, 2010:44).

La multidimensionalidad del problema viene dada por el hecho de que la privación en una determinada esfera (por ejemplo, la educativa) puede propagarse y transformarse en múltiples vulnerabilidades: por ejemplo, en una inserción desfavorable en el mercado laboral, lo que conduce a ingresos monetarios reducidos; a su vez pueden coincidir bajos niveles de consumo presente y de inversiones de largo plazo para el bienestar del hogar. Esto puede traducirse en carencias habitacionales y sanitarias significativas. En conjunto pueden registrarse trayectorias negativas (círculos viciosos) por la retroalimentación existente entre una esfera de exclusión y las otras (cfr. Paugam, 1995).

#### *2.6.4. Responsabilidad individual, underclass y workfare*

Antes de continuar con el tema de la exclusión social, debe destacarse que si en Europa había prevalecido este enfoque, en Estados Unidos persiste y domina una posición liberal – conservadora que resalta el valor de la meritocracia y la eficiencia. Esta perspectiva enfatiza el papel de la responsabilidad individual y considera justa la remuneración resultante del mecanismo de mercado, al considerar que premia el aporte de cada actor económico a la producción, elemento que en esa concepción se iguala al bienestar general. Sobre los principios de justicia social que sustentan esa posición ya se había tratado en la sección 2.4.1.

Sobre la base de estos principios de fondo, la vertiente conservadora más moderada apoya en abstracto las medidas que favorezcan la igualdad de oportunidades y al mismo tiempo acepta la legitimidad de la acción asistencial del Estado. Sin embargo, ésta debe estar focalizada a favor de los “merecedores”, es decir, aquellas personas que activamente operan para intentar cambiar su situación individual. Al mismo tiempo, se privilegia la liberalidad voluntaria tanto de los individuos y como de las entidades de la

sociedad civil (beneficencia y caridad)<sup>156</sup>, que en la práctica se traduce en apoyar regímenes de fiscalidad favorables a estos actos. En general, la postura liberal prefiere, en todo caso, destacar los efectos negativos de la acción del Estado, bajo forma de asistencia, sobre los incentivos individuales.

Esta última perspectiva se nutre del análisis crítico del ciclo largo de intervención pública en EEUU, que se hace iniciar en el *New Deal* de Roosevelt y cuya máxima expresión fue la *Great Society* de Johnson<sup>157</sup>. A raíz de los que se consideran los efectos perversos para la sociedad americana de ese programa de políticas públicas, se fueron difundiendo tanto en la academia como en los medios de comunicación y la opinión pública conceptos como el de ‘*underclass*’, es decir, subclase<sup>158</sup>. Esta categoría social abarcaría aquellas personas, generalmente de grupos étnicos minoritarios y que habitan los guetos de las grandes ciudades, que estarían caracterizadas por obtener la casi totalidad de sus ingresos gracias a la asistencia social del Estado. Se trata de personas que, según esta visión, en su gran parte sobreviven día a día sin conexiones con el grueso de la sociedad, de manera que, en última análisis, constituyen una amenaza para el orden social constituido<sup>159</sup>.

La ideología de la responsabilidad individual puede extraerse de forma muy clara en el discurso de Ronald Reagan frente al Comité de Acción Conservador en 1983:

---

<sup>156</sup> Recuérdese que para Nozick (1974) se trataba de la única forma legítima de redistribución entre individuos.

<sup>157</sup> Entre los programas que se implementaron en esa época destacan, por su peso en el presupuesto público, la asistencia sanitaria para mayores (Medicare) y perceptores de ayuda pública (Medicaid).

<sup>158</sup> Término popularizado por periodistas como Auletta (1982) o sociólogos como Murray, (1984).

<sup>159</sup> Loïc Wacquant (2010) explica algunos motivos del éxito de la terminología de la underclass. En primer lugar, pretende ser racialmente neutra, aún refiriéndose principalmente a los afroamericanos; en segundo lugar es tautológica, los pertenecientes a la underclass se comportan de manera “aberrante” dado que sus valores son anormales; la prueba de que participan de una cultura anormal reside en su comportamiento aberrante; por último, el concepto permite despolitizar la cuestión de la reconversión industrial de los barrios industriales habitados por afroamericanos, pues “si la underclass es en verdad una suma de individuos fracasados que llevan dentro de ellos el germen de su caída y del daño que causan los demás no se puede invocar la responsabilidad colectiva para hablar de causas o a la hora de buscar soluciones” (Wacquant, 2010:73).

*“Es demasiado evidente que lo esencial de nuestro problema de delincuencia fue causado por una filosofía social que concibe al hombre principalmente como producto de su entorno material. Esa misma filosofía de izquierda, que tenía la intención de hacer surgir una era de prosperidad y de virtud a través del gasto público masivo, ve a los criminales como productos, víctimas de malas condiciones socioeconómicas o del hecho de ser descendientes de un grupo no favorecido. Es la sociedad, decían, no el individuo, quien falla cuando se comete un delito. La culpa es nuestra. Pero bueno, hoy un nuevo consenso rechaza totalmente este punto de vista.” (cit. en Wacquant, 2010:149).*

Del discurso de Reagan se desprende otra idea clave; es decir, una redefinición de las políticas del Estado de bienestar como un problema de orden público frente a la crisis de las relaciones de empleo tradicionales. Se produce según Loïc Wacquant (2010) un vínculo entre la expansión de las ideologías de subordinación de la sociedad al mercado y del énfasis en el valor de “responsabilidad individual” en todos los dominios, con políticas públicas de seguridad de represión de las protestas populares. El progresivo abandono del derecho al trabajo en sus formas tradicionales de la posguerra (cfr. capítulo 3) viene acompañado por una retórica de la seguridad que permiten “expresar en un discurso aparentemente cívico – asegurar la paz y la tranquilidad de los ciudadanos – el rechazo a las demandas de mayor igualdad provenientes de las clases populares” (Wacquant, 2010:145).

Entonces, en esta perspectiva, la responsabilidad y la culpa de su marginalización recaen por un lado en los comportamientos antisociales de estos individuos y en su escasa voluntad de encontrar empleo. Por otra parte, el blanco principal de la literatura de la “underclass”, la explicación sociológica de su surgimiento, reside en la acción del Estado, en particular en los incentivos perversos asociados a las políticas asistenciales. Los subsidios contenidos en los programas de asistencia, cuando no están condicionados a ninguna contraprestación y se extienden por tiempo indefinido, favorecerían, según esta perspectiva, la dependencia de los beneficiarios del Estado y penalizarían su activación en el mercado laboral. En otras palabras, es el Estado mismo, por medio del sistema de políticas sociales, que se hace agente de exclusión, al

obstaculizar que las personas salgan de sus dificultades con el uso de sus propias fuerzas. El Estado no premia el esfuerzo, en este sentido, sino la apatía y la asocialidad.

Los supuestos que subyacen al concepto de ‘underclass’ ofrecieron apoyo a las propuestas de un ajuste profundo de las políticas públicas existentes, que se tradujeron en una mayor focalización y en una recalibración del gasto público en asistencia. El mensaje político que sustenta ese discurso ha influido significativamente en las reformas de los programas de bienestar, en particular en los países anglosajones pero también, de manera más general, tanto en los otros países europeos como en la región latinoamericana. De este tipo de enfoque derivaron por ejemplo importantes reformas de los Estados de bienestar bajo Clinton en EEUU y Blair en Gran Bretaña, en la línea del llamado “workfare”, es decir, un nuevo diseño de las políticas sociales que apuntaba a la reactivación e integración de los beneficiarios en el mercado laboral a través de un conjunto de medidas de activación o trabajo social, límites temporales a las erogaciones y sanciones por incumplimiento (cfr. Sánchez de Diós 2004, para el caso de EE.UU.). Del resto, las reformas que supeditan la recepción de subsidios de desempleo a una contraprestación o condicionalidad de algún tipo se han generalizado, incluso en los países escandinavos. Se trata de lo que se ha dado a llamar, en su versión más refinada, *flexicurity*, es decir la combinación de la mayor flexibilidad de entrada y salida del mercado laboral, con una protección del individuo (y no de su puesto de trabajo), supeditada a la aceptación de programas de activación laboral. Estos consistieron en el fomento de la formación para las personas en situación de desempleo, además de amplias desregulaciones de los sistemas de búsqueda de empleo y colocación.

Los resultados a los que estas reformas laborales apuntan es acompañar y agilizar el auspiciado proceso de desregularización del mercado de trabajo, cuyas metas son la reducción de los costes fijos de la mano de obra para los empleadores, la eliminación de la rigidez en la contratación y en el despido; la flexibilidad en la fijación de los salarios (prefiriendo la negociación a nivel de empresa), la minimización de las políticas (pasivas) de protección de los



ingresos, y, finalmente, la extensión de la flexibilidad obtenida a aquellos sectores, ya empleados bajo formas contractuales preexistentes, que frecuentemente quedaron fuera de las primeras olas de reformas. Este último paso se da en nombre de reducir la discriminación de los trabajadores no protegidos (los '*outsiders*') frente a los reductos de la vieja relación salarial, los privilegiados ('*insiders*'), con el objetivo de mejorar la competitividad del sistema económico nacional frente a los mercados internacionales en el marco de los imparables procesos de globalización económica y financiera.

Bajo varias formas, este programa ha sido promovido en distintos ámbitos nacionales e internacionales: como ejemplo de ello, pueden examinarse los documentos producidos por la OCDE, en particular los reportes anuales que van bajo el nombre de "Perspectivas de Empleo". Debe decirse, sin embargo, que cada país ha aplicado con mayor o menor intensidad este menú de reformas, tanto es así que la crisis económica y el incremento del desempleo han llevado una vez más en primer plano el debate a plantearse nuevas reformas del mercado laboral. En general, los principios básicos que continúan sosteniendo estas posiciones son la necesidad de fortalecer los incentivos individuales a participar en el mercado laboral, reducir los costes de la protección a cargo del Estado y los costes laborales para las empresas para mejorar su competitividad con el exterior, y, en fin, mejorar la eficiencia general del sistema. En este ámbito, la intervención pública está mal vista, no sólo porque interfiere en la fijación de los precios (entre ellos, el del salario), sino también porque tendería a tener efectos negativos sobre el comportamiento individual, actuando sobre una reducción de la responsabilidad individual.

Naturalmente es necesario tener en cuenta los posibles efectos no esperados y perversos de la asistencia social, es decir, aquellos que conducen a resultados contrarios a los objetivos de inclusión social perseguidos por estas políticas. Es verdad que estos programas pueden ocultar prácticas clientelistas, especialmente cuando están distribuidos sobre la base de decisiones discrecionales. Una primera solución consiste obviamente en establecer mecanismos automáticos de selección de los beneficiarios según una serie de

características individuales, por ejemplo en correspondencia de acontecimientos que estén reglamentados como riesgos sociales, dignos de recibir una protección del conjunto de la sociedad. En segundo lugar, pueden diseñarse políticas de tipo universal, que protejan a todos los ciudadanos de un determinado ámbito territorial. Del debate entre universalismo y focalización se tratará con más detalle en el siguiente capítulo.

El objetivo de cubrir colectivamente un conjunto de riesgos sociales no significa negar la responsabilidad individual de cada individuo. Los argumentos del “riesgo moral”, tan en boga entre economistas ortodoxos y políticos conservadores<sup>160</sup>, advierten de los efectos negativos del aseguramiento de determinados riesgos sociales sobre el comportamiento individual. Es así que un sistema sanitario público determinaría comportamientos no saludables, ya que el coste de contribución al sistema de cada individuo es inferior a los beneficios obtenidos en caso de enfermedad. En este caso, un seguro de tipo privado ajustaría el coste de cada individuo (el premio) a una serie de parámetros, etarios y comportamentales, que reflejarían el nivel de riesgo individual e incentivarían una actitud de responsabilidad frente a las actividades cotidianas. Sin dejar de lado las propias ineficiencias de los mercados aseguradores, señaladas por la literatura (selección adversa y riesgo moral, también en este caso), son las razones de equidad que deben hacernos considerar con cautela estas prescripciones.

Si aceptamos, como en el ejemplo, que la salud es un derecho inalienable del ser humano, de ello deriva que un sistema puro de seguro sanitario privado dejaría privo de eficacia ese derecho no sólo para aquellos que no tengan suficientes recursos para adquirirlos, tanto por razones circunstanciales como

---

<sup>160</sup> Excepto cuando se trata del rescate de entidades financieras demasiado grandes para quebrar (*too big to fail*), como bien explica Stiglitz (2011). La actual crisis económica no ha sido que el último ejemplo evidente de las graves consecuencias de una desregularización de los mercados, en particular los financieros. Este autor nos recuerda que la propia teoría económica admite una serie de fallos de mercado (en particular las asimetrías informativas, las externalidades negativas, los problemas de agencia, el riesgo moral y la selección adversa) que se han constituido factores simultáneos en la génesis de la crisis financiera.

permanentes, sino también para aquellos que más lo necesitan, es decir, los mayores, los afectados por enfermedades raras o crónicas, etc., cuya rentabilidad para las empresas aseguradoras sería negativa.

Este comentario no quiere negar el problema sino incluir en el análisis consideraciones sobre la responsabilidad individual. Sin embargo, como afirmaba Richard Dworkin (1981:293), es necesario distinguir entre las desigualdades que son resultado de riesgos tomados deliberadamente por el individuo de las desigualdades que surgen de situaciones fuera del control de los individuos. Dworkin asevera que este último caso debería tomarse *lato sensu*, incluyendo el concepto de “lotería social”, es decir, la transmisión intergeneracional del privilegio y la desventaja social (su posición fue tratada más en detalle en 2.4.3).

Los talentos, la situación social (raza, clase, nacionalidad), el nivel de riqueza y las posibilidades futuras de recibir un determinado nivel de educación o establecer determinados lazos sociales y culturales, están aleatoriamente distribuidos según el contexto de nacimiento de cada persona. En otras palabras, son obsequios de la fortuna, otorgados fuera del mérito o la responsabilidad individual, esencialmente arbitrarios, aunque al mismo tiempo, inobjetables si no se acompañan a la inacción frente al estado de miseria e indigencia para la parte no ‘afortunada’ de la población. Por lo tanto, estos ‘regalos de la fortuna’ son “éticamente indistinguibles” de la ayuda pública hacia los más necesitados, más allá del mérito de los mismos. En otras palabras, una condición mínima para una justa distribución de las ventajas sociales que benefician sólo algunos, sería que compartan parte de las mismas con las personas que no han tenido la misma fortuna (Parijs, 2001:25-26).

#### *2.6.5. La exclusión social como privación de derechos y su relación con la pobreza y la desigualdad*

Regresando al tema de la exclusión social, se ha acusado con frecuencia este concepto de ser ambiguo ya que no existe una definición de consenso (Laparra Navarro, 2007) y se ha utilizado el término desde perspectivas muy

diferentes (cfr. Silver, 1994; Saraceno, 2001; Levitas, 2006). Además, en el ámbito de las instituciones de la UE, la palabra ha sido utilizada a menudo como una expresión comodín al uso por razones de retórica política, en sustitución de términos más incómodos políticamente, como la pobreza. Incómodos, porque reconocer la existencia y la persistencia de fenómenos como la pobreza en sociedades opulentas y productivas como las europeas significaría interrogarse en profundidad sobre el crecimiento de las desigualdades que impiden una distribución más equitativa de los bienes y servicios producidos. La pobreza en nuestras sociedades no es sino un síntoma de la desigualdad que extrema de la sufren una parte creciente de la población. No obstante, aquí se considera que el concepto de exclusión social se revela como muy útil para tratar todas aquellas situaciones en que, más allá de la privación en términos de ingresos económicos, se constata una reducción a los mínimos términos de la propia idea liberal de ciudadanía (Subirats et al., 2004:18).

Como destacaba Thomas H. Marshall (1949/2006), el disfrute de un particular derecho de ciudadanía es fuertemente dependiente de la consolidación del conjunto de todos los derechos. Por ejemplo, para que los individuos puedan disfrutar plenamente de los derechos civiles y políticos, es decir de los que constituyen los principales elementos de la ciudadanía según los principios del liberalismo, es necesario que a cada individuo se le garantice un estándar de vida mínimo, una vivienda decente y un acceso a los servicios sanitarios y educativos básicos. De lo contrario, las personas carecerán de las precondiciones materiales e inmateriales necesarias a ser miembros plenos de la sociedad, y los propios derechos civiles y políticos pasaran a ser poco más que simulacros vacíos. En efecto, las personas que no tienen acceso a estos bienes y servicios fundamentales pierden grados de autodeterminación al tener que depender para la satisfacción de sus necesidades básicas de la caridad y la filantropía de los demás ciudadanos.

Esta relación entre diferentes tipos de derechos siempre ha existido. Sin derechos sociales no existen derechos civiles y políticos sustantivos. En el caso de las “leyes de pobres” británicas (la llamada *poor law*), por ejemplo, está

correspondencia era bien visible y absolutamente real, ya que los beneficiarios de la acción caritativa de las autoridades locales, por definición en una relación de dependencia, perdían automáticamente sus derechos políticos y eran internados en instituciones totales, llamadas casas de trabajo (*'workhouses'*) donde eran obligados a ofrecer su fuerza trabajo a cambio de asistencia.

A nivel normativo entonces el concepto de exclusión social se configura de de forma clara como la negación de los derechos sociales para una parte de la población. A un nivel más operativo ¿cómo se relacionan los conceptos de exclusión social, pobreza y desigualdad, que se presentaron en la sección 2.5? Para resumir, en esa sección se pudo ver cómo a través del concepto de desigualdad es posible la identificación de las brechas y distancias que se dan entre sectores e individuos a lo largo de una determinada distribución de recursos económicos. También se vio que, a fines prácticos, la medida que prima en la literatura son los ingresos per cápita familiares. De forma similar, también el concepto de pobreza se ha remitido con frecuencia a una situación de privación respecto a un nivel de ingresos considerado suficiente para adquirir una canasta básica de bienes y servicios. En este caso, por ende, los indicadores de pobreza constituyen un resumen sintético y numérico de la situación de los individuos más desfavorecidos en una sociedad, en consideración de que se encuentran en una situación de falta de los recursos necesarios a situarse por encima de un umbral económico establecido por alguna autoridad.

Como se recordó en la sección 2.4.4, en las últimas tres décadas esta visión unidimensional y monetaria de la pobreza ha sido en parte superada, por algunas instancias, y se ha aceptado su naturaleza multidimensional, relativa y no monetaria, aunque debe decirse que las estadísticas oficiales siguen privilegiando las mediciones más directas y explícitas, como el conteo de los pobres. De todas las maneras, el concepto de exclusión social construye sobre estos enfoques innovadores. Además, se sitúa a un nivel de complejidad superior, abarcando aspectos relacionados tanto con la desigualdad como con la

pobreza, pero con una mirada que supera a los individuos al incluir grupos y comunidades territoriales.

Más en detalle, puede decirse que los procesos de exclusión están caracterizados por su naturaleza dinámica y relacional. Es decir, el análisis de la exclusión social debe contextualizarse en una sociedad particular, en un tiempo y lugar específicos, incluyendo tanto elementos económicos como no económicos. Debe añadirse que también se requiere estudiar la temporalidad y la dinámica de la exclusión social, ya que según algunos se trata del resultado de procesos que resultan condicionados tanto por las trayectorias pasadas del individuo, su carrera laboral, los recursos que ha acumulado, etc.; como, con un cierto elemento de reflexividad, por las perspectivas futuras de permanecer o salir de su estado de privación de derecho sociales (Atkinson, 1998). En otras palabras, es posible referirse a la exclusión para describir estados de relativa permanencia, trampas de las que los individuos no logran salir, y no situaciones transitorias de dificultad. Aunque, como se verá, también la precariedad de su situación social, por ejemplo laboral o habitacional, puede afectar a la situación de la persona, degradando sus recursos, hasta postrarla en una situación de exclusión social con estas características. En este sentido, puede hablarse de procesos de exclusión social, cuando la negación del acceso a determinados derechos sociales se retroalimenta, y conduce a dificultades en el acceso a otros derechos, lo que va conduciendo al individuo a lo largo de espirales de precariedad, como de las que hablaba Paugam (1995).

Un clásico ejemplo, como se verá en el capítulo sucesivo, ocurre cuando un conjunto de derechos sociales está ligada a la formalidad de la situación laboral, en los modelos de tipo contributivo: en estos casos, la pérdida del empleo o su precarización conducen a una profundización del proceso de exclusión social que afecta a la persona, por la pérdida del acceso a la seguridad social. A lo largo del tiempo y bajando por la escalera social, puede llegarse a los extremos de la estigmatización social que deriva de los procesos de descalificación social, como advierte el propio autor. Por esta razón, en este trabajo se hablará de exclusión social en referencia a los procesos que conduce a

una negación de derechos, de manera que sea posible individualizar las vulnerabilidades sociales en un momento previo a la destitución total del individuo. El foco estará puesto entonces en la cobertura de los derechos sociales, considerando que la falta de cobertura en una determinada esfera produce una vulnerabilidad frente a los riesgos sociales, que podrían producir, antes o después, ese descenso progresivo en la escalera social.

Finalmente, debe destacarse la naturaleza relacional de la exclusión, ya que es un concepto que no se refiere a individuos como átomos sociales sino que los considera en su ser social, como miembros de grupos y comunidades, cuya evaluación del bienestar al que pueden aspirar depende también de los niveles alcanzados por la sociedad en su conjunto (Atkinson, 1998). Desde otro punto de vista, la exclusión presupone además una relación social de agencia, ya que, en última análisis, los excluidos son objeto de exclusión por parte de otros individuos y, en un nivel agregado, por parte de las estructuras sociales dominantes. Se trata de un aspecto que es evidente si se analiza la propia etimología del término. La palabra viene del latín *excludere* que corresponde a 'cerrar dejando fuera' (ex- = fuera y claudere = cerrar). En este sentido, hay procesos que recorren la sociedad que a la vez que generan exclusión para algunos, generan también privilegios para otros<sup>161</sup>. En opinión de Alain Touraine (1992), ya no existirían sociedades verticales, de clase, sino que prevalecen las relaciones horizontales de exclusión social, dónde se está dentro o fuera, en el centro o en la periferia de la sociedad de consumos.

Las decisiones políticas que producen efectos de exclusión social están, como es natural, tomadas a través de los procedimientos legislativos establecidos. Sin embargo es notorio que quienes más en condiciones están de participar en el proceso de toma de decisiones, gracias a los recursos que invierten o los privilegios de influencia que poseen, llegan a tener un peso desproporcionado, es decir, más voz frente a los que menos tienen. Esto

---

<sup>161</sup> Este aspecto será discutido en el capítulo 3, en referencia a los efectos de segmentación que surgen de la privatización de los servicios públicos.

conduce naturalmente a la persistencia de las situaciones de exclusión social y a la transmisión intergeneracional de algunas de ellas. Como escribe por ejemplo Ferreira (2000), en referencia a Brasil, la distribución de los recursos sociales en diferentes esferas viene determinada de forma simultánea. En el caso de Brasil, “el país está bloqueado en un equilibrio inferior caracterizado por un círculo vicioso en el cual una gran heterogeneidad educacional genera una gran desigualdad de la riqueza que se transforma en grandes diferencias de poder político, que a su vez genera una política educacional que perpetua la desigualdad inicial” (Ferreira, 2000:15). Como afirma Pierre Bourdieu, las diferentes formas de capital son transformadas en poder político en la lucha para la dominación de las diferentes esferas de la sociedad, o campos en su acepción<sup>162</sup>. Naturalmente las personas que carecen o poseen escasas cantidades de capital, tanto económico, como cultural o social, parten desde una posición de desventaja en la lucha por transformar o preservar el estado de fuerzas en cada ámbito.

Por otra parte, las elites siempre tienen la posibilidad de ejercer una opción de la salida, a través de su rebelión (según la expresión de Giddens, 2000:103), incluso en relación a las instituciones del Estado mínimo de concepción liberal, es decir la retirada de sus responsabilidades sociales, en particular las fiscales, y de todo lo público, aún cuando signifique desfinanciar los aparatos judiciales y de seguridad del Estado<sup>163</sup>. No sólo las instituciones del

---

<sup>162</sup> En palabras de Bourdieu: “El campo del poder es un campo de fuerzas definido por la estructura del balance de fuerzas existente entre formas de poder, o entre diferentes especies de capital. Es también un campo de luchas por el poder entre los detentores de diferentes formas de poder. Se trata de un espacio de juego y competencia donde los agentes e instituciones sociales que poseen la suficiente cantidad de capital específico (económico y cultural, en particular) para ocupar las posiciones dominantes dentro de sus respectivos campos [el campo económico, el campo de la administración pública superior o el Estado, el campo universitario y el campo intelectual, etc.] se enfrentan entre sí en estrategias que apuntan a preservar o transformar este balance de fuerzas” (Bourdieu y Wacquant, 2005:124).

<sup>163</sup> Como señalan Holmes y Sunstein (2011) la protección de los derechos negativos de tipo liberal tiene un coste ya que requiere de todo un aparato del Estado para poder garantizarse, tanto las fuerzas de policía y el poder legislativo, como también, por ejemplo, la protección civil. Todos estos recursos están destinados a la protección de los derechos civiles, en particular el derecho a la inviolabilidad de la propiedad privada. De esta forma, en este aspecto, cada persona es potencialmente beneficiada por los recursos invertidos en esa protección en una



Estado de bienestar sufren este proceso de progresiva privatización entonces, sino incluso la soberanía y el monopolio de la violencia del Estado son amenazadas en áreas apropiadas por particulares. Esta auto-exclusión voluntaria llega al punto de la auto-segregación espacial y física por parte de las clases privilegiadas en barrios residenciales cercados, protegidos por servicios de seguridad privados, o en zonas de ocio e interacción social exclusivas (cfr. Svampa, 2004).

Al contrario, en el caso de los más desfavorecidos, como bien señala un informe del BID, la exclusión 'involuntaria' ya no deriva del quedar "al margen, aislados, dejados fuera", como en épocas precedentes, por causa de fenómenos de estigmatización de grupos tradicionalmente identificados por su raza, origen étnico o género. En la actualidad se dan fenómenos de exclusión que derivan de las "propias interacciones, a partir de un punto de partida desaventajado, con instituciones y recursos de la economía de mercado. Así es de la misma participación a la producción, al consumo, a la vida social y política, que surgen los procesos excluyentes" (Márquez, Chong y Duryea, 2008:3-5).

En resumidas cuentas, en el ideal de mercado se trata de competir para la obtención de recursos escasos cuyo precio es fijado por el juego de la demanda y la oferta, en actos de intercambio que son regulados por una constelación de contratos formales e informales, estipulados de forma independiente y voluntaria, en el marco de relaciones interpersonales anónimas, de parte de individuos libres y portadores de un conjunto de derechos políticos y civiles. Es precisamente en el campo económico, organizado en mercados autorregulados donde, en una sociedad capitalista moderna caracterizada por la división funcional del trabajo, los individuos obtienen la práctica totalidad de los recursos materiales necesarios para la reproducción de la vida. Sin embargo, esa competición no se da entre iguales, como se ha visto, sino que se juega desde posiciones de partida muy diferentes,

---

proporción que depende, como es obvio, de las dimensiones de las propiedades privadas de las que dispone.

con distintos niveles de dotación inicial, lo que permite que cada individuo obtenga beneficios de la participación a la sociedad que varían según el origen social.

Dicho esto, es evidente que los procesos de exclusión social mantienen una relación estrecha con la pobreza. Cuando el destino de una persona y el acceso a un conjunto de derechos sociales depende en mayor medida de su participación en el mercado, de los recursos que pone en juego y de los que obtiene de su participación, tanto más la exclusión social derivará directamente en una carencia de esos recursos, es decir, por definición, en una situación de pobreza.

Más en detalle, el efecto de la pobreza sobre la exclusión dependerá de su duración en el tiempo. Recuérdese que se definió a la pobreza, en su acepción más limitada, como la carencia de un nivel suficiente de ingresos monetarios. Por esta razón, este efecto podrá ser amortiguado según la disponibilidad de otros recursos económicos, como ahorros y otros activos patrimoniales, o sociales, bajo forma de redes de solidaridad familiar, vecinal o comunitaria, redes es), que puedan ser utilizados para suplir a la falta transitoria de ingresos. Si, por lo tanto, la pobreza que aqueja a un individuo es sólo temporal, podría no ponerse en marcha ningún proceso de exclusión (Whelan et al., 2002).

Según esta perspectiva, sería necesario examinar el grado de temporalidad de cada situación de pobreza, distinguiendo entre estados continuos/discontinuos, temporales/permanentes, episódicos o recurrentes, etc. A este respecto, algunos autores como Leisering y Leibfried (1999), han advertido sobre la que llaman la creciente democratización e individualización de la pobreza. El primer fenómeno se produce porque capas cada vez más amplias de la población están en una situación de riesgo social de caer en la pobreza, más allá de las tradicionales categorías de vulnerabilidad. El segundo aspecto está ligado al primero. Las causas de una caída en situación de pobreza están ligada a determinados momentos o transiciones, a veces aleatorios, en las

biografías personales de los individuos, tales como la formación de un núcleo familiar, el acceso a una vivienda, el nacimiento de hijos, el acceso de los mismos al sistema educativo, enfermedades crónicas, los divorcios, la muerte de un conyugue, etc.

Estos puntos nodales de la vida se caracterizan por suponer un gasto añadido de recursos que pueden desencadenar procesos de empobrecimiento, si la falta de recursos se dilata en el tiempo (ibíd.). Una de las funciones de los sistemas públicos de bienestar es precisamente el de socializar los riesgos individuales ligados a situaciones aleatorias adversas a través de mecanismos de ahorro colectivos (cfr. 3.2.3). Viceversa, si sucesos de este tipo no generan respuesta por parte del Estado, por carencias en el sistema de políticas sociales, la probabilidad de que las personas afectadas caigan en una situación de exclusión social es muy elevada.

Debe decirse que pueden darse situaciones en las que se incrementa la exclusión social, aunque en el corto plazo la pobreza registrada disminuye. Este fenómeno se ha producido en determinados períodos de elevado crecimiento económico y movilidad social, en concomitancia con procesos de modernización que implican cambios radicales en la distribución de personas y recursos, radicales por rapidez y cuantía, como ocurre en momentos de acelerado crecimiento demográfico de origen vegetativo o migratorio. En estos casos, es posible que la densidad de capital físico (habitacional y de infraestructura urbana) y la cobertura de los servicios públicos resulte insuficiente en las zonas de atracción económica, o su desarrollo por parte del Estado o del sector privado demasiado lento, para hacer frente a los movimientos de población, urbanización y/o migración desde el extranjero y desde otras zonas del país. En las nuevas aglomeraciones urbanas que se van formando, tan difundidas en las grandes metrópolis latinoamericanas bajo diferentes nombres (favelas, villas miseria, slums, etc.), pueden coexistir un nivel de ingresos suficientes, propios del contexto económico favorable, y causa

principal del desplazamiento, y al mismo tiempo, muchas carencias en el acceso a derechos básicos (educación, salud, vivienda)<sup>164</sup>.

Frente a estas carencias, la auto-organización de las comunidades locales también permite a veces resolver parcialmente las situaciones más urgentes y las necesidades más básicas, como en el caso del acceso al agua potable, recurriendo a todos los recursos alternativos de los que se habló. Estas formas privadas de superación de la emergencia son paliativas, dada la escasez de recursos que poseen esos grupos, por lo que no pueden sustituir a la responsabilidad que el Estado tiene para con sus ciudadanos de garantizar su acceso a un nivel mínimo de derechos sociales.

En las fases de crisis que afectaron a la región latinoamericana a partir de los años 1970 esta realidad apareció con claridad. Algunos derechos básicos se fueron garantizando de forma más universal, como la sanidad o la educación, en una sociedad que requería de un nivel de vida cada vez más elevado para participar de ella. En el caso de la educación, con la difusión de un nivel dado de estudios, los estudios superiores pasan a adquirir un valor superior. Por lo tanto, una vez más la clave es la acumulación de varias formas de capital (físico, humano en el sentido de nivel educativo y sanitario, y social) para la cantidad más amplia de personas. Un período alargado de estancamiento económico y de retirada del Estado puede generar, en consecuencia, un incremento de la exclusión social, aún durante las fases transitorias de crecimiento de los ingresos. Estos procesos de descapitalización (en el sentido amplio que se ha dicho), es decir, de reducción del sustento material de la inclusión social, también incrementarían el área de vulnerabilidad social frente a posteriores

---

<sup>164</sup> Por otro lado, si se utiliza un indicador de las carencias habitacionales como el de Necesidades Básicas Insatisfechas en Argentina hay que ser cuidadosos a la hora de evaluar las mejoras que se producen a lo largo del tiempo, ya que algunos elementos habitacionales pueden haberse difundido de forma más general entre la población, por lo que perderían su poder explicativo (cfr. Arakaki, 2011). Por ejemplo el acceso al agua potable se ha ido extendiendo de forma notable en el caso de Argentina, por lo que sería menos significativo a la hora de identificar a los grupos más vulnerables.

crisis económicas, al reducir los recursos a los que pueden recurrir las personas frente a una pérdida temporal de sus niveles de ingreso.

Junto al tema de la pobreza, el otro tema clave es el empleo, como principal forma de participación en una sociedad capitalista, y en particular, la creciente heterogeneidad de las relaciones laborales o, lo que es lo mismo, la precarización de la relación asalariada tradicional, como se verá con mayor detalle en el próximo capítulo. Es conocimiento común, que en el caso europeo, el aumento del desempleo en los años '80 significó una pérdida de puestos caracterizados por el empleo indefinido, formación continua y perspectivas de carrera interna, además de protección contra el desempleo que habían constituido la esencia de la “sociedad salarial de la posguerra” (Nun, 2001:267). La nueva fase de crecimiento del empleo en el continente a finales de los años 90, fue caracterizada por la creación de empleos que en comparación podrían definirse como precarios o “marginales”, ya que faltan de uno o más de los elementos del empleo indefinido tradicional. De esta forma, “si la expansión del empleo se obtiene a expensas de la ampliación de la brecha entre aquellos en el fondo de la escala salarial y la media general, entonces puede no terminar con la exclusión social” (Atkinson, 1998:15).

Es lo que Loïc Wacquant (2010) ha definido como el “surgimiento de un nuevo régimen de marginalidad urbana” que se ha generado de tendencias sociales hacia la desigualdad, la fragmentación de la mano de obra asalariada (con la consiguiente desproletarización e informalización en la base de la pirámide ocupacional), el achicamiento del Estado de bienestar y la concentración y estigmatización espacial de la pobreza” (Wacquant, 2010:10). Caracteriza este nuevo régimen, la “desocialización” del trabajo, es decir la destrucción del contrato de trabajo fordista junto con el Estado keynesiano. En el viejo régimen la pobreza era la falta de empleo, consecuencia de las crisis económicas. En consecuencia, la solución a la pobreza, que es también solución al problema del orden social, eran las políticas de pleno empleo y de promoción del crecimiento (Wacquant, 2010:197). En el nuevo régimen, el empleo asalariado ya no es necesariamente un remedio para la pobreza. En general se

ha difundido en mayor medida el empleo pobre, que ofrece remuneraciones por debajo de la línea de la pobreza, o el empleo precario, privado de derechos y discontinuo e inestable. Por otra parte, se ha producido cada vez más una desconexión entre el destino de los pobres y el de la economía nacional, que es visible en los barrios habitados por los primeros, donde se acumula el deterioro social, y cuyos moradores, muchas veces son, víctima de la estigmatización del resto de la sociedad (Wacquant, 2010:198).

Por estas razones, en las sociedades postindustriales el riesgo de exclusión ha adquirido una naturaleza multiforme e individualizada. Uno de los factores clave en generar riesgos de exclusión es la precariedad laboral, al constituir una causa de discontinuidad de ingresos, vulnerabilidad frente a eventos negativos aleatorios y, en los sistemas de bienestar financiados por contribuciones, causa de exclusión de los mecanismos de protección social más generosos. Además, aquí es necesario considerar la dinámica de los procesos de precarización y la percepción por parte de los sujetos que los sufren. Es decir, hay que interrogarse si los empleos precarios constituyen un peldaño inicial en la escalera que conducen en un determinado momento a la obtención de uno de los escasos empleos “regulares” regidos por las tradicionales normas laborales, o bien constituyen “trampas” para los más desaventajados, caracterizadas por salarios bajos, inseguridad jurídica y desempleo recurrente. En otras palabras hay que tener en cuenta el tipo de perspectiva futura del que disfrutan las personas que trabajan en estos tipos de empleos, es decir una baja probabilidad de cambiar a empleos de mayor calidad, constituye en sí misma una componente fundamental de su situación de exclusión social (Atkinson, 1998:15).

Esto confirma la idea de que los procesos de exclusión, aún generándose en distintas esferas sociales pueden auto-reforzarse mutuamente empujando a las personas por espirales de precariedad y exclusión creciente. Como ya se dijo, la falta de empleo de calidad constituye una importante fuente de exclusión social, porque es en el mercado laboral donde se genera la práctica totalidad de los ingresos monetarios para una gran mayoría de la población.

Respecto al empleo, será necesario considerar, en consecuencia, tanto las modalidades de acceso al mercado laboral cuanto las condiciones mismas de los puestos de trabajo, la estabilidad en la remuneración, el acceso a derechos sociales que garantiza la legislación laboral vigente, etc.

Dicho esto, otros ámbitos de la vida social también tienen un peso considerable a la hora de analizar los procesos de exclusión: el más amplio ámbito económico de acceso a la propiedad de activos físicos y financieros; el ámbito educativo- formativo, el socio-sanitario, el residencial/espacial, el relacional y, por último, el ámbito de la ciudadanía y la participación política. Todo esto sin olvidar que transversalmente a estas áreas críticas, siguen actuando las estructuras de las desigualdades sociales fundadas sobre la edad, el sexo y la etnia (Subirats *et al.*, 2004:25-28).

El acceso y la calidad de los servicios educativos, sanitarios y habitacionales, además de la calidad y disponibilidad de empleo y el acceso a mercados como los crediticios o los de seguros generan inclusión social y su carencia o precariedad genera exclusión social. La falta de alguno de estos elementos es obstáculo suficiente al pleno cumplimiento de otros derechos sociales. Es suficiente pensar en la falta de vivienda (o de una dirección postal) y sus efectos sobre muchos derechos políticos y sociales, como en el caso de las personas 'sin techo'. Por último no se debe olvidar la situación de los ciudadanos de otros países que residen en el territorio nacional en un determinado momento y gozan de un número reducido de derechos, si se comparan con el de los ciudadanos nacionales: sus condiciones son todavía peores en el caso de que hayan entrado al país de forma ilegal y/o no estén regularizados bajo las normativas existentes.

También complicada es la situación de las personas internadas en instituciones carcelarias o de sanidad mental. Como advierte Loïc Wacquant (2010) resulta inquietante el paralelo "entre la desaparición del Estado social y la prosperidad del Estado penal" (Wacquant, 2010:17) en países como Estados Unidos, donde la población internada en prisiones ha aumentado enormemente

en las últimas décadas. La criminalización de la marginalidad a través de la ampliación de la vigilancia policial y la contención punitiva de los pobres en sus territorios o en un sistema carcelario apunta, según este autor, al control de las protestas populares y a la invisibilización de los problemas sociales. Existe por lo tanto “un vínculo entre el crecimiento del neoliberalismo como ideología y práctica gubernamental, que apoya la sumisión al mercado y la celebración de la ‘responsabilidad individual’ en todos los dominios, y el despliegue y la difusión de las políticas públicas de seguridad activas y ultrarrepresivas” (Wacquant, 2010:142). El abandono del proceso de consolidación de los derechos sociales a través del Estado y la generalización del trabajo asalariado precario se apoya en la instauración de un régimen político que el autor define “liberal-paternalista” porque “es liberal hacia arriba, con respecto a las empresas y las clases privilegiadas y paternalista y punitivo hacia abajo, con los que se encuentran entre la espada y la pared a causa de la reestructuración del empleo y el retroceso de la protección social o su reconversión en instrumento de vigilancia” (ibíd.).

## *2.7. Conclusiones*

En las primeras secciones de este capítulo se presentaron los lineamientos principales de las teorías que, a partir de la literatura económica, han estudiado las relaciones entre crecimiento económico y equidad en la distribución. En particular, fueron subrayadas las diferencias entre la economía neoclásica dominante en su ruptura con la anterior tradición de los clásicos de la economía clásica. Aunque en la corriente principal de la economía, neoclásica o marginalista, el problema de la distribución no se trata directamente sino como derivación de sus hipótesis sobre los mercados de los factores de producción, se fue generando una disciplina afín que sí se ha ocupado de estos temas, llamada economía del bienestar, precisamente por su interés en discutir las fuentes del bienestar individual. Esta corriente ha sido caracterizada por su óptica utilitarista, por medio de la cual ha discutido los resultados de la teoría del equilibrio económico general de León Walras en términos de bienestar general e individual, en un constante diálogo con los avances provenientes de la



filosofía política y su idea de justicia, y también con los resultados teóricos derivados de las teorías de la elección colectiva. Respecto a la filosofía política se han examinado los principales aportes de la literatura por su importancia en una evaluación normativa de distintos estados sociales. En particular, se compararon los conceptos basilares de autores como Rawls, Nozick, Dworkin y Sen respecto a la idea de justicia, equidad y legitimidad de la redistribución. Una discusión de estos temas ha servido para concretar el punto de vista normativo que rige este trabajo. De manera simplificada, se cree que el cumplimiento de un ideal de justicia social, requiere garantizarse a todas las personas por igual con un acceso a un mínimo de recursos, requeridos para vivir una vida decente en los términos reconocidos por la sociedad, y entendidos en el sentido más amplio como el sustrato material de los derechos sociales, económicos y culturales.

Quizás lo que evidencia la discusión que se ha llevado hasta el momento es como la objetividad pretendida de la teoría económica dominante esconde, en realidad, un conjunto de valores bien definidos. Por esta razón, y para diferenciarse de las conclusiones que sostienen los partidarios de las posiciones más conservadoras en lo político y liberales en lo económico, es necesario explicitar cuales son los valores que rigen a la visión de este trabajo científico, aunque luego se adopte la necesaria honestidad intelectual a la hora de interpretar e interrogar los hechos empíricos. En este sentido, se considera que una posición ética que clama por garantizar a todos los seres humanos un conjunto mínimo de instrumentos para que cada cual esté en condiciones de perseguir su propio proyecto vital resulta más convincente que otras perspectivas que entienden que las desigualdades sociales son fruto irreducible de leyes naturales o de la distribución aleatoria de los talentos y las predisposiciones individuales.

A partir de esta perspectiva, la segunda parte del capítulo se interroga sobre los mejores instrumentos metodológicos para indagar sobre el grado de justicia inherente a un determinado estado social. En las primeras secciones de esta parte se presentan los conceptos que han sido tradicionalmente usados al

respecto, cuyo principal límite, como viene subrayado, es ser unidimensionales y monetarios. En todo caso, en economías de tipo capitalista las diferencias y los niveles de ingresos constituyen un presupuesto material imprescindible siendo que determinan la capacidad de obtener del mercado los bienes y servicios necesarios a la vida de cada persona. En vistas del estudio de caso que se trabajará en el Capítulo 4, en ambas secciones, sobre la pobreza y la desigualdad, se presentará y discutirá la vigencia concreta de estos conceptos en el contexto de la Argentina de las últimas décadas. En particular, como se dijo, se enfatizará como la pobreza es útil para indagar en las condiciones de vida de la parte más desaventajada de la población, mientras el análisis de la desigualdad es por definición un estudio de las brechas entre distintos grupos sociales, aunque nos dice poco sobre el bienestar alcanzado por las franjas con menos recursos. Es evidente que una combinación de las dos dimensiones, y su relación con la variación de los recursos disponibles, dado por el crecimiento económico, se hacen necesarias para una primera evaluación de la situación social de un país. La distribución de tipo funcional estudia en un nivel más profundo la cuestión, interrogándose sobre la naturaleza del régimen de acumulación que nutre el crecimiento económico, y cómo los beneficios del mismo son distribuidos entre las clases sociales. El siguiente capítulo completará este tipo de análisis, con un análisis del papel del Estado, el mercado y los hogares en la producción de bienestar y en la modificación de la distribución funcional que se genera a nivel de producción. Naturalmente, como se advirtió en la sección 1.6, los dos aspectos están interrelacionados y deben sostenerse mutuamente para preservar la estabilidad de las instituciones sociales y económicas vigentes.

La última sección intenta ampliar la visión sobre la justicia social más allá de la pobreza y la desigualdad, agregando la perspectiva multidimensional, temporal, relativista y no monetaria de la exclusión social. No obstante la ambigüedad y vaguedad del término como viene utilizado en el ámbito político, se considera que el concepto captura bien la idea de garantizar un nivel básico de acceso a los derechos sociales como base para una verdadera justicia

social. Al contrario de la literatura sobre la “*underclass*” de la tradición anglosajona, con su énfasis en la responsabilidad individual y en la cultura de la pobreza, el concepto de exclusión social no esconde el conflicto social ya que evidencia la importancia de considerar la agencia, la presencia de agentes excluyentes, y los procesos estructurales que simultáneamente generan exclusión social y privilegios.

Esta visión de la exclusión social, que se difundió gracias principalmente a las instituciones de la UE, fue acompañada en el mismo ámbito y, en general, en la Europa continental por un énfasis en el papel del empleo como principal canal de inclusión para las personas. Se reconoce la verdad de esta preposición en las sociedades capitalistas, aunque se trata de una verdad construida, toda vez que se hace depender el acceso a los derechos sociales de la participación a los mercados laborales formales. En el examen de la cuestión que se propuso en la última sección, se intentó mostrar como los vínculos entre el empleo, la pobreza y la exclusión social no son tan directos y en las sociedades contemporáneas están fuertemente intermediados por la acción del Estado. Es precisamente a este último aspecto al que se dedicará el siguiente capítulo.



## Capítulo 3. Sobre los regímenes de bienestar y las políticas sociales

*En esta sección se presenta una discusión sobre el origen del Estado de bienestar, las diversas formas en las que se configura y las relaciones que se instauran con las otras macro-instancias en las que se organiza la actividad del ser humano: la familia, el mercado y los vínculos entre grupos no estatales de la sociedad civil. En la literatura, estas configuraciones se son denominadas regímenes de bienestar, y en el texto se analiza su uso primero en el ámbito de los países desarrollados y, a continuación, en el caso de la región latinoamericana. A la luz de este cuadro teórico, se presenta un primer análisis de la colocación de Argentina y de los rasgos principales de lo que constituye el régimen de bienestar prevaeciente en ese país.*

### **3.1. Introducción**

En el estudio de los Estados de bienestar se entrelazan de forma compleja políticas públicas y derechos humanos, la acción o inacción del Estado respecto a estos últimos y el peso de la regulación del Estado sobre las interacciones humanas, que se ven organizadas también en otros ámbitos de la vida social, como la familia o los mercados. Debe recordarse que por políticas sociales se considera de forma amplia a toda acción del Estado que afecte al estatus social o a las oportunidades vitales de grupos, familias e individuos (Skocpol y Amenta, 1986).

En los Estados modernos estas acciones se expresan, como se verá, bajo la forma de una pluralidad de intervenciones públicas sobre los procesos distributivos, antes o después de los resultados de mercado, en el ámbito de democracias liberales capitalistas (Korpi, 1980). Sin embargo, debe recordarse que por lo que concierne el reconocimiento de los derechos humanos, en particular los que van más allá de los derechos mínimos enumerados por la tradición del liberalismo, es necesario tener en cuenta no sólo la acción positiva del Estado bajo forma de políticas sociales activas, 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, cuyo efecto es, en tales casos, igualmente significativo, como apropiadamente señalan Oszlak y O'Donnell (1995:112).

De hecho, el papel que los Estados de bienestar juegan a la hora de garantizar el acceso a determinados derechos sociales es crucial, ya que sólo el Estado puede erogar servicios públicos a los sectores de menores recursos (esto es, menos rentables) de la población, en razón de sus derechos de ciudadanía, y en los aspectos más basilares, sin distinción de estatus legal sobre la base de los principios de universalidad de los derechos humanos, como se verá en un momento. Y es el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, el que tiene la potestad de regular los sectores que producen los bienes satisfactorios de necesidades sociales, cuando operadores no estatales intervienen en la erogación de bienes y servicios públicos.

Como se decía, se ha atribuido al Estado la responsabilidad primera de garantizar en su territorio soberano la propia existencia del individuo, según la expresión contenida en el art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconocer su derecho “a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948), tanto que se trate de ciudadanos nacionales como de extranjeros. Sin embargo la función del Estado ha sido reconocida en el ámbito más amplio del reconocimiento de los derechos económicos y sociales. Como establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor desde 1976, en su preámbulo, *“no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”*. Este documento, enumera en su tercera parte los derechos fundamentales que deben ser reconocidos de forma universal, entre ellos el derecho a un trabajo digno, a la educación, a la salud, a un nivel de vida decente, etc. (Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1966).

Sin embargo, el camino recorrido para llegar a una afirmación tan contundente ha sido muy largo y se ha ligado a la evolución política y económica de los países occidentales a partir de la constitución del Estado moderno, la expansión de la economía capitalista, los conflictos sociales e interestatales. Al final de este proceso se llegó a configurar el Estado de bienestar como un conjunto de instituciones y políticas públicas de reducción de los riesgos sociales asociados a la difusión generalizada de las interacciones de mercado típicas de una economía capitalista. La economía de mercado ejerce su predominio sobre las relaciones humanas hasta el punto de configurar una sociedad de mercado (Polanyi, 2006), donde se hace contar el poder de compra y el control sobre los medios de producción, subordinando en una posición secundaria el derecho de participar desde posiciones de igualdad efectiva a la toma colectiva de decisiones, en el ámbito de democracias liberales donde rige el sufragio universal y la igualdad frente a la ley.

En este punto estaba la esencia de la “cuestión social” que centró el debate político, y el de la ciencia social, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Se temía que de la contradicción entre la retórica de los derechos individuales propia de los regímenes liberales y la evidencia de las masas pauperizadas por la industrialización surgiría una ruptura del orden social. En otras palabras, la sociedad burguesa constataba con estupor el “divorcio casi total entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización”, un contradicción que suponía tener que resolver el problema de qué “lugar podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores” (Castel, 1997:20).

A continuación se presenta un breve relato de cómo se produjo este proceso de progresiva expansión de las políticas sociales del Estado, hasta cambiar la naturaleza de sus funciones y la intensidad de la intervención pública en las relaciones económicas privadas. A esta transformación del Estado se la conceptualizó por medio de la inclusión del bienestar entre las misiones de la acción pública.

## *3.2. El proceso de consolidación del Estado de bienestar*

### *3.2.1. El origen histórico de los Estados de bienestar*

Históricamente toda administración pública ha instrumentado alguna forma de política social. En este sentido las políticas sociales vienen antes del Estado de Bienestar. Un ejemplo clásico son los seguros sociales implementados por el canciller de Prusia, Otto Von Bismarck, con el objetivo principal de favorecer el desarrollo industrial del país a la vez que se contenían las presiones políticas de los partidos obreros. Sin embargo generalmente se empieza a hablar de Estados de bienestar – *Welfare States*- sólo a partir del proceso de expansión e intensificación del sistema de políticas sociales frente a las dramáticas consecuencias sociales tanto de la Gran Depresión como de la segunda Guerra mundial tanto en algunos Estados de Europa occidental como de Estados Unidos.

De hecho, algunos autores consideran el desarrollo del Estado de bienestar como la “radicalización, es decir, como una extensión y profundización del Estado protector «clásico»” pasando de detentar la función exclusiva de defensa de los derechos individuales adquiridos, en particular la propiedad privada, a la adopción de “acciones positivas (de redistribución de la renta, de regulación de las relaciones sociales, de puesta en marcha de servicios colectivos, etc.)” (Rosanvallon 1995:37-39)<sup>165</sup>.

En esos años, la intervención del Estado en la economía y en la vida cotidiana de los ciudadanos alcanzó un nuevo nivel de complejidad

---

<sup>165</sup> Respecto al debate sobre la génesis y causas del crecimiento del Estado de bienestar, Rosanvallon considera que éste evoluciona por saltos en correspondencia con las crisis, en particular las guerras, cuando el esfuerzo y la puesta a prueba colectiva llevan a una reformulación del contrato social de solidaridad que liga a todos los ciudadanos de un Estado. La anomalía del crecimiento de la dimensión económica del Estado en la posguerra derivaría del hecho de que “protección y redistribución han crecido sin que existiera una voluntad política deliberada”, es decir los costes de su financiación se han incrementado sin que haya sido reformulado un contrato social que legitime este proceso (Rosanvallon 1995:52). Por otra parte, “la sociedad está cada vez más segmentada, oligopolizada, balcanizada bajo la presión de la evolución de las estructuras económicas”, en particular los cambios en el mercado laboral. Incapaz de formular un acuerdo general con la sociedad, el Estado tiende a multiplicar los acuerdos con segmentos o corporaciones, por lo que su acción se asemeja a una suma de concesiones contradictorias, contribuyendo al declive de su legitimidad (Rosanvallon 1995:54).



organizándose en torno a sistemas públicos en los sectores educativo, sanitario, de la previsión social y de la vivienda. Sin embargo se conjugaban también razones políticas y, durante la guerra, de propaganda. El *Welfare State* de las democracias aliadas se contraponía claramente al “*Warfare*” (Estado bélico) del Eje y, en perspectiva, a la planificación socialista soviética, para modelar las futuras sociedades que saldrían de la guerra, si bien las tres modalidades compartieran la fe en la intervención pública sobre el sistema económico.

El concepto de Estado de bienestar contenía una visión novedosa de las políticas sociales, que quedó plasmada en el célebre “informe Beveridge”, coordinado por el propio William Beveridge y presentado a las cámaras británicas como agenda social para el Reino Unido de la posguerra. La influencia de este informe difícilmente podría ser sobrestimada: de hecho es a partir de la popularidad del informe que el término *Welfare State* se difunde (Flora y Heidenheimer, 1981). Bajo una pluralidad de formas, los Estado de bienestar comparten un núcleo de rasgos básicos, cuya énfasis de fondo en el pleno empleo como piedra angular de la política económica, lleva algunos autores a calificarlos de “keynesianos”. Entre estos elementos básicos, los más importantes son “el establecimiento y gestión de un conjunto de servicios sociales (educación, vivienda, sanidad, seguro de desempleo, etc.) con cargo al erario público” y “el compromiso público de mantener un nivel mínimo de vida [...] entendido como un derecho social [...] y no como una obra de caridad pública” (Ojeda Marin, 1993:35).

Se trató de la materialización del ideal de Beveridge, que concebía a la Seguridad Social como la liberación del ser humano de la “Necesidad”, siendo ésta sólo una de los “5 gigantes” que se interponían en la reconstrucción posbélica. Los otros males citados eran “la Enfermedad, la Ignorancia, la Sordidez y la Vagancia”. Para afrontar estas cuestiones sociales, el sistema de seguridad social delineado por el informe debía ser acompañado de una política comprensiva de progreso social (Beveridge, 1942:6). Beveridge entendía que era necesario desarrollar un Sistema Sanitario Nacional y un sistema educativo público, ambos universales y financiados por la fiscalidad general; políticas de

vivienda popular y contra el hacinamiento; y por último, pero fundamental para el sustentamiento de todo el sistema de políticas sociales, debía darse prioridad al perseguimiento del pleno empleo como política de Estado sobre otros equilibrios macroeconómicos<sup>166</sup>.

¿Cómo interpretar el proceso de formación del Estado de bienestar? En la literatura es posible distinguir tres perspectivas (Korpi, 1989:309-311).

El enfoque que dominó la disciplina en su fase inicial fue la denominada escuela pluralista. La premisa a la base de este punto de vista es que en una democracia la distribución de recursos entre los diferentes grupos de interés es esencialmente equilibrada, por la elevada pluralidad de grupos sociales que se contrabalancean. En consecuencia no existe un determinado grupo social que pueda llegar a ser un factor de influencia importante en el desarrollo del Estado de bienestar. Al contrario su evolución depende de procesos macroscópicos, y en un última análisis responde a una lógica propia del desarrollo industrial<sup>167</sup>.

En particular, de la expansión económica (y de la modernización) surgen necesidades sociales y cambios demográficos que requieren de un incremento y profundización de las políticas sociales. Simultáneamente, el mismo proceso de crecimiento económico provee los recursos necesarios para permitir ese incremento en el gasto social. Bajo esta concepción, la perspectiva pluralista considera que los factores ideológicos y partidistas no influyen significativamente en este proceso<sup>168</sup>. Al desarrollo industrial le acompañan

---

<sup>166</sup> Como es conocido, en pocos años, este proyecto sería promovido, en todas sus líneas principales, por el gobierno laborista de la posguerra.

<sup>167</sup> En particular, la ruptura de las formas tradicionales de previsión social y de vida familiar, provocan la necesidad de que el Estado intervenga para garantizar la reproducción social del ser humano, por otra parte funcional a las necesidades de la industria de encontrar una mano de obra fiable, mínimamente educada, en salud (C. Pierson, 2006:17-20)

<sup>168</sup> Wilensky (1975), por ejemplo, afirmaba que el factor explicativo más influyente en el proceso de expansión del Estado de bienestar era el nivel de desarrollo económico alcanzado por cada país. Las razones son dos: en primer lugar, los sistemas de políticas sociales maduran de forma incremental, a través de un crecimiento continuo de burocracias y clientelas; en segundo lugar, a mayor crecimiento económico más avanzado el proceso de envejecimiento de la población y, por ende, mayor el gasto previsional y sanitario. Variables de tipo político parecían contar menos ya que regímenes no democráticos registraban en algunos casos (Unión Soviética) un gasto social menor al de democracias liberales como los Estados Unidos. Sin embargo, Wilensky

también fenómenos de modernización social y política, que gradualmente fomentan el surgimiento de demandas por parte de la población en favor de una mayor igualdad frente a las inequidades generadas por el sistema económico capitalista (Flora y Heidenheimer, 1981:22). Se trataría, en otras palabras, de un proceso histórico de expansión del concepto de ciudadanía, teorizado por Marshall (cfr. 2.6.5), lo que a partir de la consolidación de los derechos civiles y políticos en el siglo XIX, permite en el siglo XX la difusión de un amplio conjunto de derechos sociales para toda la población (C. Pierson, 2006:25-26).

En general, la literatura posterior no niega la necesidad de esos procesos para explicar los recursos necesarios al desarrollo del Estado de bienestar, aunque si discute la suficiencia de esa condición (Pierson, 2006:16), además de focalizarse en explicar las variaciones existentes entre países con un nivel de desarrollo similar.

De manera similar a los pluralistas, la perspectiva estructural-funcionalista, particularmente en su vertiente neo-marxista, atribuye poca importancia a los factores políticos. Los autores de esta corriente consideran que las políticas sociales no se explican por el hecho de ser beneficiosas para el conjunto de la sociedad, sino que perduran en cuanto cumplen una función de legitimación del orden social capitalista. En otras palabras su existencia se debe a que benefician la clase dominante. En ella se concentra el poder político como consecuencia de su dominio sobre el poder económico, como dictan los mecanismos propios del modo de producción capitalista<sup>169</sup> (Korpi, 1989:309-311). De esta forma, la creación del Estado de bienestar cumple la función de integrar las clases trabajadoras, gobernar los conflictos de clase y moderar los

---

consideraba que las variaciones en el desarrollo del Estado de bienestar en el reducido ámbito de los países más ricos si dependían de factores políticos estructurales, tales como el nivel de centralización del poder, el grado de homogeneidad étnica, la ausencia de clivajes sociales y otros factores que influyan sobre la solidaridad interclasista, es decir, la disponibilidad de la clase media de soportar la imposición necesaria a financiar las políticas sociales.

<sup>169</sup> En esta concepción hay obviamente un eco de la expresión contenida en el Manifiesto del Partido Comunista, que describe al Estado como “consejo de administración que rige los intereses colectivos de la clase burguesa” (Marx y Engels, 1848: sección I).

ciclos económicos, al garantizar una seguridad económica generalizada, sin poner en cuestión, en ningún momento, a la propiedad de los medios de producción (Flora y Heidenheimer, 1981:23). En otras palabras, la intervención del Estado en las relaciones entre sociedad y sistema económico encuentra dos límites fundamentales e insuperables: la propia lógica capitalista de mercado y los intereses de largo plazo de la clase capitalista (C. Pierson, 2006:13).

Una perspectiva más reciente, llevada adelante entre otros por Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985), remarca al contrario la autonomía del Estado frente a las fuerzas sociales. En particular, los actores pertenecientes a las instituciones del Estado tienen objetivos y estrategias propias, por lo que la explicación de su comportamiento no puede reducirse a un simple reflejo y traducción en política de los intereses y demandas de una determinada fuerza social<sup>170</sup> (Korpi, 1989:309-311). En particular, estos autores critican que la corriente neo-marxista tienda a subrayar los rasgos comunes a todos los Estados desarrollados a partir de una generalización de las características de un determinado modo de producción. A falta de un riguroso análisis comparativo, no logran capturar los mecanismos causales en la base de las variaciones en el grado de autonomía y en las capacidades de los Estados, tanto en el tiempo como a lo largo de diferentes países (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985:5).

Por última, la escuela de los recursos de poder se sitúa en una posición intermedia entre estas dos últimas perspectivas. Por un lado, consideran que la distribución del poder no es estable, sino que varía en el tiempo y entre países. Por otro lado, en una democracia, puede asumirse que la distribución del poder político no reflejará automáticamente la distribución del poder económico. Si bien, en un sistema capitalista los recursos de poder económico están distribuidos de forma desigual sobre la base de la propiedad, en la arena política los recursos de poder se distribuyen según el derecho a voto. En este

---

<sup>170</sup> Puede decirse que, de esta forma, se interpreta weberianamente la emergencia del Estado de bienestar como la construcción de un nuevo sistema de dominación sobre la base de “elites distributivas”, “burocracias de servicios” y “clientelas sociales” (Flora y Heidenheimer, 1981:23).

ámbito, la movilización y la acción colectiva de grupos de interés es determinante, lo que puede dar lugar a resultados que no necesariamente reflejan los intereses de la clase dominante. Precisamente los grupos sociales menos aventajados en términos de poder económico, pero numéricamente fuertes, como los asalariados, pueden llegar a influir en el desarrollo de las políticas públicas si logran instrumentar una eficaz acción colectiva a través de sus organizaciones. Su objetivo será precisamente la expansión de los derechos sociales y la reducción de la importancia del poder adquisitivo en el mercado, como mecanismo de distribución del bienestar.

Esta tensión entre el ámbito económico y el político ha podido ser atenuada mediante el desarrollo de políticas sociales. “La fundación de derechos sociales legislados reduce la esfera de influencia del mercado y cambia las bases de la distribución, que pasan de estar centradas en el poder económico a fundamentarse en los recursos de tipo políticos en las áreas [...] incluidas en el status de ciudadanía”. De esta forma las consideraciones políticas sobre la justicia informan los mecanismos sociales de distribución (Korpi, 1989:313). Un elemento clave en la justificación de la intervención del Estado en el sistema económico, y en dotar de capacidad a su acción, lo constituyen naturalmente el armamento teórico keynesiano y la práctica de manejo público de los procesos macroeconómicos, que surge a partir de la gran depresión y se consolida en el régimen internacional de Bretton Woods (cfr. 1.8.1).

Las relaciones conflictuales entre las clases sociales constituyen para esta perspectiva el factor determinante para explicar el surgimiento de los Estados de bienestar, vistos éstos como una conquista histórica, de carácter reformista y gradual, por parte de las clases trabajadoras organizadas. Debe notarse que de ninguna manera este proceso se labró exclusivamente gracias al acceso de los representantes de los trabajadores en el gobierno. Más bien surge de la interacción estratégica entre los diferentes actores sociales, canalizada de forma democrática y no violenta a través de la competición partidista en lucha por el consenso político y la obtención del control sobre el gobierno y los aparatos del Estado. Es gracias a la competición política que es posible procesar y mediar en

el conflicto social de clase. De esta forma, para hacer frente a un movimiento de los trabajadores movilizado en sindicatos y en partidos laboristas o socialdemócratas, la respuesta estratégica de los partidos conservadores o cristiano demócratas conduce a la implementación de políticas que vayan a responder a algunas de las demandas de los trabajadores, aunque la izquierda no logre obtener el control del ejecutivo<sup>171</sup> (Korpi, 1989:313).

La culminación del proceso de desarrollo de un Estado con estas funciones derivó, según algunos autores, de la conjunción de dos procesos simultáneos: por un lado, de la formación de los Estados nacionales y su posterior transformación en democracias de masas; por el otro, por reacción a las consecuencias sociales del modo de producción capitalista predominante.

### *3.2.2. Algunas definiciones básicas acerca de los Estados de bienestar*

En paralelo con el desarrollo concreto del Estado de bienestar y el florecimiento de debate sobre sus orígenes, se fue desarrollando una disciplina, dentro de las ciencias políticas y la economía política, que se centraba en el estudio de sus características. Debe señalarse que en un principio la literatura se centró especialmente en el análisis de los Estados desarrollados de Europa occidental y América del norte, generando una gran cantidad de trabajos académicos y no académicos. En un número menor de casos se incluyeron en el análisis otros países desarrollados (como Japón, Australia, Nueva Zelanda, etc.). Fue solo recientemente que la disciplina se fue ampliando para abarcar el análisis de los sistemas de bienestar en los países en vías de desarrollo y las peculiaridades de estos frente a los modelos teóricos elaborados para los países desarrollados. De ese tema se tratará más adelante. Previamente, es preciso

---

<sup>171</sup> Puede obviamente darse el fenómeno contrario, en el caso en que la clase dominante vaya cooptando entre sus filas los intelectuales de las clases subalternas, apuntando de esta forma a su desmovilización (o impidiendo su movilización) por medio de la prevención o debilitamiento de los procesos que generan la formación de una elite dirigente propia, fenómeno que Gramsci denomina de “transformismo” (Portelli, 2003:78-79). Para una aplicación de este concepto a la reciente historia argentina, cfr. Basualdo (2011) quien considera estos fenómenos de manera concomitante tanto respecto al proceso de transformación del modo de acumulación vigente a partir de los actos de la dictadura militar de 1976, como respecto a los recientes cambios posteriores a la crisis de 2001-2002.

destacar los elementos básicos de la evolución de la disciplina y enfocar las líneas principales de debate en la literatura contemporánea, ya que en su mayor parte ha seguido centrada en los casos clásicos (Europa, Estados Unidos, etc.). A su vez, las derivaciones de la disciplina hacia otros continentes suelen utilizar como marco teórico de referencia los conceptos generados en el “centro”, aunque posteriormente aportan los matices y consideraciones pertinentes al caso país o región correspondiente.

Para llevar adelante esta labor de revisión de la literatura, en primer lugar debe responderse a la pregunta más básica, es decir, qué es un Estado de bienestar. En la disciplina, una de las definiciones más citadas es la de Asa Briggs (2006), acuñada a mitad de los años 60:

*“ Un Estado de Bienestar es un Estado en qué el poder organizado es usado deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas de mercado en por lo menos tres direcciones – en primer lugar, para garantizar a individuos y familias un ingreso mínimo independientemente del valor de mercado de su trabajo o sus propiedades; en segundo lugar, para reducir el nivel de su inseguridad al permitir que los individuos y sus familias puedan enfrentarse a determinadas ‘contingencias sociales’ (por ejemplo, enfermedades, vejez o desempleo) que de lo contrario conducen a crisis familiares o individuales; en tercer lugar, asegurando a todos los ciudadanos sin distinción de estatus o clase los estándares más elevados de acceso a un rango convenido de servicios sociales”* (Briggs, 2006:16, trad. propia).

En términos más generales, Polanyi (2006) ve al Estado de bienestar como el fruto de una reacción de autodefensa de la propia sociedad para contrarrestar la desintegración social provocada por los mercados autorregulados bajo la ausencia de control público. Siguiendo la misma línea de pensamiento, Castel (1997) afirma que el Estado social surge como respuesta a la multiplicación de personas que se encontraban sin vínculos y sin apoyos, privados de toda protección y de todo reconocimiento, a causa de la caída de los vínculos sociales tradicionales basados en la proximidad y el conocimiento directo fruto del desarrollo industrial, lo que Durkheim denominó “solidaridad

mecánica”. En este sentido, “se puede interpretar la política del Estado social como la movilización de una parte de los recursos de la nación para asegurar su cohesión interna” (Castel, 1997:284).

A su vez, como se dijo anteriormente, en la perspectiva de Marshall (1949/2006), el Estado debe complementar la acción del mercado para asegurar a cada miembro de la sociedad el goce pleno de sus derechos sociales, que constituyen la cumbre del proceso de afianzamiento de los derechos de ciudadanía. De esta forma puede definirse el concepto de ciudadanía social, en referencia a esos derechos que pertenecen a los individuos en virtud de su estatus como ciudadanos<sup>172</sup>, y en las áreas que se precisaron en la sección 2.6.3. En cuanto derechos pueden reclamarse sin que deba demostrarse un estado de necesidad, contrariamente a lo que ocurre en el caso de beneficios otorgados por caridad o beneficencia aunque, claro está, su otorgamiento puede estar subordinados a la pertenencia a una determinada categoría, fijada en términos de estado salud o empleo, franja de edad, etc. (Korpi, 1989:314).

En este cuadro, las políticas sociales del Estado de bienestar constituyen una componente esencial de lo que Castel llama la sociedad salarial. Si en esa fase histórica, la organización de la producción estaba caracterizada por el taylorismo-fordismo, la condición socio-económica del asalariado pasó a estar tutelada por el Estado<sup>173</sup>, con políticas que favorecieron el surgimiento de mecanismos de seguro colectivo y el acceso a formas de “propiedad social” bajo la forma de la erogación pública de servicios como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, el esparcimiento y la popularización de la cultura. En consecuencia, el sistema estaba articulado para conyugar producción de masas

---

<sup>172</sup> Naturalmente debe reconocerse la existencia de un conjunto de derechos básicos, comunes a todo ser humano, y reconocidos en el territorio nacional a favor no sólo de los ciudadanos, sino también de los extranjeros, con o sin residencia legal.

<sup>173</sup> La condición jurídica del asalariado pasó a constituirse como “miembro de un colectivo dotado de un estatuto social, más allá de la dimensión puramente individual de contrato de trabajo”, regulada por un derecho del trabajo autónomo del derecho civil. Bajo estos principios, la relación laboral pasó a estar regulada por el contrato colectivo, una convención pactada bajo el patrocinio del Estado que regula las relaciones entre las clases sociales, capital y trabajo, constituyendo el régimen legal al que deberán atenerse los contratos individuales entre los miembros de estos grupos (Castel, 1997:339-341).



con consumo masivo, y al mismo tiempo extendía a los trabajadores asalariados la principal ventaja de la que había tradicionalmente disfrutado los poseedores de alguna propiedad privada, es decir, su uso como cobertura frente a riesgos vitales. A través de la cuasi-propiedad constituida por la afiliación a los programas de la seguridad social, los asalariados superaban su condición de desamparados y adquirían el respaldo de toda la sociedad cada vez que, por alguna de las causas establecidas, sus ingresos se veían interrumpidos (Castel, 1997:311).

### *3.2.3. Principales funciones de los Estados de bienestar*

En esta línea de análisis, Barr (2003) considera que las funciones que el Estado de Bienestar ejerce son principalmente dos. El primer elemento que caracteriza a un Estado de Bienestar es la llamada función de “Robin Hood”, ya que abarca medidas como la provisión de sustento para los más pobres, la redistribución de las rentas y la reducción de la exclusión social. La segunda función es de servir de “hucha de cerdito” para la parte de la población que no disfruta de la salvaguardia que proporciona un patrimonio de gran magnitud. El Estado promueve con este fin mecanismos de seguros colectivos obligatorios, que en términos económicos presuponen una redistribución de los ingresos del individuo a lo largo de su ciclo vital.

Al lado de estas dos funciones principales, otra función que el Estado ha encarnado históricamente ha sido el fomento de la alfabetización y la educación formal. Dicho en los términos de la corriente principal de la economía, se trató de promover la inversión en capital humano. El objetivo público es en este caso la generación de igualdad de oportunidades, con el objetivo de que las perspectivas futuras de un individuo sean independientes del hogar de origen. Junto a este, naturalmente se cumplía la necesidad de aumentar la oferta de trabajo calificado, bajo la suposición de que fuera mayormente productivo, de forma de incrementar su disponibilidad, y bajar su coste, para las empresas.

En esta óptica, asumen una importancia similar las condiciones sanitarias generales de la población. En particular, se reconoce que el nivel de

salud de la que el niño goza en las primeras fases de su vida, que dicho sea de paso están muy influidas por las condiciones nutricionales a las que está sometido, impactan de forma significativa en el desarrollo tanto físico como mental de la persona en su edad adulta.

Por lo tanto, el acceso a ambos derechos básicos es determinante y su carencia afecta las posibilidades de desarrollo del individuo, en particular en las primeras fases. Es decir, el florecimiento de las capacidades de la persona depende de los cuidados y la calidad de la educación recibidos por esa misma persona en la etapa infantil. En una terminología economicista, frecuente en la financiación de la ayuda al desarrollo, el nivel de inversión temprano en su capital humano tendrá consecuencias cruciales para el futuro desempeño productivo de la persona.

Otra función del Estado de bienestar es la de la regulación de los mercados caracterizados por fallos sistemáticos que impactan sobre el bienestar de las personas y producen formas de discriminación que violan algún derecho fundamental, como es el caso del mercado de seguros (caracterizados por fallos como la selección adversa o el riesgo moral) o el de los servicios sanitarios (aquejado por asimetrías informativas). En estos casos la acción del Estado tiene efectos directos sobre la actividad económica, garantizando un funcionamiento más eficiente de los mercados (cfr. nota al pie nº160).

El caso del sector sanitario ejemplifica este aspecto de la intervención pública. En este caso, un bien público, que constituye una de las bases del derecho universal a la salud y al bienestar<sup>174</sup>, es prestado en instancias manejadas por ‘expertos’ en el contexto de una interacción social altamente asimétrica. La legitimidad de los ‘expertos’, que les confiere su posición dominante, es certificada mediante precisas normas legales, luego de largo currículo de estudios y apropiados exámenes públicos que confirman el nivel

---

<sup>174</sup> Art. 25, Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

de conocimientos especializados adquiridos. Desde esta colocación, les es permitido establecer tratamientos que conllevan el uso más o menos intenso de recursos sanitarios, durante el ejercicio de prácticas médicas sobre las que los pacientes tienen un control bajo y un desconocimiento elevado. Esta situación puede naturalmente favorecer abusos de varios tipos, que en el mejor de los casos se concretan en un exceso de gasto o en el redireccionamiento de la demanda en favor de determinadas empresas productoras de insumos médicos. Frente a los posibles conflictos de interés, la actividad de monitoreo y regulación pública es decisiva.

No sólo el Estado se ocupa de regular la práctica médica y la formación de nuevo personal sanitario, sino que tiene la responsabilidad de extender los servicios de salud a los grupos sociales con menores recursos o de mayor riesgo, por ejemplo por razones de edad o ambiente profesional. En otras palabras es tarea del Estado incluir en el sistema aquellas categorías poco rentables para el sector privado.

### *3.3. ¿Cómo analizar los Estados de bienestar? La metodología comparativa por medio de tipos ideales*

Definiciones tan laxas de las funciones del Estado de bienestar dan cabida a una variedad muy elevada de casos concretos. Para reordenar esa variabilidad con fines interpretativos y científicos, y superar así la tesis que preveía la convergencia de los Estados de bienestar hacia un modelo único<sup>175</sup>, se fue asentando la visión de que los Estados de bienestar pueden analizarse según tipos ideales. Se privilegiaba así el análisis de la estructura del gasto social sobre la comparación de los niveles de gasto, si bien estaba claro que en el momento en que los ciudadanos ejercitan sus derechos, naturalmente generan un correspondiente gasto público.

---

<sup>175</sup> Cfr. 3.2. La tesis de la convergencia se asentaba en el crecimiento del gasto público generalizado para la mayoría de los países desarrollados. Para una discusión sobre los factores que condujeron a ese incremento aparentemente convergente, cfr. Cameron (1978).

Sin embargo, como destaca Korpi (1989:310, 314), los niveles de gasto dan indicaciones tan sólo indirectas del alcance y la calidad de los derechos sociales constitutivos de la ciudadanía social. En este sentido, las variaciones de gasto no capturarán, por ejemplo, los cambios cualitativos existentes entre distintas conformaciones de la política social, como podría verse al comparar por ejemplo las leyes de pobres británicas o la seguridad social en la Alemania de Bismark. En ese sentido, los niveles de gasto se verían influenciados por una variedad de factores, en particular demográficos y relacionados con las necesidades económicas de la población, sin evidenciar una consolidación de los derechos sociales de ciudadanía<sup>176</sup>.

El pionero de esta concepción fue probablemente Titmuss (1981:38-39), quién distinguió entre diferentes modelos Estado de bienestar: un modelo residual, en el que las necesidades del individuo se satisfacen por dos vías “naturales” o instituciones, el mercado y la familia; un segundo modelo “institucional – redistributivo”, en el que el Estado proporciona servicios generales fuera del mercado, basándose en el principio de la necesidad; por último, en un nivel intermedio, Titmuss situaba un modelo de política social basado en el mérito individual – evaluado a través de la productividad laboral. En éste sistema, los servicios son erogados de forma diferenciada según el nivel de las remuneración, generalmente según categoría ocupacional.

Como se verá a continuación, la subdivisión tripartita entre modelos de Estado de bienestar inspiró la literatura posterior, en particular a la que es sin duda la obra más influyente para la disciplina, “Los tres mundos del estado de bienestar” de Gøsta Esping-Andersen (1993). Antes de proceder, es preciso recordar otra categorización propuesta por Titmuss ya que sirve para acotar el campo de análisis de este trabajo a una de las posibles dimensiones de la generación de bienestar. Según este autor es posible distinguir entre un sistema de bienestar social, que incluye todos aquellos servicios administrados

---

<sup>176</sup> Una sociedad envejecida y más desarrollada mostraría un nivel más elevado de gasto, aunque tuviera un menor reconocimiento de los derechos sociales.

directamente por el sector público (educación, salud) y las transferencias de ingresos (seguridad social, asistencia, etc.); un sistema de bienestar fiscal, que abarca las exclusiones, regulaciones y bonificaciones realizadas al amparo de la imposición directa y las contribuciones sociales, lo que constituye, en suma, ahorro fiscal para los contribuyentes<sup>177</sup>; y, por último, un bienestar laboral, que se genera en el ámbito de las relaciones industriales, que incluye mejoras en las condiciones de empleo y servicios proporcionados por los empresarios, generalmente deducibles (Titmuss, 1981:39). El enfoque de este trabajo estará centrado principalmente en la primera dimensión, ya que representa el núcleo de las políticas activas del Estado, representando las otras dos dimensiones una posición pasiva por parte del actor público. Naturalmente, otra dimensión de la actividad pública está representada por la regulación de la actividad económica, que incide indirectamente sobre el bienestar de las personas al modificar las bases de su acceso al mercado. Por último, debe recordarse la participación directa del Estado en la economía a través de empresas de propiedad pública, en las que se combinarían elementos de las tres dimensiones señaladas por Titmuss.

### *3.3.1. Una aplicación de los tipos ideales. Los tres mundos del Estado de bienestar y sus efectos distributivos*

En su ensayo, Esping Andersen clasifica los países más desarrollados de Europa (más Estados Unidos) según tres modelos distintos de Estado de bienestar, caracterizados por principios alternativos de distribución del gasto público: necesidad, contribución o ciudadanía.

---

<sup>177</sup> En este sentido tienden a favorecer las clases medias y altas, que constituyen el grueso de los pagadores de impuestos. Tienden a favorecer también determinadas categorías (por ejemplo, las dimensiones del hogar) o comportamientos (detracciones ligadas a consumos o servicios determinados). Este tipo de política tributaria es perfectamente compatible con la perspectiva política favorable a una menor intervención del Estado en el sistema económico, ya que reduce la carga fiscal que afecta al contribuyente e incrementa su ingreso disponible, con la idea de que este pueda gastarlo en el mercado o ahorrarlo según su conveniencia. Sin embargo, un mayor recurso a este tipo de 'bienestar fiscal', desfinancia la provisión pública de servicios y transferencias, al mismo tiempo que incentiva la adquisición privada en el mercado de servicios y bienes generadores de bienestar. El vínculo resulta evidente en los beneficios fiscales concedidos para la adquisición de seguros privados (de vida o previsión). Otra partida muy importante resulta de los incentivos fiscales a la adquisición de viviendas.

El principio de necesidad rige en el llamado modelo liberal de Estado de bienestar. En este modelo, los recursos públicos están destinados exclusivamente a aliviar las necesidades de los más pobres, que no logran valerse por sí mismos. Es decir, que el Estado cumple una función de rescate de última instancia, cuando las instituciones no estatales han fallado en proporcionar el nivel necesario de bienestar al individuo.

El segundo modelo es el de tipo conservador. El gasto público se distribuye según los aportes contributivos. El nivel de los mismos depende del nivel salarial de cada individuo y por ende varían generalmente según el sector ocupacional. Asimismo, la elegibilidad para el otorgamiento de beneficios sociales está subordinada al estatus laboral (o a una relación de dependencia con el beneficiario).

Por último, el modelo de tipo socialdemócrata y universalista desarrolla servicios y políticas públicas abiertas a todos los ciudadanos, en razón de la titularidad de derechos sociales reconocidos por el Estado. Como se verá, en este modelo los servicios están erogados por entidades públicas y son financiadas por la fiscalidad general.

Para llegar a desarrollar esta tipología, Esping Andersen define dos conceptos fundamentales: la desmercantilización (*decommodification*) y la estratificación social. En palabras del propio Esping-Andersen (1993), en un sistema capitalista de mercado donde el bienestar del individuo depende de la venta en el mercado de su fuerza trabajo, “la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1993:41)<sup>178</sup>. Un poco más adelante, escribe que “los Estados de bienestar son instituciones clave en la estructuración de las clases y del orden social” y, por esa razón, son “sistemas de estratificación social” (*ibíd.*)

---

<sup>178</sup> En el caso extremo de ausencia de políticas desmercantilizadoras, el bienestar de una persona dependería exclusivamente de su poder de compra en el mercado de recursos, de forma mediada por el aporte que deriva de su pertenencia a redes sociales de cercanía y solidaridad, tanto las familiares como las comunitarias, informales o formales de tipo asociativo.

Los efectos de estratificación de las políticas de bienestar son esenciales en el análisis de su evolución, ya que determinan en buena parte los efectos-sendero de desarrollo (*path dependency*) para los Estados de bienestar. Este mecanismo de retroalimentación deriva de que los efectos distributivos generados por las políticas sociales influyen sobre la fuerza relativa de las clases sociales.

Según Esping-Andersen, las clases sociales están en el origen y constituyen el principal soporte del Estado de bienestar, por medio de su movilización política, como muestran las teorías de los recursos de poder. Los efectos de estratificación resultan ser básicos en el esquema de Esping-Andersen, ya que explican la inercia institucional de los Estados de bienestar. Es en razón de ese rasgo que países que pueden clasificarse bajo distintos modelos de Estado de bienestar tienden a seguir diferentes trayectorias de desarrollo.

A continuación se verá como los tres modelos delineados por Esping-Andersen están caracterizados en términos de desmercantilización y de estratificación. En el modelo liberal, los beneficios son de tipo asistencial y residual: por un lado, suelen estar condicionados a pruebas de comprobación de ingresos (*means test*); por el otro, están fijados en un nivel suficientemente bajo, cercano a la línea de la pobreza, con el objetivo de no reducir los incentivos al trabajo de los beneficiarios. Por esta razón, los grupos favorecidos por las políticas públicas están conformados por las personas de menores recursos y excluyen directamente a la clase media o no son atractivos para la misma. Además, el grado de desmercantilización es mínimo, de hecho este es un rasgo perseguido por los legisladores, y el nivel de redistribución resultante es el menor.

En el modelo conservador, los derechos adquiridos están estrechamente vinculados y varían según la clase social y el estatus ocupacional. En otras palabras, existe una pluralidad de programas condicionados al estrato laboral o, secundariamente, a la relación de dependencia del beneficiario con el titular

principal del derecho. De hecho, a la política social se atribuye un papel subsidiario respecto a la familia, que se mantiene como centro principal de producción del bienestar. Dicho de otra forma, el objetivo principal de las políticas estatales es proteger los ingresos del jefe de familia del riesgo, más que ofrecer una amplia gama de servicios públicos que permitan la activación de la mujer en el mercado laboral. Este rasgo deriva de la génesis cristiano-demócrata de este modelo. Por lo que concierne a los resultados, el nivel de redistribución y desmercantilización del modelo conservador es intermedio respecto a los otros dos, mientras que el efecto sobre la consolidación de la estratificación social preexistente es máximo. El objetivo principal de este tipo de Estado de bienestar es, por lo tanto, preservar el orden social al garantizar al jefe de familia un nivel elevado de seguridad económica.

Por último, el modelo socialdemócrata está caracterizado por el diseño universalista de sus programas públicos, cuyo alcance es extendido a la práctica totalidad de las clases medias. Se da una socialización del bienestar individual, independientemente del estatus laboral o familiar, por lo que se logra el máximo grado de desmercantilización. El sistema se financia con una fiscalidad progresiva, de modo que se obtiene la mayor redistribución de los tres modelos, mientras que los efectos de estratificación social son reducidos. Al mismo tiempo, el sistema puede financiarse gracias a una tasa de actividad muy elevada, tanto para los hombres como las mujeres, residiendo la clave de su sostenibilidad en la consecución de una situación normal de pleno empleo.

El cuadro presentado ha llevado a algunos autores a destacar lo que parece ser una paradoja de la redistribución, es decir, el hecho de que los modelos de bienestar basados en transferencias focalizadas, que benefician a los más pobres, generan en realidad un menor nivel de redistribución total. Al contrario, en aquellos países donde es mayor la desigualdad en las transferencias, se registra una menor desigualdad de los ingresos, después de impuestos y transferencias.



Esto se da por ejemplo en esos sistemas previsionales en los que los beneficios de la seguridad social están calculados sobre la base del nivel salarial de los últimos años de la vida laboral. El objetivo de este tipo de sistema previsional es garantizar el nivel de vida alcanzado por el trabajador en las últimas fases de la vida laboral, generalmente a un nivel más alto respecto a los primeros años de su carrera. En consecuencia, un sistema con estas características tiende a reflejar las desigualdades salariales preexistentes. En otras palabras, el gasto previsional tiene efectos regresivos. Sin embargo, en los países que muestran un gasto social con estos efectos regresivos, se comprueba paradójicamente un menor nivel de desigualdad económica, después de transferencias. La explicación de este fenómeno reside en que las modalidades alternativas de aseguramiento conducen a resultados todavía más desiguales. En otros términos, un sistema previsional público desplaza a las pensiones privadas y a las inversiones financieras de capital, que están distribuidas de manera todavía más desigual (Korpi y Palme, 1998:681-683).

La otra razón fundamental de que los sistemas de políticas sociales centrados en programas de gasto focalizados tienden a lograr marcas peores en términos de desigualdad es política. Este tipo de programas, al beneficiar principalmente a un grupo reducido de personas, el de menores recursos, no logran generar un suficiente apoyo político de parte del resto de la población. La falta de consenso podrá manifestarse cada vez que se debata una expansión del gasto público redistributivo, en particular, si de ello deriva un aumento de la imposición fiscal. Dicho de otra manera, si las políticas sociales no benefician también a sectores de la clase media, esos programas tenderán a mantenerse de dimensiones reducidas. Si el alcance y la financiación de las políticas públicas focalizadas es limitado, el grado de redistribución total del gasto público resultará comparativamente pequeño (Huber, Pribble y Stephens, 2009).

### *3.3.2. El debate surgido a partir del análisis de los mundos del bienestar*

La aparición del trabajo de Esping Andersen suscitó una pluralidad de respuestas y críticas, lo que condujo a todo un florecimiento del debate sobre

los Estados de Bienestar. Es interesante delinear los rasgos principales de este debate ya que del mismo surgieron elementos interesantes para examinar el caso argentino. Además fue de la discusión de la aplicabilidad de estas categorías a los países no desarrollados que fue evolucionando una literatura latinoamericana sobre este tema.

Es posible reagrupar las críticas al trabajo de Esping-Andersen bajo dos categorías principales. Un primer grupo de críticas se ha centrado en discutir los tipos ideales propuestos por Esping-Andersen. Algunos autores sostienen que muchos países no encajan bien en ninguna de las familias propuestas por este autor, y proponen ampliar la lista de tipos ideales para incluir estos casos particulares<sup>179</sup> (Arts y Gelissen, 2002). Otros autores subrayan los límites intrínsecos del método tipológico (Kasza, 2003) o advierten de la necesidad de determinar un criterio claro para discriminar qué es un Estado de bienestar y qué no lo es (Veit-Wilson, 2000).

El segundo grupo de críticas apuntan al contenido del análisis de Esping-Andersen, es decir a los temas que este autor no ha incluido en su estudio. En primer lugar, se destaca como los tres modelos de Estados de bienestar fueron definidos sobre la base de un estudio de las políticas de mantenimiento de ingresos y las prácticas en el mercado laboral, sin que se analizara el efecto de los programas sociales en otros sectores (la salud, la educación y la vivienda). En segundo lugar, el enfoque de clases que impregna la propuesta de Esping-Andersen, no toma en cuenta otras fuentes de estratificación social, en particular el género. Por último, otros autores proponen ampliar el análisis a los países en desarrollo, y consideran los Estados de bienestar un caso particular de regímenes de bienestar, relativo a un grupo reducido de países desarrollados (Gough y Wood, 2004).

---

<sup>179</sup> Limitadamente al caso de los países desarrollados, los países de Europa del sur, por un lado, y Australia y Nueva Zelanda, por el otro, parecen no encajar apropiadamente en las tipologías de Esping-Andersen. Algunos casos híbridos parecen encajar en más de un tipo ideal (como en el caso de Suiza o los Países Bajos).

En sus trabajos posteriores, este autor ha aceptado y contestado a la mayoría de estas críticas (cfr. Esping-Andersen, 2000), pero por razones de espacio, a continuación este trabajo destacará algunos de los elementos del debate que puedan sugerir líneas de análisis útiles para el estudio del caso argentino, aunque esas contribuciones fueran pensadas en particular a partir del estudio de los países desarrollados. Posteriormente se verá como la literatura sobre los Estados de bienestar pasó a tratarse en el ámbito de la región latinoamericana, dentro un movimiento más amplio de expansión de la disciplina a los países en desarrollo. Finalmente, la discusión se centrará en la adaptación de los conceptos examinados al caso argentino.

Para empezar se evidenciarán algunos aportes que derivan de la literatura que ha propuesto ampliar las familias de Estados de bienestar, superando los tres modelos de Esping-Andersen. Los autores que han tratado de las peculiaridades de los Estados de bienestar en los países de sur de Europa, frente al modelo ideal conservador en el que se inspiraron, aportan elementos que resultan particularmente interesantes para un análisis del caso argentino, ya que también en ese país el modelo de referencia fue por largo tiempo el conservador-bismarkiano.

Ferrera (1996), por ejemplo, delinea las características principales de lo que él llama modelo 'mediterráneo', atribuido a países como Grecia, España, Italia y Portugal. En primer lugar, las instituciones de la seguridad social recalcan formalmente aquellas del modelo conservador corporativo, pero su funcionamiento efectivo es *sui generis*. En general, coexisten casos de generosidad muy elevada, en la aplicación de reglas que favorecen algunos grupos privilegiados, por ejemplo en el caso de determinados regímenes previsionales. Al mismo tiempo el sistema sufre de la falta de cobertura que afecta a número considerable de ciudadanos, que por ejemplo están excluidos del mercado laboral o no acumularon el monto mínimo de contribuciones. Frente a esta situación, algunas de estas personas están cubiertas subrepticamente por subsidios no contributivos (de invalidez u otros), cuya

distribución está, sin embargo, distorsionada por formas persistentes de clientelismo.

Es verdad que los sistemas de salud y educativos tienden a presentar un sector público y universal, cuya cobertura no suele incluir a las clases medio altas. En todo caso, la penetración del Estado en la esfera del bienestar es en general baja y su papel es subsidiario respecto a otras instituciones no estatales. Un lugar predominante lo siguen ocupando las familias, pero también el papel de instituciones de la sociedad civil, en particular de la iglesia católica es muy desarrollado. Finalmente los procesos de reforma desde finales de los años 70 han promovido la expansión del sector privado y las prácticas de gestión privada en todos los servicios públicos.

En conclusión, las instituciones estatales son débiles, la burocracia tiene un bajo nivel de profesionalidad y autonomía, que acompañada a la masificación tardía de los programas sociales, condujo a la consolidación y sofisticación de las prácticas clientelistas preexistentes Ferrera (1996:31). En la sección 3.5 se mostrará cómo algunos de estos rasgos fueron compartidos por los países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo, aquellos donde más se expandió el gasto social del Estado y su papel en la erogación de servicios públicos, por lo menos durante la época en la que rigió el modelo desarrollista o de sustitución de importaciones (ISI).

En el caso argentino, por las características geográficas y de su desarrollo histórico y demográfico, es igualmente posible recabar elementos de interés a partir de la lectura de la literatura que ha tratado de las características del Estado de bienestar en otros dos países de colonización reciente, como es el caso de Australia y Nueva Zelanda. En estos países se dio una configuración particular del Estado de bienestar, centrada en un conjunto de políticas económicas que favorecía los recursos disponibles para los asalariados. Castles (1985) utiliza para describir esos dos casos la fórmula “*wage earners’ Welfare State*” (Estado de bienestar de los asalariados). Esa definición es fiel a la

realidad si tomamos a referencia el período que precede la aplicación de reformas de inspiración neoliberal en esas latitudes.

En breve, en esos dos países la seguridad económica no fue alcanzada a través de una expansión del alcance de las políticas sociales del Estado, sino a través de una protección del estatus laboral de los asalariados y una contención del nivel de desigualdad existente los mismos. Este resultado se obtuvo mediante la prioridad puesta en el pleno empleo y por efecto de niveles salariales (reales) relativamente elevados. El conjunto de políticas económicas que lograron cumplir con esos dos objetivos, por lo menos en las primeras décadas de la posguerra, se basaban en tres pilares fundamentales: una política de arbitraje laboral y salario mínimo que favorecía una baja dispersión de los salarios en torno a un salario medio de equilibrio elevado; una política comercial proteccionista que fomentó el desarrollo industrial interno y el crecimiento del empleo industrial; un control sobre el ingreso de inmigrantes, para reducir las presiones sobre el mercado laboral (Castles, 1994:124-125); por último la sostenibilidad externa del sistema, gracias a la explotación de la riqueza en materias primas. En otras palabras, el nivel de desigualdad y la calidad de vida resultante de la participación al mercado laboral eran suficientemente elevados para prevenir las demandas a favor del desarrollo de políticas redistributivas por parte del Estado<sup>180</sup>.

La comparación de Argentina con los dos países oceánicos no es tan peregrina, ya que los tres han compartido algunas características comunes, en particular en relación a la historia de su poblamiento e inserción en la economía internacional (Gerchunoff y Fajgelbaum, 2006). En el caso argentino, el Estado de bienestar que fue configurándose durante la primera presidencia de Perón se asentaba sobre una política económica de naturaleza similar. Al centro de la acción gubernamental estaba la prioridad atribuida al desarrollo de una

---

<sup>180</sup> En paralelo se fue desarrollando un sistema previsional y de asistencia social focalizada, financiada por la fiscalidad general, para las personas que por diferentes razones no podían participar del mercado laboral. Los beneficios, situados inicialmente en un nivel elevado, eran de tipo “*flat rate - means tested*”, es decir, de cuantía constante y supeditados al control de los recursos poseídos por de los beneficiarios (Castles, 1994:126).

industria nacional con el objetivo de alcanzar el pleno empleo, garantizando simultáneamente un nivel salarial elevado para los ocupados en el sector urbano industrial. El primer fin se persiguió por medio de una política comercial de protección del sector productor de bienes de consumo de capital nacional, lo que permitía generar el mayor número de empleos en ese sector. La segunda meta se sostuvo gracias al control por parte del Estado del comercio exterior de productos primarios, lo que permitía la contención de los precios de los bienes-salario exportados por el país como carne y granos. Las aduanas eran a su vez la principal fuente de recursos fiscales para financiar la expansión del gasto social de ese período<sup>181</sup>.

### *3.4. Extensiones a la discusión sobre el Estado de bienestar*

Lo dicho hasta el momento sugiere que para analizar las políticas de bienestar no es suficiente analizar las políticas sociales implementadas por el Estado, sino que se debe ampliar el análisis a toda política pública que tenga impactos sobre el bienestar. Por otra parte estos efectos están mediados por la concurrencia de otras instituciones que influyen sobre el bienestar individual. Es decir, que es conveniente ir en el análisis más allá de las políticas sociales del Estado y adoptar un concepto más general de régimen de bienestar. Esta expresión se refiere a la constelación de instituciones socio-económicas, de programas y de políticas orientadas a la promoción del bienestar general de las personas. Respecto a las instituciones estatales, ciertamente incluye la ejecución de las políticas sociales, pero además la política fiscal y, en general, toda política económica y regulatoria que tenga un impacto sobre la distribución de los ingresos y la riqueza (Goodin *et al.*, 1999).

Por añadido, el concepto de régimen de bienestar abarca instituciones no estatales igualmente determinantes para el bienestar individual, como son la

---

<sup>181</sup> Una diferencia evidente con los dos países citados reside en que la política migratoria, aunque encauzada hacia la colonización de las zonas rurales o las exigencias de la industria, durante el peronismo no llegó nunca a ser restrictiva, como demuestra el flujo importante de inmigración del sur de Europa en esos años, junto con la inmigración de los países limítrofes y las crecientes migraciones internas (cfr. Novick, 2000; Mármora, 2010).

familia, el mercado, y las instituciones de la sociedad civil, que se sitúan en una posición intermedia entre los tres sectores. En consecuencia, una definición de 'régimen de bienestar' podría ser la siguiente: la matriz institucional (arreglos, políticas y prácticas institucionales) conformada por los mercados, el Estado, las familias y la comunidad, cuya configuración genera efectos en términos de bienestar y de estratificación social en un determinado contexto social y cultural (Gough y Wood, 2004:5, 23, 26).

A partir de este marco conceptual, es posible traer algunas consideraciones que abren una ventana sobre las correspondientes líneas de investigación actualmente presentes en la literatura.

#### *3.4.1. Modelos de financiación de los Estados de bienestar*

En primer lugar, el estudio de los regímenes de bienestar y la interrelación entre sus componentes no se detiene al análisis de cuánto, cómo y quién gasta. Igualmente importante es investigar cómo se financian las instituciones del Estado de bienestar y si las fuentes de financiación son sostenibles en el tiempo. Esto significa, en un análisis de corto plazo, identificar los pilares financieros sobre los que se sustentan los diferentes componentes del régimen de bienestar. En una perspectiva de más largo plazo, sería necesario interrogarse si la configuración del sistema económico soporta una determinada conformación del régimen de bienestar, cómo los cambios en el primero afectan o transforman el segundo, y si opera alguna forma de retroalimentación del régimen de bienestar hacia el modo de crecimiento económico, como se planteó en la sección 1.6.2.

Para empezar, debe indagarse cómo han evolucionado y evolucionan los regímenes de bienestar a lo largo del tiempo, la resistencia al cambio frente a modificaciones en el contexto económico en el que se desarrollan, y como esas transformaciones siguen o se alejan de determinados senderos de desarrollo histórico. En esta misma óptica, debería discutirse cómo los regímenes de bienestar se han adaptado a una serie de cambios estructurales, que han conllevado el surgimiento de nuevas formas de riesgo social para los que no

habían sido diseñadas las políticas públicas tradicionales, en particular en el sector de la seguridad social. Al respecto, debe tenerse particularmente en cuenta que las instituciones tradicionales del Estado de bienestar no fueron construidas de forma neutral respecto al género, sino que presuponian una estructura del hogar tradicional y estable. En este sentido, en muchos casos consolidaron y perpetuaron las desigualdades de género preexistentes. La mayor participación femenina en todos los ámbitos supone obviamente una oportunidad para toda la sociedad, pero también constituye un reto para reformar el sistema de bienestar de manera que produzca resultados menos sesgados respecto al género.

En relación a la primera cuestión, Goodin y Rein (2001) proponen conducir por separado un análisis de la estructura de las transferencias sociales y las modalidades de financiación del sistema. Si en el primer aspecto, los autores coinciden prácticamente con Esping-Andersen, en el segundo aspecto, afirman que los regímenes de bienestar se sustentan sobre distintos pilares de financiación. En una configuración ideal del sistema, el pilar estatal financiaría las prestaciones sociales a través de la fiscalidad general y las erogaría a través de agencias públicas; en el ámbito del mercado, cada individuo se autofinanciaría con sus rentas laborales o de capital y contrataría los servicios erogados por proveedores privados; en la familia, bienes y servicios que generan bienestar estarían proporcionados por los miembros del hogar (en particular los no activos) a través de una transformación de los recursos económicos y materiales obtenidos en el mercado; por último, en el pilar 'comunitario', las prestaciones sociales estarían proporcionadas por miembros (remunerados o no remunerados) de organizaciones no estatales de la sociedad civil, (iglesias, entidades benéficas y de caridad; sociedades mutuales o cooperativas; ONGs, asociaciones comunitarias o grupos de voluntarios, etc.) que recibirían financiación de las aportaciones voluntarias de sus miembros o sus beneficiarios.

Naturalmente, en el caso concreto de cada país y a nivel sectorial (salud, pensiones, asistencia social, etc.) lo que se manifiesta son configuraciones



híbridas, tanto a nivel de financiación que de erogación. El caso más evidente son las instituciones de la seguridad social, que se financian mediante la aportación de los afiliados y están fuertemente reguladas por el Estado. Las erogaciones pueden, en cambio, estar a cargo de organizaciones no estatales, en régimen de monopolio o diversificadas, generalmente de naturaleza sindical, por lo que los mecanismos de transferencia de fondos pueden llegar a ser complejos, abarcando elementos de los 4 pilares.

En el caso de las organizaciones sociales no estatales, generalmente el grueso de la financiación no deriva de aportes de sus miembros sino de la licitación de fondos públicos y privados. En los hogares, una parte considerable de los recursos manejados domésticamente derivan naturalmente directamente o indirectamente del Estado, en un nivel que puede ser superior o inferior a los impuestos y tasas pagadas a favor del mismo.

Otras formas híbridas se dan en el caso de los sistemas sanitarios, donde según los casos la propia fiscalidad general, seguros sociales de tipo contributivo o planes previsionales privados (individuales o contratados colectivamente, a nivel de empresa), financian la provisión de servicios por parte de entidades públicas, privadas o gestionadas por instituciones no estatales (sin ánimo de lucro).

Los regímenes de bienestar muestran, en otras palabras, una flexibilidad muy elevada que da lugar a configuraciones de mercado/familia/comunidad y Estado con un elevado grado de heterogeneidad. Esto podría dar lugar a cambios en la configuración de un régimen de bienestar, sin que se evidencien transformaciones visibles en el pilar estatal, por lo menos a nivel de gasto público.

#### *3.4.2. La política de las reformas y la resistencia al cambio de los Estados de bienestar*

Esta consideración contrasta en los hechos con esa parte de la literatura sobre el Estado de bienestar que consideraba que uno de sus rasgos principales era su resiliencia, es decir, la resistencia a los shocks externos. P. Pierson (1996)

demostraba que la envergadura del fenómeno de la 'retirada' (o *retrenchment*, en inglés) del Estado de bienestar causada por la crisis del modelo de crecimiento keynesiano era mucho menor de lo esperado por la literatura sobre la crisis fiscal del Estado de bienestar. El autor teorizaba que la existencia de clientelas beneficiarias de transferencias y servicios públicos y el crecimiento de las burocracias que gestionan los programas públicos y el funcionariado que trabaja en ellos, han llegado a constituir una parte importante de la clase media y su principal soporte político. Esta nueva clase social explicaría la resistencia de los Estados de bienestar, aunque haya disminuido la fuerza de los actores que propiciaron su desarrollo, las clases trabajadoras y sus referentes políticos (cfr. 3.2).

Otros autores consideran que el trabajo de P. Pierson no considera de manera suficiente los cambios acontecidos en el contexto socio-económico de los países europeos, en términos de la creciente desigualdad social y de la caída de las oportunidades de empleo, combinado con un incremento de la precariedad laboral y el fuerte crecimiento del desempleo. Clayton y Pontusson (1998), por ejemplo, consideran que todos estos factores modifican con más rapidez el funcionamiento interno del Estado de bienestar que la lentitud, señalada por P. Pierson, con la que se transforman sus instituciones formales. La causa reside en qué los cambios en el mercado laboral se traducen por un lado en una disminución de la financiación del sistema de bienestar (menores ingresos tributarios y menores contribuciones sociales), por el otro en una pérdida de elegibilidad en el acceso al sistema de protección social (contributivo) para los desempleados y los ocupados precarios (que no cotizan). De esta forma, el régimen de bienestar puede transformarse en sentido residual sin que medie un cambio significativo en la naturaleza formal y jurídica de las políticas sociales. Esto se da porque adquieren protagonismo numérico los programas asistenciales condicionados, mientras las instituciones tradicionales de la seguridad social van perdiendo afiliados.

Desde una perspectiva similar, Korpi (2003) considera que las políticas de pleno empleo constituyen el núcleo constitutivo del Estado de bienestar, en

cuanto fundamento imprescindible de la seguridad social. Por esta razón, el funcionamiento del mercado laboral constituye un indicador muy preciso de la salud del Estado de Bienestar. Al contrario, el tradicional indicador del gasto social no es suficientemente explicativo, ya que un incremento del mismo puede estar causado de forma directa por un aumento del desempleo, tanto por el mayor gasto en subsidios como, en general, por un descenso de la actividad económica, que activa otros amortiguadores automáticos del gasto público<sup>182</sup>. Si así son las cosas, una crisis del mercado laboral genera un aumento del esfuerzo fiscal observado, lo que puede dar la ilusión de una expansión del Estado de Bienestar, cuando en realidad el fenómeno subyacente es otro. Durante la crisis del empleo en Europa de los años 80, consideraciones de este tipo llevaron a considerar el Estado de bienestar como causa directa de la crisis fiscal de esos países. El efecto último puede ser en ese caso contrario a una expansión del Estado de bienestar, si la austeridad fiscal conduce a un programa de reformas cuya prioridad es reducir el coste de las políticas sociales.

En este contexto, resulta clave la disposición de las clases medias respecto al Estado de bienestar. Debe tenerse en cuenta que el sector de los trabajadores obreros, una de las fuerzas sociales que favoreció la consolidación del Estado de bienestar, se ha debilitado, tanto en términos de número como de organización política, por la conjunción de una serie de procesos históricos. La tercerización de las economías desarrolladas, acompañada por la fuerte reorganización, mecanización y deslocalización de las empresas industriales, permitida por los cambios tecnológicos y la globalización financiera, han provocado una reducción de las dimensiones relativas del sector industrial, con una fuerte pérdida consecuente de empleos en ese ámbito. Por ende, se ha debilitado fuertemente la posición económica y la fuerza política de los trabajadores industriales y de sus representantes. A falta de ese actor social, la posición de las clases medias se hace determinante para sostener el

---

<sup>182</sup> Además de reducir, es obvio, el denominador (el PIB) utilizado para calcular todo un conjunto de indicadores de gasto.

mantenimiento, por lo menos, de los servicios públicos y los programas de transferencia del Estado existentes.

Como señala P. Pierson (1996) no es de esperar un recorte radical del gasto público en un corto período de tiempo, sino más bien un proceso lento de erosión del sistema público, que vaya recortando lentamente el consenso, especialmente de las clases medias, que existe a su alrededor.

La modalidad de recorte del gasto público que presumiblemente encontrará una menor resistencia en la sociedad consistirá, en el ámbito de los servicios, en una reducción progresiva del personal, en primer lugar por la vía de un bloqueo de las sustituciones de trabajadores retirados; una reducción del gasto en insumos bajo el lema de mejorar la eficiencia del gasto; además de un congelamiento de las inversiones, cuyo efecto se hace visible sólo en el largo período, y la implementación de formas de copago de parte de los usuarios, justificados como formas de incentivar un comportamiento individual responsable. Respecto a las transferencias se dará una adecuación reducida al incremento del costo de la vida, fórmulas de cálculo de las prestaciones menos generosas, restricción de la duración temporal de las prestaciones, endurecimiento de las reglas de elegibilidad, implementación de condicionalidades o contraprestaciones, etc.

De la combinación de estos procesos se generará una reducción relativa del gasto social respecto a otras partidas, o incluso su disminución en términos reales, cuyo efecto último se expresará en una reducción paulatina de la calidad de los servicios erogados por el Estado y en un declive gradual del monto real de transferencias monetarias erogadas. En este último ámbito, el proceso se completará introduciendo 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, que conciernen en particular a los jóvenes 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 contributivo para las empresas.

Decisiones de este calado encuentran menores resistencias ya que no tocan formalmente los derechos adquiridos de los ocupados con empleo fijo. Asimismo, los efectos de los recortes sobre la calidad de los servicios públicos resultan visibles sólo en el largo plazo. Si no existiera alternativa a los servicios públicos, los usuarios se verían obligados a utilizar su voz (*voice*, según la terminología de Hirschman, 1981) para intentar contrarrestar las causas del declino. Sin embargo, se produce históricamente un proceso general y paralelo de expansión del sector privado competidor, coadyuvado por reformas legislativas que favorecen la desregulación o la privatización de sectores de los servicios públicos. De esta forma se concede a las clases medias una alternativa de salida (*exit*) del sistema estatal, en parte en respuesta a sus demandas de un servicio diversificado y personalizado, fruto de la voluntad de no ser ‘cautivos’ de un monopolio público. Al crecer el número de personas que optan por la ‘salida’ del sistema público (u *opting out*), se va debilitando el apoyo hacia el Estado de bienestar, lo que favorece nuevos recortes en el sector, retroalimentando el proceso. El resultado final, que se va forjando a lo largo de este proceso, es que el sistema de servicios públicos se irá segmentando entre un sector estatal y uno privado según el nivel de ingresos de los usuarios.

El entorno de ajuste fiscal impulsado por los tratados que conducirían a la Unión Monetaria en Europa propició el recurso al discurso de la crisis para impulsar recortes a las prestaciones sociales con el objetivo de la contención del gasto en muchos países de la Unión. A raíz de las crisis económicas y de solvencia, en primer lugar la crisis del Sistema monetario europeo a principios de los 90 para culminar a la crisis que aqueja los países desarrollados desde 2008, el discurso político se ha cebado del “exceso de gasto público” y la necesidad de liberar las fuerzas económicas del peso de una excesiva imposición fiscal de parte del Estado, correspondiente a las necesidades de cubrir un elevado gasto social. Fruto de sucesivas reformas de los sistemas provisionales y de la reducción del personal y de los recursos materiales en los sistemas educativos y sanitarios, se ha ido produciendo una profundización del proceso de recortes del Estado de bienestar, que va enfrentado una resistencia

cada vez menor, ya que capas crecientes de las clases medias escogen acogerse al sector privado. Los promotores del recorte defienden sus medidas como la única forma de salvar al Estado de bienestar de la crisis debida a un exceso de costes, de manera de poder asegurar su sostenibilidad futura, vistos los cambios demográficos que viven nuestras sociedades. Reniegan, en cambio, de estar operando para una minimización del sector público y de la intervención del Estado en la economía, para favorecer el sector privado.

En términos generales, los partidarios de este programa político tenderán a buscar acuerdos de consenso con la oposición y las partes sociales, en particular los sindicatos, sobre la profunda necesidad recaudatoria del momento, para repartir la carga de responsabilidad (*blame*) de los recortes sociales, en particular en todos los casos en que vayan a tocar intereses constituidos, ya que generan un elevado grado de impopularidad (P. Pierson, 1996:156, 177). Esta ha sido la constante en el caso de las reformas previsionales en los países europeos, dónde raramente se han dado reformas unilaterales por parte del ejecutivo. Naturalmente, la intervención sobre las instituciones del Estado de bienestar ha representado sólo una pieza de un proyecto más amplio que desde la década de los años 70, bajo lemas como la competitividad y la globalización, se ha expresado con el apoyo a políticas de flexibilización del mercado laboral, privatización de activos públicos, liberalización de los mercados financieros y de los movimientos de capitales, independencia de los bancos centrales, prudencia y austeridad fiscal, etc., como se ha tratado en muchas secciones de este trabajo (cfr. 1.4.4; 1.4.5; 1.8.4; 2.4.1).

Estos procesos han representado la práctica manifestación de la dominación cultural del pensamiento único, que a lo largo del tiempo ha recibido el consenso por parte de opuestas posturas políticas. Si no cabe sorprenderse del apoyo de la derecha europea al clásico principio del “laissez faire, laissez passer”, es decir al apuntalamiento de la libre expansión de los mercados, a través de un desmantelamiento de la economía mixta y regulada de la posguerra, en nombre de una minimización de las interferencias del Estado, la postura de la celebrada “tercera vía” en algunas recientes corrientes de la

socialdemocracia europea resulta más sorprendente. Esta perspectiva abraza las recetas abogadas por el pensamiento único en lo económico, aunque se diferencia de la derecha al reconocer con mayor énfasis que deben implementarse políticas de sustentamiento de las personas que no logren, involuntariamente, participar de los beneficios del mercado. Es en ese punto, el de la voluntariedad, o en el de la responsabilidad individual sobre sus propias decisiones (cfr. 2.6.4), es donde se juega el debate sobre las políticas de activación laboral y la focalización de las políticas de asistencia. El enfoque sobre el 'capital humano' a través de una inversión en el sistema educativo se mueve a lo largo de las mismas líneas de la igualdad de oportunidades sin cuestionar el sistema que produce las desigualdades originarias que se pretenden corregir en las generaciones posteriores. Por último, se explica el renovado papel de la asistencia social para rescatar a los que quedan excluidos de los procesos económicos. Al contrario, el paquete de políticas sociales tradicionales, en particular el sistema sanitario y de pensiones, deben reformarse con vistas a aumentar su eficiencia a través de una contención de sus costos y la introducción de prácticas gerenciales privadas de análisis costo-beneficio.

Crisis del empleo, privatización y segmentación de los servicios públicos, ajustes fiscales: un abanico de procesos que de forma parecida se manifestaron igualmente en Argentina en los años 90. Se trata de un largo proceso que ha recobrado fuerza en cada momento de crisis, como el actual. En la arena política se enfrentan ideas y recetas diferentes, aunque algunas de éstas, las que se acaban de exponer, reciben más apoyo tanto en la academia como en el ágora mediática. Entre líneas es verdad que se han producido en este mismo período histórico una serie de fenómenos que han socavado las bases de la construcción de Estado de bienestar de la posguerra. Se trata de procesos humanos, y no de calamidades naturales, por lo que remiten a un conjunto de causas sociales, que pueden en parte o totalmente revertirse en algún punto del tiempo. Sin embargo deben tenerse en cuenta a la hora de

analizar las reformas efectuadas en el ámbito de las políticas públicas de bienestar.

### *3.4.3. Cambios de largo plazo en el funcionamiento de los sistemas de políticas sociales*

Hay una parte de la literatura que ha señalado la emergencia de estos fenómenos, entre los que se enumeran los cambios demográficos y en la estructura familiar, las transformaciones de las estructuras de género y de los mercados laborales. Estos cambios han causado el surgimiento de nuevos riesgos sociales, no contemplados por las instituciones tradicionales del Estado de bienestar. Por esta razón, es necesario un proceso de recalibración de sus mecanismos de funcionamiento. Taylor-Gooby (2004) considera que esas transformaciones de largo plazo vienen asociadas a la transición hacia una sociedad postindustrial y producen consecuencias tangibles sobre los regímenes de bienestar. En particular, la generalización del empleo femenino conduce a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado (de cuidados); el aumento de la población mayor produce, por su parte, un crecimiento de la demanda de cuidados y asistencia, y al concomitante incremento en los costes del sistema previsional y de salud; el reforzamiento del vínculo entre nivel educativo y empleo, provocado por el sesgo del progreso técnico y la competencia internacional, lleva a la necesidad de implementar políticas activas para fomentar el empleo y la inversión en educación e investigación y desarrollo.

Entre estos elementos, es necesario profundizar en particular en el tema de la transformación de la posición social de la mujer. El crecimiento del empleo femenino ha llevado a revalorar la vigencia de lo que la perspectiva de género llevaba varios años sosteniendo en el análisis de los regímenes de bienestar. La tesis central de esta perspectiva es que los Estados de bienestar fueron contruidos sobre la base de una estructura de género bien precisa, con la intención más o menos implícita de preservarla. Históricamente la mujer ha obtenido beneficios sociales en virtud de su estatus dependiente en el hogar (en



su rol de esposas, hijas, etc.), con la justificación de que este esquema representaba la división 'natural' del trabajo entre el hombre proveedor de los recursos, con acceso al mercado, y la mujer, madre y cuidadora en el ámbito doméstico.

Este modelo ideal basado en el jefe de familia varón, no reputaba de igual valor la contribución del trabajo remunerado y el no remunerado al bienestar familiar. El trabajo de cuidados no daba, por ende, derecho alguno a prestaciones de la seguridad social. Si bien, en la práctica las mujeres han participado siempre en alguna medida en el mercado laboral, y han incrementado notoriamente su tasa de actividad, sigue sin ser socialmente reconocido el trabajo que cumplen, casi exclusivamente, en el hogar. Por otra parte, cuando ingresan en el mercado laboral, lo hacen desde una posición de desventaja, en trabajos de peor calidad y menores remuneraciones; en muchos casos se trata de trabajos de tiempo parcial (para conciliar empleo y cuidados familiares); sus carreras están marcadas con períodos alargados de inactividad (en coincidencia con el cuidado de los hijos), por lo que tienden a acumular un menor monto de contribuciones respecto a sus colegas varones. De esta forma adquieren derecho a un nivel inferior de transferencias futuras (J. Lewis, 1992).

Este modelo tradicional ha sufrido cambios irreversibles en muchos países y nuevos modelos se han ido asentado en los que ambos miembros adultos de la familia participan en el mercado laboral (doble-proveedor), aunque en muchos casos con salarios y tiempos de trabajo menores para la mujer. Esta evolución entra en conflicto con los supuestos implícitos que moldean las políticas sociales, en muchos casos basados en el modelo de género tradicional (J. Lewis, 2001).

En otras palabras, los regímenes de bienestar y su financiación contribuyen a la reproducción o a la lenta transformación de las jerarquías de género. Así una determinada configuración del régimen de bienestar puede favorecer la reproducción de los roles de género tradicionales, desprotegiendo a las nuevas formas familiares, mientras otra configuración podría favorecer la

activación laboral de la mujer. Respecto a este tema, cada una de estas configuraciones puede clasificarse según el grado de desfamiliarización alcanzado. Este concepto puede definirse como el nivel en el que las personas que tienen a cargo el trabajo de cuidado de un hogar reciben una ayuda por medio de la socialización del cuidado por parte de las políticas públicas (centros de cuidado infantil, comedores escolares, etc.) o bien se produce la adquisición de servicios privados de pago en el mercado<sup>183</sup>. Dicho en otras palabras, la desfamiliarización mide el grado de independencia del bienestar individual respecto a la producción de cuidados en el ámbito del hogar (Orloff, 1996).

### *3.5. El debate sobre los regímenes de bienestar en países no desarrollados. La literatura sobre América Latina*

Esta alargada reseña de algunas de las contribuciones más importantes de la disciplina al estudio de los regímenes de bienestar, y del papel de las instituciones estatales en esa matriz, permitirá evaluar desde una perspectiva teórica más amplia el debate que ha surgido en la región latinoamericana respecto a estos temas y cómo pueden adaptarse a la realidad de los países de la zona. También en la región se va viviendo, con diferentes intensidades, las mismas transiciones demográficas y empiezan a hacerse visibles sus efectos sobre el surgimiento de nuevas necesidades sociales. Por otra parte, la región sufrió en la década pasada un profundo proceso de reforma económica y transformación de sus modelos de crecimiento. Cómo esto haya afectado a una recomposición de las fuerzas sociales y del balance entre los diferentes componentes de los regímenes de bienestar debe discutirse en profundidad. En particular, es necesario analizar la evolución de los mercados laborales, en

---

<sup>183</sup> Walby (2004) señala tres posibles configuraciones de un régimen de bienestar que conducen a una mayor desfamiliarización: la socialdemocrática, en la que el elevado desarrollo de servicios públicos de cuidado provee la oferta de empleo para las mujeres y, a la vez, alivia su carga de trabajo doméstico; la vía liberal, en la que los servicios necesarios para soportar el empleo femenino se adquieren en el mercado (jardines de infancia, empleados domésticos, etc.), en sectores que generan empleo femenino, aunque de peor calidad; y por último, la ruta promovida por las instituciones de la Unión Europea, más legalista, que consiste en la remoción de las discriminaciones de género, la regulación del horario de trabajo para aumentar su compatibilidad con el cuidado del hogar y las políticas de promoción de la inclusión social.

cuanto principal fuente de ingresos para la mayoría de la población; en los casos en los que la seguridad social constituye una institución con peso en la generación de bienestar, es obvio que el estatus laboral determina el acceso a un conjunto variado de derechos sociales; los cambios en las estructuras familiares tendrán un efecto variado según el sesgo de género de las políticas sociales; por último, deberá considerarse la posición de las clases medias respecto al balance entre sector público y privado, para discutir el consenso en torno a la financiación de los servicios públicos y los sistemas de seguridad social.

En otras palabras, es necesario examinar las constelaciones y recombinaciones de Estado, mercados, familias y comunidades en la generación de bienestar y en la protección del individuo frente a los riesgos sociales, en el marco de los principios y valores que rigen el diseño de las políticas sociales. Se trata de lo que la literatura anglosajona llama el '*welfare mix*' que presenta el régimen de bienestar de un particular país. A continuación se examinarán los principales aportes de la literatura sobre los regímenes de bienestar en América Latina para, simultáneamente, situar el caso de Argentina e identificar las principales características de la evolución que ha registrado en las últimas décadas.

### *3.5.1. Las tipificaciones de un régimen de bienestar único para toda la región latinoamericana*

En el debate sobre los regímenes de bienestar en América Latina, algunos autores adoptan la perspectiva de estudiar la evolución de conjunto de la región latinoamericana, sus características comunes, en particular respecto a otras regiones, lo que hace posible considerarlas como un grupo único<sup>184</sup>. Por ejemplo, uno de los pioneros de la disciplina en la región, Carmelo Mesa-Lago, sostenía a principios de los años 80 que los países de la región mostraban un proceso de convergencia hacia un modelo común de Estado de bienestar,

---

<sup>184</sup> "Hay suficiente cosas en común en las prestaciones en materia de bienestar entre los países latinoamericanos que puede argumentarse que comparten un régimen de bienestar común [...] La articulación general de Estado, mercado y hogar muestra semejanzas considerables en América Latina" (Mesa-Lago y Bertranou, 1998:122).

evidenciándose la aparición de políticas sociales con características similares. Las diferencias observables en cada país respecto a ese modelo se producían como reflejo de los distintos niveles de maduración de las políticas de bienestar. En su opinión, este hecho se debía a que el proceso de formación de las políticas de bienestar había comenzado en momentos distintos en el tiempo a lo largo del siglo XX.

Posteriormente, se verá como otros autores se han inspirado en la propuesta de Esping-Andersen y posterior debate para armar una comparación entre los países de la región que les ha permitido agrupar en diferentes tipos ideales a conjuntos de los mismos.

Gough y Wood (2004) adoptan una metodología de clasificación de las fuentes de generación del bienestar (o del malestar) según tipos ideales para todo el mundo no desarrollado. Bajo esa perspectiva de análisis por macrorregiones, terminan por incluir a toda la región latinoamericana en una misma categoría, como sería el caso de Mesa-Lago. Los autores proponen así un esquema analítico general sobre los regímenes de bienestar en el que los Estados de bienestar constituyen una categoría especial de regímenes de bienestar, caracterizados por Estados sólidos, legitimados y relativamente autónomos, con mercados laborales formales extendidos y con sistemas de protección que cubre la gran parte de la población.

Al contrario, en el caso de América Latina, que constituye un caso de régimen de bienestar informalizado, los Estados son débiles, el empleo de baja calidad está muy extendido y los sistemas de protección social excluyen una buena parte de la población. La población excluida debe recurrir a una multitud de estrategias de subsistencia y apoyarse en redes familiares, comunitarias o clientelistas. De esta forma, las relaciones sociales a las que se enfrenta el ciudadano latinoamericano son generalmente asimétricas y jerárquicas, y están caracterizadas por la desigualdad, el dominio y la exclusión. En los países de la región, los mercados son imperfectos, las comunidades clientelistas, los hogares patriarcales y los Estados mercantilizados, patrimoniales, parciales y basados en

el clientelismo político. Con estas características distintivas, las políticas sociales de la región han derivado frecuentemente del otorgamiento por parte de las élites de derechos sociales limitados y concesiones puntuales, por ampliación de privilegios anteriormente reservados a las propias filas, pero en un proceso regulado según sus propios designios y generalmente por reacción a las reivindicaciones populares.

El análisis del desarrollo de los sistemas de protección en América Latina trazado por Mesa-Lago (1983) muestra precisamente ese proceso. Según este autor, los sistemas de la seguridad social de la región han evolucionado según un modelo de agregación progresiva de categorías ocupacionales y ampliación de los riesgos cubiertos<sup>185</sup>. Este proceso de “estratificación de la seguridad social”, fruto de la presión y de los intereses de los grupos sociales más poderosos, dio lugar a un modelo piramidal en el que los estratos más favorecidos gozan de las mejores prestaciones sociales, y una larga base de trabajadores informales o con contribuciones insuficientes permanecen totalmente desprotegidos. La cobertura del sistema, aún ampliándose a sectores de las clases trabajadoras, deja generalmente fuera del sistema al sector informal de la economía, dependiendo su expansión horizontal del grado de desarrollo económico de cada país. Sobre la base de este análisis, Mesa-Lago subdivide los países latinoamericanos en pioneros, intermedios y tardíos, según el momento histórico en que introdujeron sus sistemas de seguridad social, la amplitud de los programas sociales y el grado de cobertura de la población. En su esquema, Argentina se sitúa en el grupo de los pioneros, por la temprana implementación de los programas de la seguridad social y el nivel de gasto alcanzado. El caso argentino se distingue por el elevado monto de las cotizaciones sobre el salario (para los trabajadores registrados) y porque el

---

<sup>185</sup> En su relato, la protección de las políticas sociales benefició en una primera etapa a los cuerpos del Estado (militares, funcionarios, maestros); sucesivamente se alargó a los empleados en sectores estratégicos (energía, transportes, finanzas, comunicaciones y otros servicios públicos); en tercer lugar, a la totalidad del empleo urbano; por último, parcialmente y sólo en algunos países, se extendió a los trabajadores rurales, pequeños agricultores, empresarios, trabajadores autónomos y empleados domésticos.

grueso del gasto social recae en las pensiones. Mesa-Lago subrayaba a principios de los años 80 que la madurez del programa y el envejecimiento de la población provocaban déficit crecientes en los sistemas previsionales, lo que desencadenaría las presiones para una reforma del sistema.

Por su parte, Barrientos (2009) describe el tipo de régimen de bienestar característico de los países latinoamericanos en el período anterior a las reformas estructurales como un régimen de bienestar de tipo conservador-informal. Fue un régimen conservador porque segmentaba (en educación y sanidad) y estratificaba (en seguridad social) la población. A su vez, es informal porque dejaba fuera del sistema de protección a millones de campesinos, trabajadores rurales sin tierra, desempleados urbanos y trabajadores en el sector marginal, condenándoles a un estado de elevada inseguridad. De manera análoga a lo que se vio en el caso de Europa del sur, el objetivo implícito de las políticas sociales era sostener a las familias, entendidas como *locus* primordial del bienestar, mediante la protección de los ingresos del *pater familias*, en su rol de jefe del hogar, a través de esquemas de seguro social y protección laboral estratificados según el nivel ocupacional. Por esta vía, se pretendía mantener el orden social constituido.

Este esquema se ha ido quedando obsoleto, ya que los cambios sufridos por el mercado laboral de la región en las últimas décadas han desmontado el mecanismo de protección del modelo anterior. En concomitancia, con la meta de paliar la pobreza generada por el nuevo proceso de crecimiento enfocado al mercado, los Estados han instituido un conjunto de políticas asistenciales focalizadas. Sobre la base de estas consideraciones, Barrientos (2009) considera que los regímenes de bienestar en los países de América Latina se han ido acercando al modelo liberal, encarnado por Estados Unidos. El régimen de bienestar de muchos países de la región se va asentando sobre el papel cada vez mayor del sector privado en la erogación de servicios de naturaleza pública (en

el ámbito de salud, la educación, etc.), la privatización parcial de la seguridad social y la implementación de redes de asistencia pública de carácter residual<sup>186</sup>.

### *3.5.2. Algunas propuestas de categorización por tipos ideales de los países de la región latinoamericana*

Los autores examinados hasta el momento enfocaban su atención en la evolución a nivel regional de los regímenes de bienestar, sin analizar según qué principios se estructuran, de manera de poder distinguir las características de cada país particular. Para este tipo de análisis, la construcción de tipos ideales resulta muy útil y permite recabar elementos interesantes de la literatura europea sobre Estados de bienestar. Aun aceptando estas premisas, Filgueira (1998) precisa que los países de América Latina son todavía muy heterogéneos entre sí en cuanto a nivel de gasto y cobertura, por lo que es necesario considerar también estos dos aspectos. Sobre esta base, el autor subdivide a estos países en tres categorías ideales. En primer lugar, los regímenes excluyentes<sup>187</sup> presentaban sistemas elitistas de seguro social y salud (y sistemas educativos poco desarrollados) que favorecen clases privilegiadas. En el otro extremo, el tipo de *universalismo estratificado* incluye a Argentina, Uruguay y Chile y está caracterizado el grado de madurez y extensión alcanzado a finales de los años 70. En estos regímenes, la mayor parte de la población estaba cubierta por programas de seguridad social y servicios de salud, a la vez que el sistema educativo primario y secundario (inicial) se había extendido a toda la población. Si bien la cobertura fuera prácticamente general, los beneficios, las condiciones de acceso, y los riesgos cubiertos por el seguro social, pero también por el sistema sanitario, estaban fuertemente estratificados. No obstante, los resultados en términos de desigualdad post transferencias públicas eran los mejores de la región. Como escribe Filgueira, “la estratificación de los servicios sociales

---

<sup>186</sup> En este sentido, Barrientos (2009) considera que la frontera entre sector formal e informal se ha hecho cada vez más porosa. Un número creciente de empleados precarios en sectores formales no están cubiertos por la protección sanitaria y de vejez. Por otra parte, en algunos casos, individuos que se emplean en el sector informal reciben cobertura indirecta de parte de la seguridad social, si por ejemplo son familiares dependientes de trabajadores registrados.

<sup>187</sup> Entre los que se cuentan República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador.

amortiguó, no reforzó, la pauta de estratificación social” (Filgueira, 1998:11). Eso distingue el caso de los regímenes duales (Brasil, México), ya que en esos países la estratificación se veía reforzada por la mayor segmentación de los programas de seguridad social, que dejaban sin protección a amplios sectores de la población, por lo que los resultados en términos de desigualdad después de transferencias eran limitados.

En los últimos años, estos fenómenos de exclusión social han pasado a caracterizar sectores crecientes en todos los países de la región, a raíz de las crisis económicas recurrentes y las reformas estructurales, cuyos efectos han tenido un fuerte impacto en los mercados laborales y en la erogación de servicios públicos. De hecho las crisis recurrentes reforzaron la tendencia a manejar la estabilización macroeconómica y la reducción de los déficits fiscales a través de los recortes en las políticas sociales y las privatizaciones de las empresas estatales.

Como se describió anteriormente, la perspectiva neoliberal, a la que se ajustaban las reformas, juzgaba el sistema de bienestar y las instituciones del mercado laboral como fuentes de distorsiones y pérdida de eficiencia económica, proveyendo la justificación racional de las propias reformas. Estas se gestaron alrededor de un nuevo principio ordenador que, a semejanza del modelo liberal, se centraba en una identificación muy restringida de los riesgos sociales (y un énfasis en la responsabilidad individual) y en el predominio del mercado como ámbito central donde asegurarse contra las contingencias sociales. Por otro lado, el lento camino de las reformas en el mercado laboral puede ser explicado por la extensión del sector informal y el fenómeno de la precariedad laboral, lo que en la práctica flexibilizó el mercado laboral, sin necesidad de legislar esa transformación<sup>188</sup>. En otras palabras, la desregularización de la protección e instituciones laborales ha sido de facto más que normativa (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

---

<sup>188</sup> Cfr. por ejemplo, Lora (2001).



Siguiendo la misma filosofía, otros autores han utilizado el análisis estadístico de clusters (o conglomerados) <sup>189</sup> para estudiar los regímenes de bienestar en América Latina, en el ámbito a veces de un análisis referido al caso más general de los países en desarrollo. Este es el caso de Rudra (2007), quien analiza los regímenes de bienestar en los países menos desarrollados, definiendo dos tipologías de Estados de bienestar, los productivos y los protectores. En el primer grupo, el objetivo principal de las políticas sociales es el de favorecer la competitividad de las empresas nacionales: se enfatiza la contención de costes salariales y la mercantilización de la fuerza de trabajo, pero también las inversiones en capital humano (el caso de Asia oriental es evidente). En el segundo grupo, las políticas sociales se concentran en el área de la seguridad social (protección contra vejez, desempleo, invalidez, maternidad, etc.) y los subsidios a la vivienda, pero sin embargo dejan sin cobertura una parte importante de la población. Por otra parte, destaca el elevado nivel de regulación del mercado laboral y de empleo público.

Un tercer grupo de países emerge de su análisis empírico y posee características de los dos tipos ideales, e incluye algunos de los países de América Latina con las políticas públicas más desarrolladas, entre ellos Argentina, Brasil, México y Uruguay. Los resultados para el resto de países de América Latina son bastante sorprendentes: si era fácil imaginarse Chile entre los países productivistas, grupo que sin embargo incluye también Costa Rica, suscita más interrogantes que Bolivia, El Salvador y República Dominicana estén situados entre los países ‘protectores’. En parte la paradoja se explica por el hecho que los países agrupados en la categoría registran bajos índices en educación y salud en comparación a los ‘productivistas’, mientras muestran un fuerte peso numérico del empleo público (aunque el gasto total sea bajo) y más regulación en el mercado laboral, aunque la validez de esa legislación se limite

---

<sup>189</sup> Este método permite, utilizando un set de indicadores, dividir en grupos un conjunto de países de manera que los países en un mismo grupo tengan características parecidas entre sí (relacionadas al tema de interés), mientras los de grupos distintos sean suficientemente diferentes.

a un sector formal claramente minoritario. En este sentido, puede decirse que el grupo 'dual débil' comparte lo mejor de los 'dos mundos', ya que gozan tanto de sistemas educativos y de salud comparativamente desarrollados, al lado de un sector público desarrollado y caracterizado por el fuerte peso de la seguridad social (Rudra, 2007).

Huber y Stephens (2005) identifican una relación positiva entre el legado democrático de los países latinoamericanos y el nivel de 'éxito' de sus Estados de bienestar. Este éxito es medido sobre la base del nivel garantizado de protección social y la inversión en capital humano. Los autores consideran que Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica marcan buenos resultados, aunque sus todavía elevados niveles de pobreza y desigualdad señalan que en ningún país de la región los Estados de bienestar cumplen totalmente su función. En particular, las crisis económicas de los 80 y las reformas estructurales de los 90 presionaron aún más al Estado y al sistema de políticas sociales, tanto por la reducción del empleo (en particular, en la industria y en el sector público) como de los salarios y el incremento de la informalidad, fenómenos todos que provocaron la desfinanciación de la seguridad social.

Construyendo sobre supuestos similares, Pribble (2008:9) indaga sobre la eficacia de los sistemas de bienestar latinoamericanos, al utilizar un enfoque basado en la lucha contra la pobreza. La autora analiza las políticas sociales bajo dos dimensiones principales. Por un lado, las políticas de prevención de la pobreza, de largo plazo y que tienden a quebrar la transmisión intergeneracional de la misma. Por el otro, las políticas de manejo (o alivio) de la pobreza, es decir, de cobertura de los riesgos sociales que conducen a una reducción de los ingresos disponibles de los hogares. Las primeras incluyen políticas como la educativa y la sanitaria, cuya meta es mejorar los ingresos futuros de los beneficiarios, mejorando su empleabilidad y sus condiciones de salud. El segundo conjunto de políticas está dirigido a integrar los ingresos de individuos u hogares para situarlos por encima de la línea de pobreza a través de transferencias tanto contributivas como no contributivas de tipo asistencial.

Los subsidios no contributivos suelen representar una fuente de ingresos importante para las personas u hogares con menores recursos.

Por medio de un análisis histórico y estadístico, Pribble asocia las dos categorías de políticas públicas con determinados senderos de desarrollo histórico-político. En su opinión, las políticas de prevención están ligadas con mayor probabilidad a la historia democrática de un país, que lleva aparejada una extensión de los derechos de ciudadanía. Por otra parte, los programas de alivio de la pobreza suelen germinar en paralelo con la industrialización, por lo que dependerán del grado de desarrollo alcanzado y, paralelamente, del grado de movilización de las clases trabajadoras (Pribble, 2008:31).

Para verificar este modelo teórico, Pribble hace correr un análisis de cluster, a partir del cual, subdivide los países de la región en 4 grupos distintos. El primer grupo, definido democrático-ISI<sup>190</sup>, incluye a Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, y está caracterizado por el surgimiento temprano de la democracia y de los fenómenos de industrialización (en el caso de Costa Rica, el bajo nivel de industrialización está compensado por su larga y sólida trayectoria democrática), lo que conduce a programas muy desarrollados tanto en la prevención como en el alivio de la pobreza. Los países corporativistas-ISI están caracterizados por un elevado grado de industrialización acompañado por un sendero democrático más reciente, como en el caso Brasil y México. Estos dos países presentan un nivel de mediano de desarrollo de los programas de prevención de la pobreza (educación y salud, en particular), y un nivel elevado para los programas de protección de ingresos. Lo contrario ocurre para los países que tuvieron un bajo nivel de desarrollo industrial pero alguna forma de desarrollo democrático, como Colombia, Ecuador, Paraguay, y Perú, definidas por Pribble como 'democracias restringidas y agrarias'. Por último, los demás países, autocrático-agrarios, presentan deficiencias generalizadas en las dos dimensiones de la lucha contra la pobreza (Pribble, 2008:60-61).

---

<sup>190</sup> En referencia al modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Por otra parte, Pribble (2011) mantiene, en un artículo posterior, que las estructuras profundas de los regímenes de bienestar latinoamericanos no fueron modificadas en su esencia durante la época de las reformas estructurales. Es decir, hubo cambios pero fueron limitados y su amplitud se vio restringido por la dependencia del sendero dada por la trayectoria de las políticas sociales y la ya citada resiliencia o viscosidad (*stickiness*) de las mismas.

El trabajo de Martínez Franzoni (2008) añade nuevas dimensiones a este análisis, al utilizar conjuntamente los conceptos de desmercantilización y de desfamiliarización para clasificar los países de la región en tipologías distintas y significativas de regímenes de bienestar. De esta forma, la autora introduce la perspectiva de género en el análisis de los regímenes de bienestar en América Latina y destaca el papel fundamental del trabajo no remunerado en el núcleo familiar para la generación de bienestar. Del resto, las formas tradicionales de división del trabajo por género están muy asentadas en la región. Las mujeres, en particular, contribuyen con sus labores fundamentales en el hogar para suplir las deficiencias en las otras esferas del bienestar social, especialmente del sector público<sup>191</sup>.

Quizás sea necesario precisar que por ‘mercantilización’, la autora se refiere al grado en que los mercados laborales internos absorben la fuerza trabajo en empleos salariales formales. Se entiende que ella iguala ese concepto a la mercantilización de la producción de bienestar, es decir, el grado en que el bienestar familiar está garantizado por los ingresos generados por el acceso al mercado laboral formal. En este sentido, la informalización del empleo o directamente el desempleo constituyen una reducción de la mercantilización del bienestar individual o familiar, ya que éste pasa a depender de estrategias que no pasan por el acceso al mercado (Martínez Franzoni, 2008:75). Sin embargo quizás debería considerarse el empleo precario e informal como una

---

<sup>191</sup> El trabajo no remunerado incluye actividades tan fundamentales para la economía doméstica como el cuidado de los niños y los mayores, la elaboración de los alimentos y otros elementos necesarios a la reproducción de la vida del hogar (cuidado y limpieza de la casa, educación de los hijos, etc.).

forma extrema de reducción a mercancía del trabajo humano, desnudo de regulación y beneficios sociales<sup>192</sup>.

De todas formas, a partir del análisis empírico, Martínez Franzoni determina para América Latina tres modelos de regímenes de bienestar: el proteccionista (Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay), el productivista (Chile y Argentina) y el familiarista (los demás países de la región). El modelo proteccionista está caracterizado por un sistema más extendido de servicios universales y sistemas socializados de protección en comparación con el modelo productivista, donde prevalecen los servicios focalizados y donde una proporción mayor de la población satisface sus necesidades a través de la compra de servicios en el mercado. Ambos están caracterizados por un elevado grado de desfamiliarización en comparación con el tercer cluster, donde los fenómenos que se explican a continuación están generalizados.

En efecto, en toda la región una parte importante de la población no tiene acceso a los servicios públicos ni tiene la posibilidad de satisfacer sus necesidades en el mercado, por lo que debe recurrir en mayor grado a estrategias de carácter familiar o comunitario. En general, muchas mujeres deben combinar el cuidado de familias extendidas con la participación en mercados laborales no regulados e informales (en el sector servicios) para complementar los escasos ingresos familiares. Franzoni señala que incluso en los países que han avanzado en la desfamiliarización, estas estrategias familistas abarcan a una parte muy significativa de la población, mayoritariamente de bajos recursos.

---

<sup>192</sup> Esta consideración permanece válida pese a que parte del empleo informal poco cualificado esté representado por auto-empleo y pequeñas empresas familiares. Por su bajo nivel de productividad y volumen de producción, su dependencia de la coyuntura de mercado será elevada y su poder negociador débil frente a proveedores y compradores de mayores dimensiones. Si bien su situación puede esconder un fuerte grado de auto-explotación, muchas de estas empresas ocultan una relación de empleo dependiente bajo los procesos de externalización de las grandes empresas.

### *3.5.3. Aplicaciones de la literatura al caso argentino*

En un estudio centrado en el análisis del caso argentino, Isuani (2010) contrasta la hipótesis llevada adelante por ejemplo por Barrientos (2009, 2004), según el cual los años 90 significaron la evolución de las instituciones del régimen de bienestar argentino en la dirección de adquirir unos rasgos más cercanos al modelo residual-liberal. Una transformación que ese autor denomina como el paso desde un modelo conservador-informal a uno liberal-informal, entendiendo por informalidad del régimen de bienestar las características delineadas en el mismo trabajo por Gough y Wood (2004). Isuani considera al contrario que, en el caso de Argentina, las políticas sociales mantienen, a lo largo del período considerado, una relación estable entre los tres principios reguladores (necesidad, contribución y ciudadanía) en sus componentes principales (asistencia social, seguridad social y políticas universales).

Para llegar a esta conclusión examina la evolución del gasto social y lo subdivide en esas tres componentes: por un lado, la seguridad social (principalmente las pensiones y las Obras sociales), las políticas universales (sanidad y educación pública) y la asistencia social focalizada. Según su análisis, el gasto público social fue efectivamente acrecentado en 3-4 puntos de PIB, en un contexto en el que el gasto público total permanecía estable<sup>193</sup>. En este sentido no hubo 'retirada' del Estado de bienestar sino más bien un abandono del Estado keynesiano, es decir, de la regulación de los procesos económicos y de la intervención en los procesos de producción a través de la creación de empresas estatales. Este fenómeno fue visible, del resto, en la reducción del gasto destinado a la política industrial (Isuani, 2010:105-106, 110).

En este cuadro, las políticas asistenciales, generalmente asociadas al modelo liberal, como las transferencias condicionadas, si bien crecieron en el período analizado hasta un 1,5% del PIB, permanecieron en un nivel

---

<sup>193</sup> La crisis de 2001-2002 provocó obviamente una marcada reducción en las dos partidas. Sin embargo, la recuperación económica favoreció que ambas retornaran a los niveles anteriores a la crisis.

comparativamente bajo. Al contrario, el grueso del gasto social siguió estructurado, sustancialmente, según las líneas del modelo conservador, centrado en la seguridad social, que constituyó alrededor de un 60% del total del gasto social, aún decreciendo en términos de PIB del 11,94% a principios de los 90 al 11,41% en 2006. Las políticas organizadas según el principio de ciudadanía (educación y salud pública) fueron creciendo de cerca del 5,5% al 6,46 en media en el período 2000-2004, representando establemente alrededor de un tercio del gasto total Isuani (2010:112).

Otros autores consideran desde un punto de vista más cualitativo que el sector público sufrió un claro retroceso, en particular en la calidad de su provisión, mientras la importancia del sector privado creció considerablemente gracias a los procesos de privatización y desregularización (Halperin Weisburd, 2007). Danani (2005:3) sintetiza eficazmente los principios que rigieron la estrategia reformadora de los años 90. A un principio organizador de la política social asentado en la socialización del riesgo se sustituyó la privatización y la comunitarización de la protección. 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.

Lo Vuolo (1995), en la misma línea, habla de la conformación de un nuevo régimen de bienestar en el que se dan procesos de privatización, ya que en los componentes “corporativos” del modelo anterior van introduciéndose elementos de individualización, y de desmantelamiento de los componentes universalistas, sustituyéndolos por programas residuales y focalizados. En los hechos se va erosionando el sistema de seguridad social sobre el que se apoyaba el régimen anterior, pero al mismo tiempo se perpetúa el criterio que lo

legitimaba: la ética del trabajo, que liga el nivel de prestaciones a la contribución al sistema productivo, aún en un contexto laboral radicalmente distinto. En otras palabras, sigue rigiendo una meritocracia asentada en el estatus laboral, aunque el corporativismo degenera hacia una individualización de la seguridad, reduciéndose la solidaridad de tipo gremial que caracterizaba el modelo anterior, y no adaptándose el sistema a las nuevas formas de trabajo precario o a la ausencia de trabajo.

Los datos del Ministerio de Economía (Tab. 8) muestran el enorme incremento del gasto público en la última década, en coincidencia con las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, tanto en términos de porcentaje del PIB como en términos per cápita. En realidad, aunque haya aumentado en términos absolutos y per cápita, el gasto público social ha sufrido una disminución sobre el gasto total<sup>194</sup>.

<b>Tab. 8. Promedios de gasto público y gasto social de Argentina (1980-2009)</b>						
	Medias a 5 años en % del PIB					
	1980-84	1985-99	1990-94	1995-99	2000-04	2005-09*
a) Gasto Total	28.19	32.13	31.29	31.69	31.33	36.42
b) (al del neto servicio de la deuda)	24.28	29.27	29.35	29.02	28.07	33.96
c) Gasto Público social	12.93	16.83	19.86	20.61	20.26	23.08
(% de b)	53.27	57.51	67.66	71.03	72.19	67.96
(per cápita – pesos 2001)	1100.04	1168.76	1382.49	1587.42	1315.97	2005.10

**Fuente: Ministerio Economía – Argentina. \*datos provisionales 2009**

La resiliencia del Estado de bienestar, fruto de la resistencia pasiva de sindicatos, empleados públicos y beneficiarios de transferencias públicas, si bien ha permitido que el sistema resistiera en su estructura a las embestidas de las reformas neoliberales, no le ha permitido adaptarse a las nuevas condiciones sociales fruto de las mismas. El régimen de bienestar argentino en su componente estatal sigue estando enfocado en un modelo del hombre proveedor y empleado a tiempo indeterminado, y no ha sabido contemplar los

<sup>194</sup> Naturalmente todos los valores reales sufren una sobrestimación, difícil de evaluar, debido a la intervención gubernamental del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) en 2007 como se señaló en la sección 2.5.1.



‘nuevos riesgos sociales’, relacionados en particular con las mujeres y los jóvenes.

El caso de los cambios en la división del trabajo por género representa un buen ejemplo de estos procesos. En el caso de Argentina se registró, a partir de los años 80, un incremento considerable de la población activa femenina (PEAf), que creció a tasas superiores a la variación de la población activa masculina (PEAm). Hasta 1995 se registran tasas de crecimiento superiores al 2,5% anual, en particular en los años de menor crecimiento o de recesión como durante la crisis de la deuda, el fin del plan austral, la crisis hiperinflacionaria o el efecto ‘tequila’ (confirmando la hipótesis del “trabajador adicional”, cfr. 4.3.2). A partir de 1995, la PEAf crece constantemente a tasas medias de 3,5%, prácticamente el doble del crecimiento de la PEAm. En conclusión, a lo largo del período 1980-2008, la PEAm acumula un crecimiento total que resulta ser de la mitad respecto a la femenina (OIT, 2009).

El aumento de la PEAf y, en una proporción menor, del empleo femenino provocó un desplazamiento del régimen de bienestar argentino en su componente estatal, al estar éste aún construido sobre un modelo de división del trabajo tradicional, aquél en el que el hombre proveía de recursos monetarios al hogar, gracias a empleos fijos formales y protegidos, mientras a la mujer se le asignaban los trabajos de cuidado en el espacio doméstico. Frente a las crisis que azotaron al país a partir de finales de los años 70, las mujeres debieron en muchos casos compensar la pérdida de ingresos familiares, provocada por la pérdida del empleo principal de parte del jefe de hogar varón, procurándose algún trabajo remunerado.

Sin embargo, las mujeres tuvieron dificultad para encontrar empleos de calidad, ya que ingresaron al mercado laboral desde una posición particularmente en desventaja. Por un lado, las mujeres encontraron trabajo en mayor medida en sectores donde prevalecía la creación de empleos precarios, como en el sector de los servicios de baja especialización; por el otro, a la falta de calificación, se acompañaban las discriminaciones y disparidades salariales

de género. Así lo muestran las estadísticas, que reportan como las mujeres sufrieron la carga de mayores niveles de pobreza, salarios más bajos, una más alta incidencia del desempleo, la informalidad y la precariedad, junto a otras categorías como los jóvenes o las personas con un bajo nivel de educación (cfr. Halperin Weisburd, 2007).

Además, debe señalarse que el crecimiento de la PEAf no fue acompañado por una política de conciliación entre trabajo remunerado y cuidado del hogar. A causa de la insuficiencia de servicios públicos de cuidado y del coste de contratarlos de forma privada, una mayoría de mujeres cargaron con un doble agravio, sumando al trabajo fuera de casa el tradicional papel en el hogar. En los casos de familias con menores recursos, ocurrió con frecuencia que las mismas mujeres engrosaran las filas del servicio doméstico en los hogares de clase media-alta, además de cargar con los cuidados del propio hogar. Esto se refleja tanto en la considerable estratificación por ingresos de la participación laboral de la mujer como en la calidad de los empleos, ya que ambas se reducen según el nivel de ingresos del hogar (CEPAL, 2010:12-22).

En conclusión, las capas más acomodadas pudieron conformarse al modelo del doble proveedor, garantizando así una doble fuente de ingresos para el hogar, mientras los hogares con menores recursos estaban caracterizados por una situación mucho más complicada, generalmente a causa de fuentes de ingresos discontinuas y precarias. En otras palabras, las trayectorias laborales de las mujeres de menores recursos estuvieron caracterizadas por una mayor fragmentación, lo que se refleja en muy reducida cobertura de la seguridad social y sanitaria, sistemáticamente inferior a la media entre los trabajadores varones. Este elemento señala como el régimen de bienestar no se adaptó a las nuevas circunstancias del empleo femenino transformándose en dirección de una mayor igualdad de género, sino que, al contrario, sus instituciones tradicionales no supieron cubrir los nuevos riesgos sociales que fueron surgiendo del abandono del modelo desarrollista y de las concomitantes transformaciones de la familia.

### *3.6. Conclusiones*

El objeto de este capítulo ha sido discutir las formas en las que el Estado ha intervenido o dejado de intervenir, por medio de políticas sociales en las relaciones económicas y sociales que se sitúan en el ámbito del territorio que cae bajo su soberanía. Como se ha señalado, debe encuadrarse el problema de forma limitada a los Estados nacionales caracterizados por organizaciones económicas de tipo capitalista, donde la distribución de bienes y servicios está regulada bajo las formas de los mecanismos de mercado. En cuanto a su naturaleza política, los Estados nación han estado marcados por el liberalismo burgués nacido de la revolución francesa, evolucionando gradualmente hacia regímenes de gobierno de tipo democrático, cuyos rasgos principales fueron la celebración de elecciones por sufragio universal y la consolidación de los derechos civiles y políticos fundamentales (cfr. Dahl, 1974).

Sin embargo, existía una contradicción entre las consecuencias sociales del capitalismo y la extensión de las libertades individuales que dio lugar a la llamada “cuestión social”, a la que se dieron soluciones a partir de la segunda mitad del siglo XIX que, en muchos casos, abandonaron la senda del liberalismo, como en el caso de los totalitarismos después de finalizada la primera guerra mundial.

En la sección 3.2, se presentó un breve relato de cómo a partir de la segunda guerra mundial se fue fraguando un consenso en torno al papel que el Estado debía asumir, no sólo para garantizar los derechos civiles y políticos, sino también para promover y proteger los derechos sociales de sus ciudadanos, con el objetivo de conducir la sociedad hacia una efectiva igualdad de oportunidades y a una participación más efectiva en la toma de decisiones colectivas. Para definir la forma en la que el Estado asumió nuevas responsabilidades y los instrumentos que adoptó para hacer frente a las mismas se difundió en la literatura el concepto de Estado de bienestar.

Respecto a este último, en la sección 3.2.1 se presentaron las principales hipótesis que ha manejado la literatura para explicar el surgimiento del Estado

de bienestar en las economías capitalistas avanzadas. En especial, el debate se ha centrado en el grado de autonomía que han mostrado las instituciones del Estado frente a las fuerzas sociales; el papel que éstas últimas han cumplido en el desarrollo de los sistemas de protección social, en particular por lo que concierne a las organizaciones políticas y sindicales de representación de los intereses de los trabajadores; y, por último, las complementariedades entre el Estado de bienestar y el funcionamiento de la economía de mercado capitalista.

A continuación, se ha ahondado en definir al Estado de bienestar (3.2.2), destacando su función fundamental de promover la cohesión de la sociedad por medio de la extensión más amplia de los derechos económicos y sociales frente a las transformaciones de las relaciones sociales provocadas por la modernización. Más en detalle, la sección 3.2.3 ha mostrado cómo, entre las funciones del Estado de bienestar, se enumeran la redistribución en beneficio de las franjas más débiles de la sociedad, el respaldo de formas de ahorro colectivo, para precaverse respecto a un conjunto de riesgos sociales fundamentales, la promoción del nivel general de educación y salud de la población, y la regulación e intervención en aquellos mercados, cuyos inherentes fallos sistemáticos, atentarían al cumplimiento de los derechos básicos fundamentales.

Para analizar la evolución de los Estados de bienestar y poder comparar los rasgos que caracterizan diferentes países, el método más utilizado ha sido el de agruparlos por tipos ideales, como se explica a lo largo de la sección 3.3. En particular, el trabajo se centra en los análisis que han discutido las formas en las que se estructura el sistema de bienestar social, conformado por las transferencias de ingreso y los servicios sociales administrados y/o regulados por el sector público. El trabajo más influyente en esta área de estudios, publicado por Esping-Andersen en 1990, viene presentado en detalle en la sección 3.3.1, destacando las características fundamentales de los modelos que este autor propone utilizar heurísticamente (universalista, contributivo y residual), a lo largo de las dimensiones de la estratificación y la redistribución,

enmarcadas por principios alternativos de estructuración del gasto público (necesidad, contribución, ciudadanía).

El debate al que dio lugar ese trabajo es presentado en la sección 3.3.2, en la que señalan algunos trabajos que propusieron formas alternativas de categorizar países que presentaban características híbridas de los modelos clásicos, como en el caso de los países de Europa del sur. En todo caso, de manera más general, se intentó superar las limitaciones de esos primeros trabajos para utilizar el método comparativo a países fuera del reducido grupo de los países capitalistas avanzados. Esto se obtuvo con la utilización del concepto de régimen de bienestar, que trasciende los análisis limitados a los Estados de bienestar como sistemas aislados de políticas sociales, para estudiar las interacciones que éstos generan con las otras esferas de la sociedad, en particular las que se organizan en núcleos familiares y las que están reguladas por las relaciones de mercado (3.4).

Esta visión más amplia ha permitido contrastar formas híbridas público-privadas de financiación y de estructuración del gasto social, que caracterizan de forma más precisa a los sistemas de bienestar (3.4.1). En la misma línea que procura alargar la perspectiva de análisis, se han destacado los efectos producidos por la metamorfosis del sistema económico capitalista, en particular respecto a los cambios en la naturaleza de los riesgos sociales. Dicho de forma más concreta, las transformaciones demográficas y laborales que caracterizan a las sociedades contemporáneas conllevan que los sistemas de bienestar deben hacer frente a las nuevas necesidades generadas por la creciente fragmentación del mercado de trabajo, la mayor participación femenina y el envejecimiento de la población (3.4.3).

Frente a estos cambios, y a las presiones sobre la capacidad de financiación del Estado provocadas por la apertura y la desregulación económica impulsadas por los procesos detallados en las secciones 1.7.3 y 1.8.1, las instituciones del Estado han mostrado una extraordinaria capacidad de resiliencia. Esta resistencia al cambio se ha producido respecto a las propuestas

de reducción de las dimensiones y el alcance de las políticas del Estado de bienestar, vehiculadas por la hegemonía política e ideológica de inspiración neoliberal. Como es natural, el atrincheramiento del Estado de bienestar ha estado marcado por las trayectorias históricas peculiares seguidas por cada país, que contribuyen a explicar el mayor o menor desarrollo de grupos de interés constituidos por las extendidas burocracias de la función pública y por la amplia presencia de categorías de beneficiarios de las transferencias y servicios públicos erogados por el Estado, de forma transversal a las clases sociales (3.4.2). Aunque claro está, de forma simultánea, esta actitud defensiva ha significado la exclusión de aquellos sectores de la población, que las transformaciones económicas han constituido en nuevas categorías que no han podido encasillarse en la estructura tradicional de las políticas sociales.

Algo de todo esto puede observarse en el caso de Argentina, como se verá en el siguiente capítulo. La parte final de este capítulo está dedicada precisamente a presentar algunos de los resultados obtenidos de una reseña de la literatura que ha indagado sobre los regímenes de bienestar en la región latinoamericana (3.5). Estos análisis se han centrado tanto en comparar la región en su conjunto con los regímenes de bienestar predominantes en otras latitudes (3.5.1), como adaptar el método de comparación por tipos ideales a un estudio de las políticas sociales que han caracterizado a los países de la región (3.5.2). Como se vio en esta sección, los países de la región están caracterizados por instituciones estatales más débiles y sistemas económicos marcados por elevados niveles de heterogeneidad. En comparación a los regímenes de acumulación que caracterizaron a los países más industrializados de la región, como Argentina, la literatura ha destacado aquellos elementos que llegaron a conformar unos sistemas de bienestar con características formales similares al modelo europeo conservador-contributivo, aún con la peculiaridad de una mucho menor capacidad del Estado y la presencia, en un mayor grado, de instancias de informalidad y legados de las formas de organización económica tradicional pre-modernas.

En este cuadro, ¿cómo fueron a impactar las consecuencias de las reformas estructurales (como fueron reflejadas en la sección 1.8.5) y cuáles fueron sus efectos directos e indirectos sobre los regímenes de bienestar de la región? Directos en términos de aquellas reformas que intervinieron en la estructura y organización de los Estados de bienestar de la región. Indirectos en términos de las transformaciones sociales que, como se dijo para el caso de los países más ricos, produjeron cambios en el funcionamiento más íntimo de los sistemas de políticas sociales, y un incremento concomitante de los grupos sociales excluidos de los mismos.

La sección 3.5.3 presenta algunos trabajos que han tratado de este tema en relación con el caso de Argentina, en un prelude de lo que constituirá el tema central del estudio de caso presentado en capítulo siguiente. El debate, en este caso, ha estado centrado en la presencia de continuidades y cambios, consecuencia de las reformas estructurales, sobre el régimen de bienestar argentino, tanto respecto a su estructura como a los principios que organizan su funcionamiento. Las preguntas a las que se intenta responder es si se observan rasgos que acercarán el caso argentino a los modelos liberales-residuales anglosajones o en qué medida han resistido las instituciones tradicionales de la seguridad social de tipo contributivo, y, en este último caso, cómo han reaccionado las políticas sociales, en términos de cobertura y alcance, frente a los cambios de calado, acontecidos en el sistema económico del país en la década de los años 90.





# Segunda Parte



# Capítulo 4. Estudio de caso: las políticas sociales en Argentina durante la post-convertibilidad.

## *4.1. Introducción*

Al poco tiempo de haberse celebrado las elecciones presidenciales de mayo de 1989, el presidente en el cargo Raúl Alfonsín, candidato de la Unión Cívica Radical, renunció anticipadamente a favor del presidente recién electo, el peronista Carlos Menem. La crisis hiperinflacionaria desencadenada en esos meses, y que seguiría afectando al país por otros dos años, había agotado los recursos políticos y económicos del Estado obligando al presidente en funciones a tomar esa decisión. Menem, que había sido electo sobre la base de un programa en la línea tradicional de su partido, traicionó al cabo de poco tiempo ese mandato popular y de forma sorpresiva adoptó un programa radical de reformas que conducirían a una profunda transformación del país.

El caso de Argentina no es excepcional en la América Latina de la época. En muchos casos, los presidentes electos tomaron la vía del “neoliberalismo por sorpresa” (Stokes, 2004), y en algunos casos la estabilización macroeconómica que lograron permitió su posterior reelección, aunque en el largo plazo, como es conocido, las poblaciones respondieron a las consecuencias sociales negativas de las reformas con un movilización que resultó en un marcado giro a la izquierda en la década sucesiva (cfr. 1.8.5). En todo caso, las causas de este viraje y del porque se adoptaron ese tipo de reformas han sido examinadas anteriormente en las secciones 1.8.3 y 1.8.4. Sin embargo, en el caso particular de Argentina, ¿cómo se llegó a ese momento de disyunción histórica cargado de consecuencias para el modelo económico de la Argentina?

En la primera sección de este capítulo (4.2) se presenta un relato histórico en el que se pretende evidenciar algunos de los elementos principales de la historia política y económica de Argentina a partir de la instauración de un

patrón de crecimiento focalizado a la industrialización impulsado de forma activa por el Estado a mediados de los años 40 del siglo pasado. A lo largo de la sección se discutirá de cómo ese régimen entró en crisis y de cómo Argentina transitó hacia un régimen de acumulación centrado en la valorización financiera, lo que supuso un verdadero cambio de paradigma de consecuencias profundas para el tejido socio-económico del país. Como se apuntó en la sección 2.5.2, a partir de mitad de los años 70 Argentina siguió una trayectoria muy parecida a la de otros países del Cono Sur, que también sufrieron dictaduras militares. De forma similar a la de casos como el de Uruguay o Chile, también Argentina pasó de tener una estructura de ingresos relativamente igualitaria a ser un país caracterizado por un grado de desigualdad elevado, en cierto sentido homologándose a aquel “exceso de desigualdad” (Londoño y Székely, 2000) que históricamente se ha asociado a la región latinoamericana.

En este sentido, Argentina dejó de ser una de las excepciones del continente. En una comparación regional, Argentina había sido hasta ese momento un país de ingresos relativamente elevados, con una industria pujante y diversificada<sup>195</sup>; un país de urbanización muy temprana, con una estructura etaria más semejante a la de los países más avanzados que a la de sus vecinos más al norte, dotado de una fuerza trabajo bien educada, en su mayor parte asalariada y empleada en el sector formal, aunque todavía mayoritariamente masculina. Una sociedad que podía considerarse y se percibía así misma como bastante igualitaria<sup>196</sup>.

La sección 4.3 entra de lleno en la descripción de las condiciones socioeconómicas que prevalecieron en el país durante los años 90. En particular, se analizarán los principales rasgos del mercado laboral para destacar las relaciones que se dieron entre las diferentes formas de inserción en el mismo y

---

<sup>195</sup> Cfr. Kosacoff (1993:20-21).

<sup>196</sup> Los datos relativos a la distribución funcional de la renta registran que el punto histórico de máxima igualdad en la participación del trabajo respecto al capital fue alcanzado probablemente en la época del primer gobierno de Perón (Lindenboim, 2005).

otros indicadores sociales como la pobreza y la desigualdad de los ingresos. Además se subrayará cómo la caída de la proporción de los puestos de trabajo protegidos supuso un incremento en la exclusión en el acceso a derechos sociales fundamentales para partes importantes de la población, dada la configuración de la seguridad social argentina (cfr. 3.5.3).

A continuación, la sección 4.4 explica como éste régimen social se debilitó a finales de los años 90 para entrar en crisis de forma catastrófica en 2001. La forma en que tuvo lugar la salida de la crisis y los cambios políticos y económicos que provocó suponen el tema de las secciones siguientes, constituyendo la parte central de este estudio de caso.

En primer lugar, la sección 4.5 presenta una revisión de las principales posturas en el debate sobre la naturaleza de la fase que se abrió con la crisis de 2001-2002. Junto con las posiciones oficialistas, se discutirán las principales críticas que se le mueven al gobierno, tanto desde la izquierda como desde la derecha. Con el objetivo de discutir críticamente las distintas posturas, la sección 4.6 analizará la evolución de las condiciones socio-económicas del país en la última década. El intento será el de indagar sobre las continuidades presentes respecto a la década anterior, pero también establecer si debe mirarse al último período como una fase homogénea o bien es posible distinguir en éste momentos diferentes.

La última parte del capítulo se ocupa de analizar las políticas sociales implementadas en el período en cuestión y discutir de qué forma el Estado intervino sobre los mercados, en particular los laborales, y en la generación de ingresos y la provisión de servicios públicos. La sección 0 se centra en las políticas públicas que suponen una transferencia de ingresos para las categorías más vulnerables o formas de protección de los trabajadores en activo frente a los riesgos sociales, que supongan una pérdida de ingresos. Por su parte, la sección 4.8 trata de la regulación y la erogación de parte del Estado de servicios públicos fundamentales, en el caso particular del sector salud argentino. En esta parte se pretende discutir los efectos de las políticas públicas en el proceso de

reducción de la exclusión social observado en el período. Sin embargo, las conclusiones finales de este análisis se dejan para el capítulo conclusivo, donde se intentará proponer una evaluación general de la acción del gobierno.

## *4.2. El contexto histórico: la transformación del patrón de crecimiento económico argentino en la posguerra*

### *4.2.1. La etapa de la industrialización*

Frente a la crisis del modelo primario-exportador provocado por shocks externos como la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, las políticas de aliento de la demanda interna y la industrialización sustitutiva de las importaciones favorecieron una situación de pleno empleo. La industria era en general más intensiva en mano de obra que el sector agropecuario, y con salarios medios más elevados, de manera que el fomento de ese sector incrementó tanto la demanda de trabajo como los salarios medios. La política comercial del Estado, centrada en un agravamiento de las exportaciones de bienes agropecuarios, contribuían a abaratar una de las componentes principales de la canasta de consumo de los asalariados y al mismo tiempo dotaron al Estado de recursos para implementar políticas sociales, que configuraron un salario indirecto a favor de los trabajadores (cfr. 3.2.2).

Juan Domingo Perón, jefe de estado entre 1946 y 1955, consolidó o extendió las formas de intervención económica y el manejo de las relaciones laborales, así como habían ido forjándose en la década anterior en respuesta a las consecuencias de la crisis económica mundial. Se trataba de medidas que fueron, debe decirse, en buena parte promovidas por él mismo, en su papel de Secretario de Trabajo en los gobiernos militares surgidos del alzamiento de 1943. Para bien y para mal, la impronta que dejaría su gobierno tanto en la sociedad como en el imaginario colectivo argentino sería imborrable<sup>197</sup>. Las instituciones económicas y sociales que legaría el peronismo darían lugar a un

---

<sup>197</sup> El análisis sobre el peronismo ha generado una literatura inacabable (cfr., entre otros, Portantiero, 1973; Murmis y Portantiero, 2004; Basualdo, 2006; Peralta Ramos, 2007; Sidicaro, 2010).

modo de regulación (cfr. sección 1.7.3) que perduraría casi inalterado hasta la segunda mitad de los años 70, y sería desmantelado completamente sólo a principios de los años 90 (Neffa, 1998). El Estado argentino mostraría, en estas décadas, rasgos de los Estados de bienestar europeos coevos, y a la vez se acercaba en muchos aspectos a los modelos de crecimiento basados en la industrialización por sustitución de importaciones o ISI (cfr. sección 1.3.2), prevalecientes en esa época en América Latina.

El Estado fue, por momentos, dirigista, proteccionista, corporativo, empresario y benefactor. En primer lugar, en esos años fue construyéndose un Estado de bienestar *sui generis* tomando como modelo el sistema de seguro social de la Europa continental. Si bien nunca alcanzó cobertura universal, excepto en algunos componentes, como el sistema educativo primario y el sanitario de base, permitió garantizar una cobertura muy elevada de la población, gracias al pleno empleo de los jefes varones de hogar y al trabajo de cuidados de las mujeres en el ámbito doméstico (cfr. Sección 3.6). Se trató, por lo tanto, de un proceso que, sin lograr nunca el grado de institucionalización de los Estados de bienestar europeos, produjo una real “democratización del bienestar” (Torres y Pastoriza, 2002). En segundo, lugar, en el mismo período se fortalece el papel del Estado como empleador directo en la función pública e, indirectamente, por medio de la propiedad de empresas estatales. El control de las mismas, permitía al Estado el manejo de sectores estratégicos a la vez que incrementaba su capacidad de influir sobre el nivel de inversión en la economía.

Por último, la acción del Estado también se explayaba a través del control de la tasa de cambio, el manejo del crédito y la política comercial, con consecuencias distributivas de gran calado. La imposición fiscal y arancelaria y el manejo de los precios relativos generaron grandes transferencias intersectoriales, mientras las políticas sociales y la situación favorable de las relaciones industriales permitieron el progreso de las condiciones de vida de los asalariados, movilizados políticamente bajo la conducción de los sindicatos

peronistas<sup>198</sup>. Al mismo tiempo, la profundización de la industrialización complejizó las estructuras económico-sociales de Argentina, por la fragmentación de las unidades productivas entre urbanas y rurales, entre grandes (a su vez divididas entre grupos nacionales y extranjeros) y las medianas y pequeñas empresas; entre el sector exportador y el sector enfocado al mercado interno, este último separado entre productores de bienes transables y no transables internacionalmente (Rapoport, 2003:554).

Como señala Eduardo Basualdo (2006), el primer gobierno peronista logró forjar una alianza policlasista (con más frecuencia calificada en la literatura de populista), representada por “un nuevo tipo Estado que impulsaba la conformación de una burguesía nacional asentada en una dinámica [de acumulación de capital] compatible con una mayor participación de los trabajadores en la distribución del ingreso” (Basualdo, 2006:32). El sector de las empresas centradas en la producción para el mercado interno, en particular de los bienes de consumo que componían la canasta básica de los trabajadores, reconoció al salario como factor principal de formación de la demanda interna, es decir, un elemento clave para asegurar sus niveles de rentabilidad. La protección arancelaria y para-arancelaria que le garantizaba el Estado, a través de la modificación de los precios relativos internos y la transferencia de recursos a su favor, permitía al sector trasladar el costo de salarios crecientes a otros sectores de la burguesía terrateniente (*ibíd.*).

A la caída de Perón, se multiplicaron las pujas distributivas que reflejaban los conflictos políticos y económicos que separaban las demandas de

---

<sup>198</sup> Como señalan Murmis y Portantiero (2004) la clase trabajadora había ya alcanzado un buen nivel de organización a partir de mitad de los años 30. En los años posteriores cobraría fuerza el sindicalismo más pragmático y menos ideológico, centrado en la obtención de beneficios concretos para sus afiliados. En Perón las reivindicaciones de estos grupos encontraron un interlocutor válido, quién a su vez utilizó las concesiones a los trabajadores para apuntalar su consenso. Por último, Perón utilizó la legislación laboral, como el instituto de la personería gremial, y el peso del Estado para restar fuerza a los sindicatos opositores de tipo ideológico, comunistas y socialistas, que fueron perdiendo apoyo obrero (Rapoport, 2003:301-302). El hecho de que la clase trabajadora tuviera un nivel de organización elevado previo a la experiencia peronista, distingue el caso argentino del populismo clásico de Vargas en Brasil. Por esa razón, no se utiliza el término “populista” en referencia a esa etapa a lo largo del texto.



las clases trabajadoras movilizadas y organizadas de lo que estaban dispuestos a conceder los patronos, como demuestra la inflación endémica que se registró a lo largo de todo el período. Frente a ello, los gobiernos que se sucedieron oscilaron entre políticas expansivas y planes de ajuste y estabilización de carácter ortodoxo, cada vez que las restricciones al crecimiento del país se manifestaban bajo la forma de crisis en la balanza de pagos con la típica evolución de los ciclos '*stop and go*' (cfr. sección 1.8.1).

En el caso de Argentina, el problema tenía múltiples causas. La industrialización generaba una elevada necesidad de importaciones, o porque se debía importar insumos del exterior, o porque se necesitaba importar bienes de capital para producir bienes intermedios dentro del país. Al mismo tiempo, el sector industrial, rezagado en productividad y niveles tecnológicos, tardó en generar un crecimiento suficiente de las exportaciones de manufacturas, por lo que las divisas externas necesarias a pagar las importaciones seguían derivando del comercio de bienes agropecuarios. Estos bienes, como cereales y carne, eran a su vez constitutivos principales de la canasta de consumo de las clases populares. Debe añadirse que la pérdida de rentabilidad, que era fruto de los precios relativos desfavorables impulsados por el Estado, generaba comportamientos defensivos de parte de los productores, en un sector agropecuario que era altamente concentrado, por ejemplo retrasos en la liquidación de los saldos exportables, y una reducción de la inversión a largo plazo. Además el sector agrícola, dependiendo de la meteorología, es por definición volátil, y los recursos a disposición del sistema económico variaban mucho según el andamiento de las cosechas.

Por todas estas razones, el desarrollo del país estaba marcado por un dilema, que era a su vez distributivo: entre, por un lado, el nivel de vida de los trabajadores proveído por sus salarios, las dimensiones del mercado interno y la necesidad de importaciones; y, por el otro, la rentabilidad de los productores rurales, la cantidad de productos agropecuarios exportables y la generación de divisas externas. El primer grupo de intereses favorecía el mantenimiento de la tasa de cambio, que, en razón de la elevada inflación, sufría una tendencia a

revalorizarse en términos reales; mientras que el segundo grupo de interés las tenía todas de ganar de una devaluación y de una liberalización del comercio.

Dicho esto, en las fases expansivas, la balanza se inclinaba hacia los salarios reales y el mercado interno, generando al poco tiempo un déficit comercial que se reflejaba en la balanza de pagos; los movimientos de capitales, aún reducidos en esa época en comparación a hoy en día, amplificaban el fenómeno al retirarse del país una vez que el desequilibrio en la balanza de pagos comenzaba a afectar las reservas externas del país y el mantenimiento de la tasa de cambio perdía credibilidad hasta que, como en una profecía autorrealizada, la fuga de capitales forzaba la devaluación. En todo caso, el gobierno de turno también hacía frente a la crisis de balanza de pagos con políticas monetarias y fiscales restrictivas para provocar un enfriamiento de la actividad productiva que redujera la necesidad importadora de la economía.

Ambas medidas impactaban directamente sobre el bienestar de las clases trabajadoras, tanto en términos de empleo, por la caída de la actividad económica, como de salarios nominales, por la devaluación. Con el tiempo, la fuerza de movilización de los trabajadores y la presión de los grupos ligados al mercado interno, lograban revertir las políticas restrictivas del gobierno reiniciando el ciclo. En particular, incluso en la fase recesiva, la presión de los sindicatos lograba concesiones en términos de incrementos salariales, a los que respondían los hacedores de precios con incrementos ulteriores de precios, en una espiral precios-salarios que dejaba en nada, en muchos casos, las posibles ganancias de costo derivadas de la devaluación, como bien señala uno de los primeros estudios sobre estos ciclos (Braun y Joy, 1968:886).

El andamio cíclico y volátil de ese momento de la historia argentina tenía causas económicas y políticas, que fueron examinadas de forma exhaustiva por autores como O'Donnell (1972; cfr. sección 1.4.1). Al evidente conflicto de clase entre una fuerza de trabajo comparativamente fuerte a nivel regional y una burguesía capitalista, cuya punta de lanza organizada en torno a la Sociedad Rural Argentina poseía la gran parte de las tierras del país, y las

más fértiles, se sumaban los conflictos que atravesaban a la propia clase propietaria. Como se vio, existían profundos conflictos de interés entre el grupo de los productores exportadores primarios (la oligarquía terrateniente) y la burguesía industrial nacida al calor de la protección del Estado, que dependía de la evolución del mercado interno. Con el tiempo se agregarían las diferencias entre los intereses de las pequeñas y medianas empresas, más vulnerables a los ciclos económicos, y las grandes empresas organizadas en oligopolios, una parte de las cuales, en cuanto filiales de las grandes multinacionales, perseguían sus propias agendas<sup>199</sup> (Rapoport, 2003:655). Como se verá más adelante, la apertura a los flujos de capitales externos, la desregulación de los intermediarios financieros, el posterior endeudamiento externo y financiarización de la economía argentina, provocaron a partir de la segunda mitad de los años 70 la aparición de otros potentes actores que se movían entre la especulación, la fuga de capitales y las presiones en las organizaciones internacionales, para garantizarse el pago del servicio de la deuda.

Las consecuencias generadas por la experiencia del primer peronismo sobre la vida política y económica del país fueron por lo tanto de signo variado<sup>200</sup>. Baste recordar que las contradicciones que generó condujeron a una cadena de acciones y reacciones de largo plazo. Como se ha vislumbrado a lo largo del texto, las dos décadas posteriores a la caída de Perón a mano de un golpe de estado militar estuvieron marcadas por una elevada inestabilidad política, que se manifestó en una sucesión de gobiernos civiles y militares.

---

<sup>199</sup> En opinión de Basualdo (2006:28) la cúpula de la burguesía estaba constituida por las firmas extranjeras, las cuales controlaban los núcleos económicos y tecnológicos de las principales ramas industriales de la economía, y por la “oligarquía diversificada” es decir, aquel sector de la oligarquía local terrateniente con intereses en la industria, el agro y otras actividades económicas. Estos grupos mantenían el control de ramas industriales monopólicas u oligopólicas que constituían los núcleos económicos y tecnológicos de sus respectivos bloques sectoriales, es decir del conjunto de ramas industriales que mantienen una estrecha relación a través de sus compras de insumos y/o ventas de los bienes finales. De esta manera, las grandes empresas concentradas poseían la capacidad tanto de modelar las condiciones estructurales como la de determinar el comportamiento económico del resto de actividades económicas. En este cuadro, la “burguesía nacional” y, particularmente, las pequeñas y medias empresas participaban en una posición subordinada.

<sup>200</sup> Los límites del modelo de origen peronista fueron evidenciados por autores como Carlos Díaz Alejandro (1975) o Carlos Waisman (1987).

Todos ellos mantuvieron la proscripción del peronismo que, sin embargo, seguía gozando del consenso de la clase trabajadora, en una espiral de creciente violencia política y desproporcionada respuesta represiva de parte del Estado. Por otra parte, el caos político alimentaba una volatilidad económica, puesta de manifiesto en los ciclos de tipo '*stop and go*', que exacerbó las luchas distributivas, incluso dentro de las propias clases dominantes. Este período estuvo marcado, por lo tanto, por continuas devaluaciones, cambios bruscos en los precios relativos y en los ingresos de las distintas fracciones de las clases sociales, hasta desembocar en un contexto de persistente y elevada inflación y total incertidumbre sobre la evolución de la economía.

Sólo en la breve etapa del desarrollismo, especialmente en la segunda mitad de los 60, se logró profundizar el modelo ISI, recurriendo a las inversiones directas de las empresas multinacionales para la introducción de nuevos procesos productivos y tecnologías al país. El ingreso de capital extranjero bajo esta modalidad, la consecuente diversificación del sector industrial y desarrollo de las industrias de insumos básicos y de bienes intermedios, y el posterior incremento de la exportación de manufacturas contribuyeron a generar una fase de crecimiento económico sostenido y relativamente estable, que supo beneficiarse de un contexto mundial particularmente favorable. Sin embargo, como muestra el clásico de O'Donnell ya citado, el crecimiento económico no logró moderar una situación política cada vez más radicalizada, donde las sucesivas dictaduras que se sucedían entre retóricas de liberación y revolución<sup>201</sup>, impotentes frente a la situación, recurrieron a dosis cada vez mayores de violencia.

Las clases dominantes se jugaron incluso la carta de un retorno de Perón, con la esperanza de que el viejo líder supiera recomponer la situación. Sin embargo, la división interna en el propio peronismo, entre alas opuestas y extremistas, fue ejemplificada por sucesos como la masacre de Ezeiza, o por la

---

<sup>201</sup> El gobierno militar al poder entre 1955 y 1958 se autodenominó "Revolución Libertadora", mientras la dictadura militar de 1966-1973 se llamó "Revolución Argentina". La última, y más sangrienta, entre 1976 y 1983 abogó por un "Proceso de Reorganización Nacional".

lucha contrapuesta entre la militancia izquierdista, y sus derivaciones clandestinas y armadas, y la respuesta violenta de la extrema derecha en la forma de grupos paramilitares como la triple A, dirigida por José López Rega, ministro de los gobiernos peronistas de la época, entre 1973 y 1975, y anteriormente secretario personal de Perón. No obstante, el intento de éste último de resolver la situación sobre la base de un gran acuerdo nacional y una nueva alianza interclasista, la situación de crisis política y económica desembocó, con el consenso de las clases dominantes nacionales y de los poderes económicos extranjeros instalados en el país, en la feroz dictadura militar de 1976-83.

#### *4.2.2. La contrarreforma de la dictadura militar*

La estrategia de fondo del nuevo gobierno militar fue la modificación drástica de la estructura económica y social argentina, para disolver las bases materiales de la alianza de clases entre las clases trabajadoras y la burguesía nacional, que habían sustentado el consenso popular del peronismo desde su constitución (Basualdo, 2006). La nueva junta atribuía el fracaso y la impotencia de los anteriores gobiernos militares al hecho de haber intentado disciplinar o desmovilizar a las clases trabajadoras, sin socavar las bases estructurales de su fuerza política, es decir, su protagonismo objetivo en la expansión industrial. Las políticas económicas instrumentadas bajo el mandato del ministro de economía José Alfredo Martínez de Hoz apuntaron por lo tanto a un disciplinamiento de las clases trabajadoras a través de la financiarización de la economía y la paulatina desindustrialización del país, suprimiendo y desmovilizando de forma preventiva la oposición de las clases populares con el uso del terrorismo institucionalizado.

Las bases del nuevo patrón de acumulación del capital, centrado no ya en la industrialización sino en la valorización financiera, fueron las leyes de reforma financiera<sup>202</sup>; la apertura comercial asimétrica que, salvaguardando

---

<sup>202</sup> La reforma financiera de 1977 desnacionalizaba los depósitos y liberalizaba la fijación de las tasas de interés bancarias, con el objetivo de fomentar el papel del sector financiero privado,

sectores oligopólicos como el automotor, favoreció la expansión de las importaciones, en clave de ancla contra los incrementos de precios de los productores internos; y, por último, la progresiva reevaluación real del peso (la célebre “tablita”)<sup>203</sup>. En el centro del nuevo régimen de acumulación basado en la financiarización se situaba la especulación sobre la tasa de cambio y, sobre todo, el arbitraje entre tasas de interés, más altas dentro del país que a nivel internacional. La especulación sobre esa diferencia garantizaba rentabilidades superiores a la actividad económica real, favoreciendo el endeudamiento externo creciente de las fracciones dominantes del capital, que buscaban valorizar esos recursos financieros en el mercado interno para luego remitirlos nuevamente al exterior. Se registraron así, a partir de 1979, dos fenómenos estrechamente relacionados: el endeudamiento externo del sector privado y la fuga de capitales al exterior (Basualdo, 2006:117).

En los años que siguieron, la crisis de la deuda se saldó con la estatización de la mayor parte de la deuda externa privada, a través de seguros de cambio o, directamente, la licuación de los pasivos privados por parte pública, lo que provocó el considerable incremento de la deuda externa pública, con importantes consecuencias en los años posteriores, dado que el pago de intereses pasaría a gravar de forma considerable sobre el presupuesto público (como se vio en la sección 1.8.3).

Las consecuencias sociales de estas medidas fueron considerables. Los derrotados políticos a raíz del golpe de estado fueron los que cargaron con los

---

considerado por el gobierno un asignador más eficiente de los capitales (Rapoport, 2003:791). Junto con la liberalización de los movimientos de capitales y posibilidad para entidades extranjeras de abrir filiales en el país, estas medidas favorecieron el endeudamiento externo del sector privado, además de las operaciones de valorización financiera de las que se habla en el texto.

<sup>203</sup> La tablita era un calendario de devaluaciones que debería haber servido para coordinar las expectativas de los actores económicos con el fin de disminuir las perspectivas inflacionarias, con el efecto de anular a la inflación inercial. Lo que se verificó es que la devaluación programada fue siempre inferior a la evolución efectiva de los precios. Esto se tradujo en una reevaluación de la divisa argentina, en términos reales, dando lugar a la etapa de la “plata dulce”, es decir, un marcado abaratamiento y expansión del consumo de bienes y servicios importados (turismo en el exterior incluido). Del resto, la devaluación pautada también favoreció los cálculos de los especuladores que aprovecharon de la nueva libertad de movimiento de capitales, reduciendo el riesgo de la tasa de cambio.

costes del “Proceso”, como se denominó a la dictadura. Fueron derrotados porque su parte política perdió acceso al poder; derrotados porque fueron perseguidos por las fuerzas represivas del Estado; derrotados en términos sociales, ya que perdieron la centralidad que ocupaban como actores protagonistas de la industrialización del país; finalmente, derrotados económicamente por la pérdida de posición relativa en la escala social, a razón de la caída de sus ingresos y el declive de sus condiciones de vida. Fueron entonces las clases asalariadas las que sufrieron el mayor impacto de la regresión social impuesta por la dictadura<sup>204</sup>.

Como escribió Rodolfo Walsh en 1977, poco antes de ser asesinado, a propósito de la represión política y del terrorismo de Estado, los hechos:

*“ que sacuden la conciencia del mundo civilizado, no son sin embargo los que mayores sufrimientos han traído al pueblo argentino ni las peores violaciones de los derechos humanos en que ustedes incurrir. En la política económica de ese gobierno debe buscarse no sólo la explicación de sus crímenes sino una atrocidad mayor que castiga a millones de seres humanos con la miseria planificada”* (Walsh, 1977).

De esta forma, junto a la progresiva pérdida de los derechos laborales más básicos y elementales conquistados en las décadas anteriores, la dictadura militar operó una represión salarial en un contexto de elevada inflación, provocando una caída de los salarios reales y del peso de la masa salarial en la renta nacional, como se vio en la (cfr. Fig. 12, sección 2.5.2). La fuerza de trabajo perdió su centralidad como actor social, ya que el nuevo patrón de acumulación basado en la valorización financiera, redujo la importancia de los salarios para asegurar el nivel de la demanda interna y la realización del excedente. De ahí en adelante, los salarios constituirían un componente a minimizar de los costos de

---

<sup>204</sup> Los sectores débiles de la burguesía nacional también sufrieron la política económica de la dictadura ya, que no pudiendo aprovechar de las oportunidades de la valorización financiera por falta de conexiones con el exterior, tuvieron que soportar tasas de interés internas reales muy elevadas, que sumada a la crisis económica los puso en una situación de insolvencia y crisis. Además no pusieron trasladar a precios, en su totalidad, el incremento en los costos financieros ya que la avalancha importadora puso un techo a estos en los sectores donde era mayor la presencia de la burguesía nacional, y cabe decir que la política de apertura comercial se había diseñado con esa finalidad.

producción, y como tal una de las variables de ajuste sobre la que las empresas presionaron de forma más intensa, tanto en el ámbito de las relaciones laborales como en el debate político, bajo la bandera de la competitividad externa de la economía.

Sin embargo, si los objetivos de la decapitación de los movimientos populares y la financiarización fueron cumplidos con creces, la pugna por reducir el papel del Estado y disminuir el peso de la industria en la economía fue un proceso más largo, que se concretizó solo bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem. Como señala Alberto Müller (2012), que lee la liberalización comercial de esos años más en clave anti-inflacionaria, la pérdida de empleo industrial fue muy leve si se compara a lo que ocurrió en los años 90 y, de hecho, la dictadura militar no llevó a cabo ningún proceso de privatización relevante.

En este sentido, la política económica de la dictadura no consistió en una reducción del peso del Estado sino en una remodulación de la intervención estatal para favorecer los intereses de los grupos económicos más concentrados. De hecho, el Estado mantuvo su presencia en sectores estratégicos (como el energético), y actuó como contratista y proveedor sobre la base de precios regulados en términos que fueron muy favorables a los intereses de los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros. Sumándose a estas transferencias cuasi fiscales, las políticas de promoción industrial, bajo forma de créditos privilegiados y subsidios directos, proporcionaron una cuantiosa transferencia de capital a las grandes empresas, del orden del 13% del PIB en media a lo largo de los años 80. En consecuencia de esta política, se registró además un incremento considerable de la concentración económica de sectores clave del país, tanto en la producción de insumos como de bienes industriales intermedios (Azpiazu y Basualdo, 1990). Se trató de la etapa denominada de la “Patria contratista”.

La relación entre Estado y grandes grupos económicos, forjada a partir de un momento histórico en el que supuestamente se quería dejar libre accionar a los mercados, demuestra la falacia de la dicotomía entre Estado y libre



mercado, presente en tanta literatura de inspiración neoliberal. En realidad, el Estado puede asumir muchos papeles en relación con el mercado. En muchos casos puede ser capturado y plegado a los intereses de determinados grupos sociales, si las instituciones del Estado no logran mantener un suficiente grado de autonomía frente a las fuerzas sociales (cfr. Evans, 1995; Portes y Smith, 2008; Evans, 2010, en la sección 1.6.1).

No se trata de una idea novedosa, recuérdese de cómo Marx y Engels (1848) habían descrito el Estado como el “comité” que administra los negocios de la burguesía. Lo que está claro es que las interrelaciones entre las instituciones estatales y las de mercado son complejas, y no pueden reducirse a una simple contraposición. La literatura reciente ha reconocido la paradoja de que en una etapa marcada por políticas inspiradas en una ideología neoliberal caracterizada por el anti-estatismo, se haya dado con frecuencia no una reducción del Estado sino más bien una transferencia del gasto público a favor del sector privado, en forma de subsidios, deducciones fiscales, recortes de impuestos sobre el capital y las rentas más altas, etc. En otras palabras, los grandes grupos económicos habrían podido influir sobre la agenda pública a través de los medios de comunicación o directamente sobre los órganos legislativos, con acciones de *lobbying* y a través del financiamiento de los gastos electorales, con la finalidad de empujar el Estado en una dirección conforme a sus intereses (véase, para el caso de Estados Unidos, Galbraith, 2008).

Este fenómeno se hace todavía más intenso en los países de la periferia, que participan de la nueva transnacionalización de las redes productivas y la globalización de los flujos de capitales desde una posición marginal, como reservorios de mano de obra barata y de materias primas estratégicas para la producción. Estos territorios pasan a constituir para las empresas transnacionales “un mero espacio de extracción de excedente, al cual permanecen ligadas en la medida en que el Estado les otorgue las garantías y facilidades necesarias para justificar, desde el punto de vista del nivel de rentabilidad y de riesgo, la permanencia en el mismo”, mientras los grupos económicos locales “procuran, en el mejor de los casos, consolidar sus

posiciones en los mercados que controlan y expandir su presencia en el exterior en actividades con reducidos riesgos competitivos” o al límite refugiarse “en la inversión financiera y especulativa como recurso básico de conservación y acrecentamiento de su patrimonio” (Basualdo y Arceo, 2006:24).

Por estas razones, ya en la década de los 80, una cuota significativa de los capitales que fluyeron al sector privado bajo estas modalidades, no fueron reinvertidas en el país como fue señalado con anterioridad (2.5.2), al mostrar la evolución de la inversión privada (cfr. Fig. 14), sino que fue en buena medida transferida al exterior para obtener su valorización. Más concretamente, la fuga de capitales representó un flujo que promedió anualmente el 5,3% del PIB. A esta cantidad, debe añadirse el 8% anual de PIB transferido en promedio al exterior en concepto de pago del capital e intereses sobre la deuda. A lo largo de la década, estos números significaron que aunque hubo ingresos anuales al país equivalentes al 6,3% del PIB por financiamiento y refinanciamiento externo, las transferencias netas de capital al exterior alcanzaron el 1.6% del PIB anual (Basualdo, 2006:197-199).

Tanto los recursos necesarios para financiar el servicio de la deuda externa, como aquellos que derivaron en un mayor aporte para las grandes empresas, fueron obtenidos de una menor participación de los salarios en la renta nacional, principalmente a través de una reducción estructural de los salarios reales y el relativo incremento de la excedencia apropiada por el capital. Como se mostró en la Fig. 13, el salario real se situó, en promedio, entre un 30% y un 50% por debajo de máximos históricos, registrados en el período 1973-76.

En los hechos, esta situación no fue modificada por el regreso a la democracia. La recuperación salarial que siguió los planes de estabilización heterodoxos del gobierno de Raúl Alfonsín se reveló siempre efímera, perdiendo terreno respecto a la elevada inflación del período. Los salarios reales fueron la principal variable de ajuste. De hecho, aún con el estancamiento que sufrió la economía argentina a lo largo de la década de los 80, el desempleo

creció muy lentamente, no obstante el crecimiento sostenido de la población activa, en particular femenina. En otras palabras, la evolución de estas variables hace pensar el sector privado ajustó los costos laborales por la vía de una compresión de los salarios reales, relativamente fácil en un contexto inflacionario, y no mediante una reducción de la plantilla (Lindenboim, 2003).

#### *4.2.3. El gobierno de Menem y las reformas estructurales*

Como se dijo en el prólogo a este capítulo, el presidente electo Carlos Saúl Menem asumió el cargo con unos meses de antelación por la renuncia de Alfonsín, en junio 1989, frente al agravarse de la situación económica y las protestas sociales, cuya expresión más llamativa fueron los saqueos de supermercados en algunas áreas del país. Entre las causas que desataron la fuga de capitales de la primera mitad de 1989 y la especulación contra la moneda local (el austral), los temores hacia la previsible victoria del candidato peronista tuvieron un papel importante, ya que se temía la implementación del programa electoral de Menem, cuyos slogans de “salariazó” y “revolución productiva” resonaban de los ecos de las desacreditadas experiencias peronistas (Rapoport, 2003:882).

Como se anticipó, una vez en el poder, el nuevo Presidente efectuó un viraje sorpresivo y, desechando la retórica de acentos populares que le había conducido al liderazgo del partido peronista, y al posterior triunfo electoral, actuó rápidamente en la línea de las reformas estructurales que exigían las instituciones financieras internacionales y los mercados de capitales para renovar su confianza en el país.

Como se vio en la sección 1.8.3, políticas de tipo alternativo, tanto de carácter ortodoxo tradicional como más heterodoxo, habían sido sucesivamente experimentadas durante el gobierno de Alfonsín, pero con poco éxito. El crecimiento económico había sido nulo, en promedio, durante la década de los años 80 y la tasa de inflación se había situado en los tres dígitos, excepto en el primer año del plan Austral; por último, entre 1989 y 1991, el país se encontró en plena hiperinflación (cfr. Tab. 9). El gobierno radical no había sabido resolver los problemas estructurales del país, cuyos síntomas eran el persistente déficit

de las cuentas públicas, el elevado endeudamiento externo y los problemas crónicos en la balanza de pagos. Como consecuencia de la exacerbación de la crisis económica, que terminó derivando en un estallido de hiperinflación, la tasa de desempleo aumentó considerablemente mientras los salarios reales caían, lo que hundió una parte importante de la población en la pobreza y en algunos casos la indigencia (cfr. Fig. 8, sección 2.5.1).

<b>Tab. 9. La década perdida en Argentina</b>													
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Tasa variación													
PIB	1,4	--5,4	-3,1	4,1	2	-6,9	7,1	2,5	-1,9	-7	-1,3	10,5	10,3
Índice de precios al consumo.	87,5	131	209,7	433,6	686,8	385,4	82	175	387,7	4923	1344	84	18

**Fuente: Rapoport (2003:860, 927, 981); National Accounts Main Aggregates Database – ONU**

Frente a la emergencia económica y al agotamiento de los intentos previos de estabilización, el nuevo gobierno consideró que tenía pocos caminos por explorar. De forma que desde el primer momento, Menem intentó estrechar una alianza con los sectores financieros y transnacionales, explicitando su postura al colocar en el ministerio de la economía a representantes de la empresa agro-exportadora Bunge y Born<sup>205</sup> y escogiendo como asesor presidencial a un miembro histórico de la derecha liberal argentina como Álvaro Alsogaray<sup>206</sup>.

Como se dijo en la sección 1.8.4, existía consenso tanto por parte de las élites políticas como de las élites económicas, tanto internas como internacionales, respecto al diagnóstico y a la cura que había que aplicar. De hecho ya el gobierno radical había intentado infructuosamente dar un giro ortodoxo a la política económica argentina a partir de 1987, en una situación en la que su capital político se había casi agotado. De hecho, sucesos como el

<sup>205</sup> Néstor Rapanelli sustituyó a Miguel Roig, al cabo de una semana del nombramiento de éste por su fallecimiento. Ambos eran directivos de Bunge y Born.

<sup>206</sup> Ya ministro de economía en la primera mitad de los 60, tanto en el gobierno civil de Arturo Frondizi como en el gobierno bajo tutela militar de José María Guido.

fracaso del plan Austral y la sublevación militar de los carapintadas, y aquel retroceso en la lucha por los derechos humanos que representaron la “Ley de punto final” (1986) y la “Ley de obediencia debida” (1987), fueron con toda probabilidad causas relevantes para que el radicalismo sufriera una derrota en las legislativas de ese año. Así los intentos de mayor apertura económica y las propuestas de privatización de algunas empresas estatales quedaron en la simple propuesta y no lograron salir adelante.

Así las cosas, cuando Menem sube al poder, el antecedente más comprensivo de modificación en sentido liberalizador de la economía argentina seguía siendo el programa implementado durante los primeros años de la dictadura militar de 1976, bajo el mandato del ministro de economía José Alfredo Martínez de Hoz, como se vio con anterioridad. La analogía en la ideología orientada al mercado que inspiró la política económica del país en los dos momentos históricos es incontestable. Sin embargo, como se verá a continuación, también existen diferencias en cuanto a la profundidad y alcance de las medidas. La administración de Menem operó una verdadera reforma orgánica del Estado, mientras la gestión de Martínez de Hoz había actuado sobre las emergencias de corto plazo, como bien señala Müller (2012), amparado en un poder militar que aún mantenía intereses concretos en el sector industrial del país, en particular en las empresas estatales estratégicas.

La conjunción de todos los elementos que se han resumido hasta aquí explica que muchos expertos concordaran en diagnosticar, aún desde perspectivas diferentes, a la crisis hiperinflacionaria como el síntoma del fracaso definitivo del modelo de Estado dirigista y distribucionista, construido es verdad en la etapa del primer peronismo, pero que ningún gobierno, ni civil ni militar, había tocado en sus elementos esenciales<sup>207</sup>. Otros autores, en cambio, consideraron que la crisis fue el resultado último de una lucha interna entre sectores de la clase dominante argentina, incluidas las transnacionales, por el acaparamiento del excedente, en un marco en el que el Estado no podía ya

---

<sup>207</sup> Cfr. por ej. Halperin Donghi (1994), Palermo y Novaro (1996) y Llach (1997).

hacer frente al servicio de la deuda externa, sin reducir el peso fiscal de las transferencias al sector privado. En ese contexto, las presiones de los organismos internacionales y los programas de reformas estructurales efectivamente aplicados, a favor de la apertura de la economía, tenían el objetivo primario de generar las divisas necesarias para el pago del servicio de la deuda. A su vez, la venta de activos públicos serviría en primera instancia para saldar parcialmente el capital adeudado, aceptándose de hecho para el pago de las privatizaciones bonos de la deuda externa (Basualdo, 2006:240-241).

Siguiendo la línea de una crítica radical al modelo ISI, el primer gobierno Menem instrumentó, en los primeros dos años, un conjunto de medidas que apuntaban a desmontar las principales instituciones del Estado intervencionista a través de la privatización de empresas estatales, el fin de la promoción industrial y de la protección arancelaria. Junto con el desmantelamiento de los elementos constitutivos de la etapa anterior, otro componente clave de las reformas menemistas fue la reducción de las funciones del Estado central, con la consecuencia de una caída consistente del empleo público a nivel federal<sup>208</sup>. Entre las medidas legislativas que instrumentaron las reformas en esa primera fase, se mencionan aquí solamente las más significativas y simbólicas: por un lado, la ley de Emergencia Económica, que interrumpió los regímenes de protección y promoción de la industria nacional; por el otro, la ley de Reforma del Estado, que abrió paso a la privatización de empresas estatales.

Por rapidez e intensidad, las reformas de Menem se insertan en la desregulación de tipo “big bang” o terapia de choque, que constituyó la principal estrategia reformadora en el auge del Consenso de Washington, llegándose a aplicar en numerosos países de América Latina y Europa del Este. Se consideraba que para implementar un programa que preveía la privatización de empresas estatales, la reimplantación de mecanismos de mercado en un

---

<sup>208</sup> En una década, el número de empleados de la administración federal descendió a un 30% de la cifra de 1989. De 874.182 empleados cayó a unos 270.000 empleados (Oszlak, 2003:520). La causa de esta caída reside tanto en la privatización de las empresas estatales, como en la continuación de los procesos de descentralización, iniciados por gobiernos militares, especialmente en el sector educativo y sanitario (Cfr. Falleti, 2006).

conjunto amplio de sectores y la reinserción internacional plena fuera necesario atacar una multiplicidad de puntos conflictivos de forma simultánea para evitar que la oposición a las medidas se fuera acumulando y surgiera la denominada “fatiga” de las reformas. En parte el problema se originaba en la indeterminación de cuál serían las partes perjudicadas por las reformas y cuáles las beneficiadas, es decir, la incertidumbre sobre los efectos distributivos de la misma. Además los efectos positivos de las reformas, según sus partidarios, emergerían lentamente y en el largo plazo, mientras el impacto de sus costos se haría sentir en el corto plazo (Sachs, 1994).

Por todas estas razones, Menem tuvo que adoptar prácticas que algunos autores calificaron de “democracia delegativa”, por ejemplo en el uso extensivo del instrumento de los decretos de necesidad y urgencia, como se vio en la nota al pie nº **Error! Bookmark not defined.** Otro punto clave fue el debilitamiento de las instituciones de control de la acción del ejecutivo. El caso más significativo fue la ampliación de 5 a 9 miembros de la Corte Suprema argentina, mediante la Ley 23.774 del 16 de abril de 1990. Esta medida se tradujo en que Menem pudiera nombrar a estos cuatro miembros añadidos, y de esta forma gozar de una especie de “mayoría automática” en esa institución, lo que sirvió para proteger la legislación emanada bajo su mandato de las denuncias de inconstitucionalidad.

Lo agudo de la emergencia económica y el descrédito de muchas de las instituciones económicas del período anterior estuvieron en el origen del ímpetu menemista. Además fue el capital político de Menem, como líder de un partido históricamente mayoritario y atento a los intereses de las clases populares, lo que le permitió implementar políticas de carácter neoliberal conformando una poderosa alianza reformista, sin perder el apoyo, sino marginalmente, de las filas de su partido. Esas mismas credenciales políticas le condujeron, sin embargo, a tener que sobreactuar para ganarse la confianza de los mercados (Palermo, 1998).

Al mismo tiempo, la necesidad del momento y la prisa con las que se llevaron a cabo muchas reformas, en particular las privatizaciones de la primera

fase, redujeron la calidad *a posteriori* de esas políticas. Sin embargo, el pecado original de esta fase primera fase de privatizaciones reside en que fue implementada con un ojo a la obtención de beneficios en el corto plazo, sin una evaluación ponderada de los efectos de largo plazo. De hecho la primera fase de privatizaciones fue implementada con el objetivo de obtener recursos en el más corto plazo para hacer frente al servicio de la deuda, sin una evaluación ponderada de los efectos de largo plazo, lo que afectó tanto a los ingresos obtenidos como a la regulación de los mercados donde operaban las empresas privatizadas, en su mayoría monopolios naturales<sup>209</sup> (Gerchunoff y Torre, 1996).

A través de estas medidas, el Gobierno de Menem continuó, de manera radical y profunda, la transformación del modo de crecimiento de Argentina, cuya dirección había sido anticipada por el programa de Martínez de Hoz más de una década antes, decretando en los hechos la defunción de un modelo de país del que el peronismo había sido emblema y principal defensor. El principal objetivo de la acción de gobierno fue, en todo momento, conseguir un equilibrio macroeconómico duradero y reconquistar la confianza de los mercados. A pesar de que el grueso de las reformas fuera instrumentado en los dos primeros años de su mandato, fue sólo a partir de 1992 que se alcanzó ese objetivo con la instauración de la llamada convertibilidad, instituida por la Ley 23928 del 28 de marzo de 1991, una caja de conversión que fijaba la paridad entre el dólar de Estados Unidos y una moneda de nueva creación, el peso, plenamente respaldada por las reservas monetarias del BCRA, siendo prohibida toda emisión monetaria que excediera las mismas. El nuevo régimen monetario logró finalmente restituir confianza en la moneda y estabilizar la inflación en el arco de pocos meses, beneficiando en el corto plazo a todos los estratos sociales, que recuperaron parte del poder adquisitivo perdido durante la crisis hiperinflacionaria.

---

<sup>209</sup> Se trata de un tipo de monopolio que surge de infraestructuras de red que requieren de una elevada inversión inicial. En estos casos, establecer un régimen de competencia supondría un elevado costo social: por ejemplo, no tendría sentido duplicar la red de alcantarillado de una ciudad, ya que se duplicarían los costos de instalación y manutención sin mejorar el servicio. Lo mismo ocurre con la provisión de agua o de electricidad, y en general con las empresas de servicio público (*utilities*).



La estabilidad macroeconómica además sirvió para impulsar un crecimiento del flujo de capitales en entrada al país, al eliminarse el riesgo cambiario para los inversores, y destinándose una parte considerable a la adquisición de la propiedad de empresas estatales privatizadas, con la perspectiva de elevadas tasas de rentabilidad, dado los sectores en los que operaban: servicios públicos esenciales o de extractivo-energéticos, como en el caso de la empresa petrolera estatal YPF. Otra parte del flujo de capitales estaba movido por finalidades especulativas y procuraba obtener ganancias del arbitraje de las tasas de interés con una perspectiva de muy corto plazo, como fue demostrado con la reversión de estos flujos en las crisis financieras que se abrieron en esa década, la primera de ellas a finales de 1994 con epicentro en México<sup>210</sup>.

Una vez terminada la emergencia económica, y logrado el éxito de la estabilización monetaria gracias a la convertibilidad, las medidas de profundización de las reformas estructurales entraron en una nueva fase menos explosiva y más gradual, en la que el gobierno tuvo que negociar con los actores sociales y en el legislativo los pasos a seguir (Torre, 1998; Gerchunoff y Torre, 1999). De hecho, a partir de ahí, la habilidad y la atención de Menem hacia la “política coalicional tanto en el Congreso como fuera del mismo” (Palermo, 1998:9), condujeron su gestión a través de la crisis económica de 1995 y lo condujeron a su reelección. Como demuestra Stokes (2004:137), el vínculo entre la popularidad del presidente y la del programa económico era muy estrecha. Aunque la crisis económica había mermado los consensos de ambos, Menem logró mantenerlos suficientemente altos para obtener la reelección con una mayoría relativa de votos suficiente para evitar una segunda vuelta. Sin embargo, la caída tanto de su popularidad como de la convertibilidad, frente a

---

<sup>210</sup> A principio de los años 90, la crisis en EEUU difundida posteriormente al resto de los países desarrollados provocó un relajamiento de la política monetaria que se tradujo en una caída de las tasas de interés en los países centrales. Es a partir de ese momento que se registra una inversión en la tendencia a la salida de capitales de la región latinoamericana, y los países del área empiezan a ser receptores importantes de inversión, junto con el resto de las economías emergentes.

las estadísticas laborales cada vez más graves, le desaconsejaron optar por una re-reelección.

Alguno autores señalan, en esa misma línea, que el impulso logrado en esos primeros años se fue perdiendo, y el gobierno pudo obtener resultados menores de los se había planteado. Es en particular en el ámbito de los sistemas de bienestar y de las relaciones laborales donde “con más dificultad y menor alcance han penetrado las orientaciones liberalizantes y desreguladoras promovidas por la administración de Menem” (Gerchunoff y Torre, 1999). Los sectores sindicales aliados con el oficialismo tuvieron éxito, durante esa administración, para influir sobre temas como la reforma del sistema previsional y frenar los cambios relativos a las obras sociales sindicales y a las regulaciones de la organización sindical, que constituían el núcleo de sus intereses corporativos y económicos (Murillo, 2000 y 2005). No obstante, si bien el proceso impulsado por las reformas legislativas no alcanzó la profundidad normativa que el gobierno pretendía, sin embargo, en los hechos, hubo un declive de la protección de los derechos sociales. Por un lado, el marco de las nuevas regulaciones laborales fue superado por la práctica concreta de las relaciones industriales; por el otro, la cobertura del sistema de protección social disminuyó drásticamente, en proporción con la caída del empleo formal y registrado.

Por razones de espacio, se debe limitar a esta breve pincelada el análisis de la economía política de las reformas estructurales en Argentina, tema que ha merecido en justicia una gran atención de la literatura. Para no desviarse demasiado del objeto de este trabajo, se omite un informe detallado de las diferentes medidas y las etapas en las que, a lo largo de los años 90, se implementaron estas reformas, y se centra la atención en las consecuencias sociales de las reformas estructurales, en particular, por lo que concierne la inserción de los hogares en el mercado laboral, principal fuente de sus ingresos.

### *4.3. Las condiciones socio-económicas de Argentina bajo la convertibilidad*

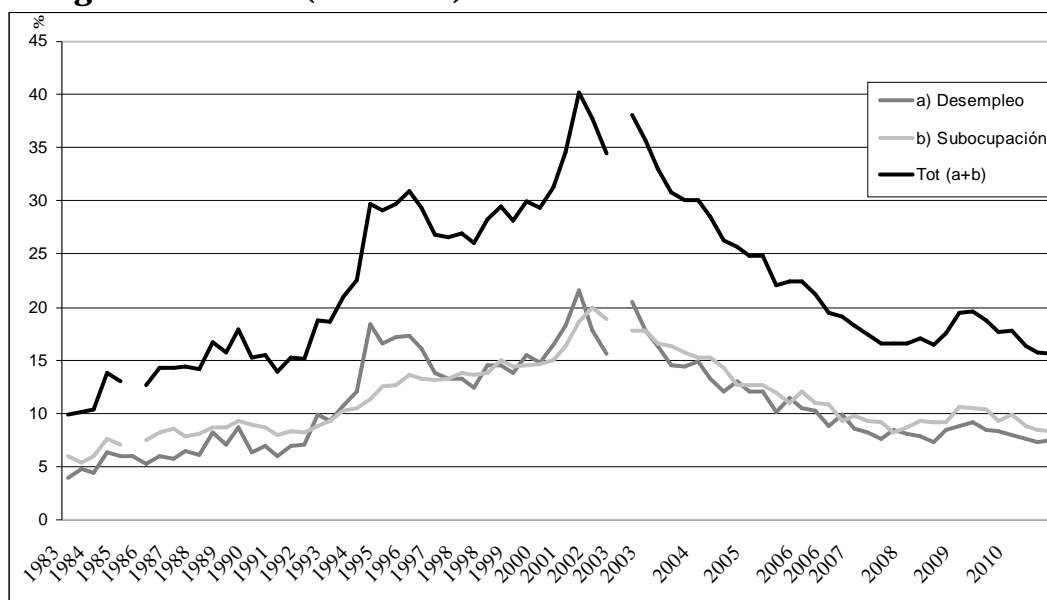
#### *4.3.1. La evolución del mercado laboral. Actividad, ocupación y desempleo*

Los partidarios de las reformas estructurales pronosticaron *a priori* que el abandono del modelo de crecimiento estado-céntrico habría liberado las fuerzas de la competencia de mercado y eliminado las trabas al libre desarrollo de la iniciativa individual, con efectos benéficos sobre el nivel tecnológico y la eficiencia del sector privado. La mejora de la competitividad externa del sistema productivo argentino y las nuevas instituciones económicas y sociales favorables al mercado habrían atraído capitales extranjeros permitiendo una aceleración del crecimiento. Como es natural en procesos de transformación tan rápida, en el corto plazo era inevitable una etapa de ajuste más o menos intenso provocado por el cierre de los sectores ineficientes, y el traslado de recursos y fuerza laboral a los sectores más dinámicos. Pero en el medio-largo plazo, las reformas estructurales se habrían traducido en un incremento del nivel de inversión en la economía, un mayor crecimiento económico y un bienestar extendido a toda la población.

Según la misma visión, los costos y los tiempos de ajuste podían ser reducidos cuanto mayor fuera el grado de flexibilidad y más se hubiera profundizado en el proceso de desregulación de los mercados, en particular el mercado laboral. Por estos motivos, se propugnaba una profunda revisión de la legislación laboral, en particular de las normas que regulaban la flexibilidad interna en el uso del factor trabajo, por ejemplo los horarios de trabajo, y las que regulaban la flexibilidad externa, por ejemplo la regulación de la contratación y los despidos.

En conclusión, se pronosticaba que una vez terminado el proceso de remodelación del sistema económico en sentido más liberal se habría producido una mejora permanente de los indicadores de empleo. La creación de empleo siempre había sido un punto crítico durante la vigencia del modo de crecimiento por sustitución de importaciones. La política económica del modelo

**Fig. 15. Subutilización de la fuerza trabajo. Desempleo y subocupación en la Argentina urbana (1993-2010)**



**Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC**

desarrollista contenía un sesgo anti-exportador e incentivos implícitos para abaratar las inversiones en capital, cuya consecuencia había sido un ritmo lento de creación de empleo en el sector más moderno de la economía, el industrial, provocando una subutilización del factor trabajo. Al contrario, la instalación de un nuevo modo de crecimiento capaz de explotar las ventajas de un mercado autorregulado y la eliminación del intervencionismo estatal (con todos sus fallos, cfr. 1.4.4) habría permitido mejorar la asignación de los factores productivos entre sectores y obtener grandes beneficios en términos de una mayor eficiencia y un incremento de la capacidad productiva.

Dicho esto, las estadísticas laborales, extraídas de las encuestas de hogares elaboradas por INDEC con todas las limitaciones metodológicas ya señaladas en la sección 2.5.1, muestran un claro empeoramiento de las condiciones del mercado laboral argentino a lo largo de los años 90 (Cfr. Fig. 15)<sup>211</sup>. El indicador más significativo de esta evolución es seguramente la tasa de

<sup>211</sup> La tasa de desempleo presentada incluye el efecto positivo del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (cfr. 4.7.2<sup>a</sup>), considerando ocupados a los beneficiarios del plan, quienes estaban obligados, según la letra de la norma, a efectuar una contraprestación a cambio de la transferencia. Se ha decidido incluirlos entre los empleados para simplificar, ya que es de difícil estimación cuántos de ellos habrían permanecido en la población activa en ausencia de la

desempleo, que en términos históricos se había mantenido siempre comparativamente baja. Incluso durante la ‘década perdida’ de los 80 había permanecido por debajo del 8%. En el período de la convertibilidad, a partir de 1991, esta tasa fue creciendo de forma constante hasta alcanzar cifras cercanas al 18% durante la crisis del Tequila de 1995. La recuperación económica del bienio 1997/1998 redujo la incidencia de este fenómeno, pero luego creció una vez más con la caída en recesión del país en el trienio posterior, alcanzando niveles inéditos durante la crisis de 2001-2002. Dicho esto, es destacable el salto brusco que se observa en los primeros años de la convertibilidad, años de elevado crecimiento económico, hecho que permite suponer cambios estructurales en el funcionamiento del mercado laboral.

La subocupación<sup>212</sup> subió a lo largo de toda la época de la convertibilidad, alcanzando cifras cercanas al 15%, constituyendo otro síntoma del mal funcionamiento del mercado laboral y de la incapacidad del ciclo de crecimiento de la convertibilidad de generar suficiente demanda de empleo. Si se suman los dos indicadores se obtiene un índice que aproxima el grado de subutilización de la fuerza de trabajo en Argentina. En la Fig. 15 se vislumbran cuatro etapas distintas. En el período pre-convertibilidad el índice varió entre un 10% y un pico del 18% durante la crisis de hiperinflación (primer semestre 1990), con un promedio de alrededor del 14%. A continuación, este índice sufre un incremento notable alcanzando un 23% de media en la fase expansiva de la convertibilidad (1991-1998), con picos cercanos al 30% durante la fase recesiva denominada “crisis del Tequila”. Resulta interesante, en particular, el período que va de 1990 a 1994, anterior a esa crisis. Esa fue una etapa de profundización

---

transferencia. En todo caso, si se excluyera a los beneficiarios de los planes (JJHD), y bajo la hipótesis de que todos ellos buscaran activamente empleo, la tasa de desempleo aumentaría en un máximo de 3.9 puntos en el primer trimestre de 2003, reduciéndose gradualmente la diferencia entre las dos medidas hasta quedar ésta por debajo del 0.5% a partir de 2007.

<sup>212</sup> Dentro de los trabajadores activos, los subocupados representan la proporción de personas ocupadas cuya jornada no alcanza una extensión determinada (en el caso argentino 35 horas). Entre ellos se distinguen quienes quisieran trabajar más tiempo (subocupados involuntarios). La diferencia entre el total de ocupados y los subocupados deriva en un subconjunto denominado ‘empleo pleno’. Sobreocupados son aquellos que, por autoimposición o porque les es impuesto por el empleador, tienen una extensión de la jornada laboral que supera ciertos umbrales convencionales, sean 44 o 48 o 60 horas semanales (Lindenboim, 2003:62-63).

de las reformas económicas, como se vio, y de una estabilización macroeconómica que dio lugar a un trienio de crecimiento intenso. Sin embargo, esos mismos años vieron un aumento abrupto del índice considerado, en lo que puede denominarse una fase de “crecimiento sin empleo” (*jobless growth*; cfr. Weller 2003:34-35). Se comentará más abajo cuales podrían haber sido las causas de este hecho.

En la larga recesión que empieza en 1998 y termina con el *default* de la deuda externa a finales del año 2001, el índice se dispara hasta cuotas del 40%. A partir de 2003, tanto el desempleo como la subocupación mejoran rápidamente, acercándose la suma de las dos tasas a un nivel del 15% a finales del 2010<sup>213</sup>. Esta evolución positiva a partir de la salida de la crisis y recuperación económica a mediados de 2003 será una constante para todos los indicadores socio-económicos que se presentarán en esta sección, como ya lo fueron para los indicadores de pobreza y desigualdad presentados en la sección 2.5. A un examen de todo un conjunto de indicadores salta a la vista el empeoramiento registrado durante los años 90, en una continuación de la década perdida anterior, con unos picos muy negativos durante la crisis de 2001-2002, a los que sigue una mejora, en algunos casos muy significativa, en los años siguientes. No es para nada una casualidad que la retórica del gobierno esté instalada en una comparación permanente con la década de la convertibilidad, como se vio en la Introducción a este trabajo.

#### *4.3.2. A propósito del debate sobre las causas del crecimiento del desempleo durante la convertibilidad*

Del debate sobre cuáles fueron los cambios entre los dos períodos se hablará en una sección posterior. A continuación, se presentarán cuales fueron

---

213 El cambio metodológico de una EPH puntual (relevación en dos ondas de mayo y octubre) a una continua (trimestral), junto con los cambios en las definiciones de las encuestas y en las modalidades de captación que, entre otras cosas, eliminó el autoposicionamiento de los encuestados, se evidencia en el salto visible en el gráfico en correspondencia del año 2003 (cfr. Graña y Lavopa, 2008). Se quiere evidenciar la evolución a lo largo del tiempo y los picos positivos y negativos en correspondencia de determinados momentos históricos. Por esta razón, no se muestran los empalmes entre las dos series propuestos por la literatura, ya que en general parten de 1992. Al contrario, se muestra la evolución de las variables desde principios de los 80, lo que permite comparar ese período con los años 90 y con la década sucesiva.

los argumentos que esgrimieron los partidarios de las reformas estructurales para explicar lo acontecido en el mercado laboral, en un momento en el que todavía gozaban de un amplio consenso interno y externo<sup>214</sup>. No está de más destacar que, dada la importancia del trabajo asalariado para el nivel de ingresos de la gran mayoría de los argentinos, el fenómeno del desempleo se relacionó con los hogares situados en los estratos inferiores de la distribución del ingreso (Altimir et al. 2002), representando uno de los factores que explican el crecimiento de la pobreza a lo largo de los años 90 (cfr. Fig. 8, sección 2.5.1). Naturalmente, la duración del desempleo sería otro factor a considerar en el caso de la exclusión social. González (2003:99) reporta que por lo menos un tercio de los desempleados eran de larga duración (superior a 6 meses). La cuota de los individuos en situación de desempleo de más de año de duración alcanzó el 10% del total de desempleados al final de la década de los 90.

¿Cuál fue la explicación ortodoxa del crecimiento del desempleo a lo largo de la década de los 90? Algunos autores (por ejemplo, Llach y Montoya, 1999:17) sostenían que las reformas estructurales habrían provocado un incremento temporal del desempleo por una serie de razones: en primer lugar, el mayor crecimiento económico generado a partir de las reformas estructurales habría estimulado el aumento de la tasa de participación<sup>215</sup>; en segundo lugar, la apertura económica y la importación de nueva tecnología, produjo un aumento de productividad cuyo efecto secundario fue una pérdida de puestos de trabajo en los sectores que luchaban por mejorar su competitividad internacional; por último, la estabilidad de los precios, desactivó el mecanismo que en la década precedente había consentido una alta flexibilidad de los salarios –vía el alto nivel de inflación y las periódicas devaluaciones de la moneda– manteniendo artificialmente bajo el nivel de desempleo de la época.

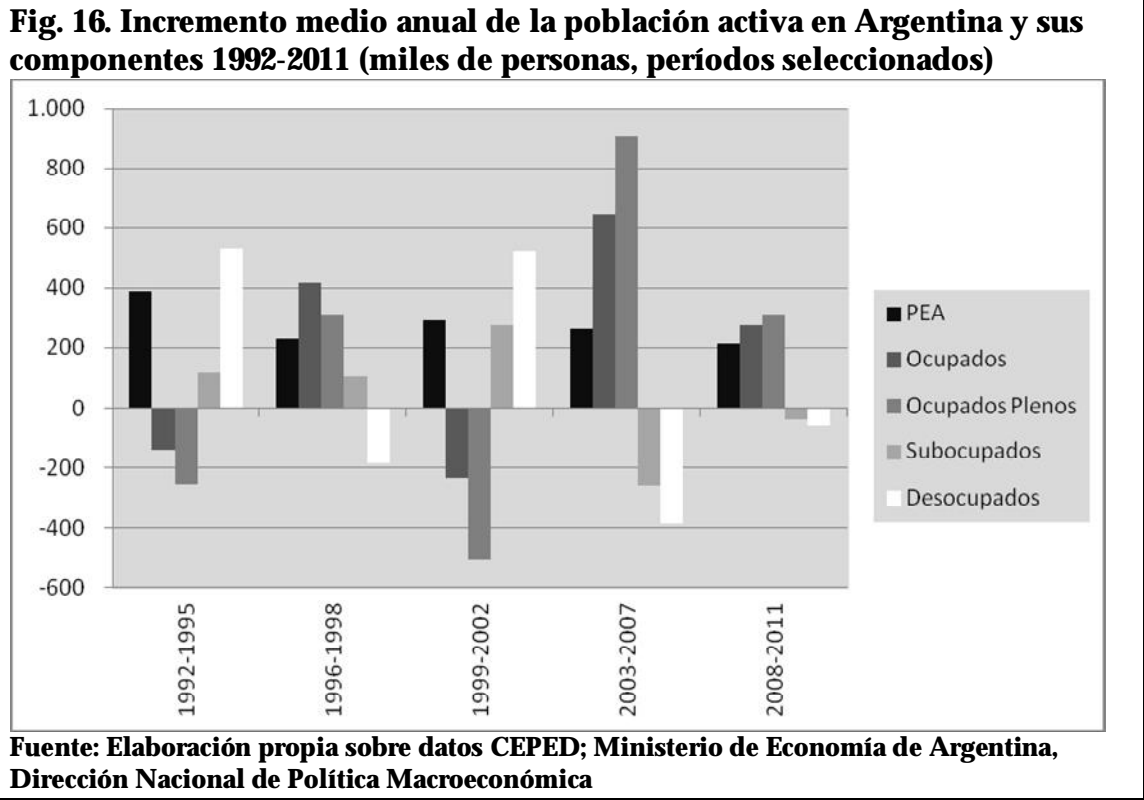
---

<sup>214</sup> Respecto al consenso interno, después de la victoria del frente opositor no peronista “la Alianza” en las presidenciales de 1999, el neo-electo Fernando de la Rúa (1999) reconoció, en su discurso de asunción, los méritos de Menem en lograr la estabilidad macroeconómica gracias a la convertibilidad, aunque le reprochaba el mal estado de las cuentas públicas. El consenso externo del que gozaba Argentina en el exterior es ejemplificado por la recepción de Menem en el encuentro anual entre FMI y Banco Mundial en 1998 (cfr. Clarín, 2 de octubre de 1998).

<sup>215</sup>Es decir, de la población económicamente activa sobre la población en edad de trabajar.

Reformulando los tres argumentos, la dificultad de absorción del exceso de oferta de mano de obra se explicaba por la inflexibilidad de los salarios, de ahí la necesidad de reformar la regulación del mercado laboral; por los acomodamientos intersectoriales del empleo que derivaron del crecimiento más elevado de productividad en los sectores más abiertos a la competencia, un efecto que habría sido transitorio; y, por último, por el efecto positivo del crecimiento económico sobre la población activa, en particular la femenina, gracias al crecimiento de las oportunidades de empleo que ofrecía una economía en expansión como la Argentina de esos años.

A continuación se discutirá la vigencia de estas hipótesis. En primer lugar, se comentará el efecto del aumento de la PEA, y a continuación la cuestión de la productividad. Los promotores de las reformas explicaban el aumento de la población activa, registrado a principios de los años 90, por la atracción ejercida por un mercado de trabajo en expansión, el crecimiento económico y el aumento de los ingresos reales (gracias a la estabilización). En respuesta a esta visión, otros autores destacaban que los efectos negativos de las reestructuraciones industriales, en muchos casos comportaban despidos de jefes





de hogar, por definición quienes más aportan al ingreso total familiar. En consecuencia, se generó un efecto “trabajador adicional”, es decir, se estimuló los otros miembros del hogar a ingresar en el mercado de trabajo para intentar compensar la pérdida de ingresos provocada por el desempleo del jefe de hogar, con el objetivo de mantener cuanto más estable el nivel de consumos y la calidad de vida del núcleo familiar (Beccaria, 2000:207).

De hecho, los datos que se presentan en la Fig. 16 muestran que la población activa tuvo efectivamente un crecimiento positivo en la década de los años 90 con un incremento medio anual de 300.000 unidades, aunque no muy lejano al crecimiento medio registrado acumulado en la década precedente (cfr. Lindenboim, 2003:76)<sup>216</sup>. Lo que distingue los dos períodos es la forma en que desemboca ese incremento en la participación. Contrariamente a la década del 80 cuando la tasa de desocupación permaneció en niveles bajos (cfr. Fig. 15), en los años 90 se registra un fuerte aumento del desempleo, en particular en el trienio 1992-1995 y durante la crisis que empieza a finales de 1998. Si el aumento de los subocupados se distribuye a lo largo de la década, es en esos dos períodos que se da una fuerte caída de los ocupados plenos. La particularidad naturalmente reside en que el primer período fue de elevado crecimiento; por lo tanto, deberían explicarse las razones que rompieron la relación entre incremento del PIB y aumento del empleo. Durante la recuperación económica de 2003-2007 se evidencia, al contrario, una extraordinaria creación de empleo en términos históricos y respecto al período de la convertibilidad. En comparación la etapa posterior registra tasas de crecimiento de lo ocupados plenos más moderadas, y parecidas al período de crecimiento entre 1996 y 1998. Sobre la diferencia entre estos dos períodos se tratará más adelante, pero queda por resolver la particularidad de ese período inicial de la convertibilidad.

---

<sup>216</sup> Como se vio en la sección 3.5.3, este incremento se explica en buena medida por el incremento de la PEAf.

Si bien debe tenerse en cuenta el aumento en la oferta de mano de obra, especialmente rápido en los años 1992-1995, esta causa no es suficiente para explicar el incremento del desempleo. En el mismo período, hubo transformaciones estructurales que debilitaron la demanda de trabajo. Esto permite conectarse al segundo argumento de la explicación oficial. Según esta perspectiva, el crecimiento de la producción en presencia de una caída del empleo refleja por definición un aumento de la productividad del trabajo. Sin embargo, no es tan evidente cuál es la dirección de causalidad en la relación entre las dos variables. Lo que está claro es que las reformas estructurales, especialmente la apertura comercial, la desregulación de los mercados y las privatizaciones, impulsaron una profunda reestructuración productiva.

El impacto de la apertura comercial fue considerable. De hecho, en los años 90, la caída del empleo fue significativamente mayor en aquellas ramas productivas en las que las importaciones constituían una mayor proporción de la producción doméstica, que en aquellas menos expuestas a la competencia internacional (Yoguel 2000:205)<sup>217</sup>. La apertura comercial fue rápida y el Estado no apoyó el proceso de adaptación al nuevo contexto. El resultado fue una fuerte disminución de la relación empleo/ producto agregado en el sector de bienes transables (es decir, el que tiene que enfrentar la competencia extranjera). Por definición, en los mismos sectores se dio un fuerte aumento de la productividad, ya que esta se calcula como el recíproco de la relación empleo producto.

La apertura comercial impulsó un aumento de la productividad en el corto plazo a través de una triple vía. Por un lado, condujo a la desaparición de firmas y/o sectores de baja eficiencia. En este caso, el aumento de la productividad promedio del sector estuvo acompañado de caídas en el empleo y destrucción de capital, es decir, en parte, una reducción del potencial productivo del país, especialmente industrial, en el largo plazo. Por otro lado,

---

<sup>217</sup> Hasta mediados de los ochenta, cuando entra en crisis el modelo ISI, el empleo se reduce entre los agentes de mayor tamaño y aumenta entre los más pequeños. En el período sucesivo, hasta mediados de los noventa, cuando se sienten los efectos de las políticas de estabilización y el plan de convertibilidad, la crisis del empleo es generalizada (Yoguel 2000:205).

las firmas que sobrevivieron estuvieron obligadas a aumentar su productividad para mantenerse competitivas, tanto a través de la reorganización de los procesos de trabajo como de la incorporación de tecnología importada. Estos procesos pueden, con mucha probabilidad, reducir el empleo (Beccaria, 2000).

Por último, la apertura redujo el precio relativo de una categoría especial de bienes transables, los bienes de capital, respecto a los no-transables. De esta forma, se redujo el costo relativo de los bienes de capital respecto al salario (cuya evolución está ligada esencialmente al índice de precios al consumidor) Como resultado, se incentivó un mayor nivel de sustitución factorial en detrimento del trabajo. Este efecto estaría potenciado por el efecto de la tecnología: las empresas que precisan incrementar su eficiencia y competir con productos extranjeros no tiene otra opción que adoptar la tecnología dominante o prevaleciente en los países competidores, generalmente intensiva en el uso de capital (ibid.).

A todo esto, deben agregarse los efectos de la apertura y de la desregulación de los mercados sobre las empresas del sector terciario-servicios y las consecuencias de la privatización de empresas estatales, en muchos casos productoras de bienes no transables, que se tradujeron en una pérdida ulterior de puestos de trabajo. Respecto a este último tema, según datos del Ministerio de Economía (2002), la privatización de YPF<sup>218</sup> causó una reducción de plantilla de los 51.000 empleados de principios de 1991 hasta los aproximadamente 5.800 empleados, más 3500 contratistas externos ex-empleados YPF, en el mes de enero de 1995. Igualmente significativas fueron, según Piñeiro y Zothner (1994:84), las privatizaciones de Ferrocarriles Argentinos (con una pérdida de cerca de 73.000 empleos) y ENTEL (46.000 empleos menos) entre 1989 y 1993. En total, estos autores calculan una pérdida de puestos de trabajo de 280.000 puestos de trabajo en el mismo período sobre una plantilla inicial de 347.000 empleados (el 80% del total).

---

<sup>218</sup> Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la histórica empresa estatal de petróleo, fundada en 1922.

Los mencionados efectos de la apertura comercial sobre la producción nacional se profundizaron con el tiempo a causa de la progresiva reevaluación de la tasa de cambio real, anclada al dólar en términos nominales, provocada por un aumento de precios superior al de EEUU, en particular en el sector de bienes no transables. El efecto inflacionario desprotegió aún más a la producción de transables, cuyos costos crecían más rápido que para los competidores internacionales, provocando una disminución de la competitividad de las exportaciones argentinas y el desaliento de la inversión en ese sector.

#### *4.3.3. Sobre la desregulación del mercado laboral y la flexibilización de la organización del trabajo*

En una situación macroeconómica caracterizada por una tasa de cambio fija y sobreevaluada, y con el objetivo de preservar la lograda estabilidad de precios, tanto el gobierno como el sector privado coincidieron en la necesidad de mejorar la competitividad del sector privado por medio de una reducción de los costes de producción, haciendo referencia, en particular, a los costes laborales<sup>219</sup>. En esos años, se produjo finalmente una compresión de los costos laborales, no sólo en razón de un estancamiento de los salarios reales en el período posterior a la recuperación por el fin de los fenómenos hiperinflacionarios, sino también gracias a una flexibilización tanto de la regulación laboral, y sus costes asociados, como de la organización del trabajo en el puesto de trabajo.

Respecto al primer aspecto, la moderación salarial fue sancionada por el Estado con la fijación de un salario mínimo de 200 pesos, equivalentes a 200 dólares estadounidenses a partir de 1993, que fue mantenido estable a lo largo de toda la convertibilidad<sup>220</sup>. Respecto al segundo ámbito, el incremento de

---

219 Razonamientos de este tipo dejaban de lado la influencia en los costos de otros componentes significativos: las elevadas tasas de interés reales, los diferenciales monopólicos o oligopólicos de las empresas productoras de bienes y servicios, además del anclaje del tipo de cambio que, como se ha dicho, tendía a apreciar la moneda argentina (Lindenboim, 2005:69).

220 La resolución 2/1993 del CNSMVM estableció un monto del salario mínimo que permaneció en vigor hasta la emanación del Decreto 388/2003 del 10 de julio de 2003. Respecto

flexibilidad externa en el mercado laboral se dio mediante una reducción de los costes de entrada y de salida del puesto de trabajo. Entre ellos, el que suponía el mayor obstáculo para el ajuste de plantilla de las empresas eran los costes asociados al despido (González 2003:90-91). Por lo que concierne la organización del trabajo dentro de las unidades productivas, se produjo un incremento de la 'flexibilidad interna' y de las modalidades de uso de la fuerza trabajo, con el objetivo de obtener ganancias de productividad, según el modelo post-fordista.

Entre las formas de flexibilidad promovidas por la legislación laboral o, como se verá en un momento a nivel de empresa, se destaca la promoción de nuevas formas contractuales atípicas, es decir, alejadas de la tradicional relación contractual de tiempo indeterminado, la extensión del período de prueba y la flexibilización del uso del tiempo de trabajo, por lo que atiene la duración de la jornada laboral, la distribución de los turnos y días de trabajo a lo largo de la semana y las modalidades de otorgación de las vacaciones (Luís Beccaria, 2000:209). Con mayor detalle, por lo que concierne a la legislación laboral, las principales modificaciones del período de la convertibilidad fueron sancionadas en las leyes 24.013/91 (primera ley de empleo); 24.465/95 (ley de formación y empleo); 24.467/95 (referida a las PyME); 25013/98 (segunda ley de empleo) y 25.250/00 (reforma laboral de 2000). El objetivo predominante de estas normas fue el incremento de la flexibilidad del empleo, tanto interna como externa, y la reducción del coste laboral a cargo de las empresas, generalmente vía una reducción de los aportes patronales y una reducción de los costes de despido, en particular para las PyME<sup>221</sup> (González 2003:102). Estas medidas llegaron a

---

al período de la post-convertibilidad, la diferencia es evidente, ya que la fijación del salario mínimo constituyó una de las levas que utilizaron los gobiernos posteriores a la crisis para intervenir en la negociación salarial (cfr. sección 4.7.1).

<sup>221</sup> Este conjunto de medidas introdujo una serie de nuevas formas contractuales, posibilitó hacer un uso más flexible de tiempo de trabajo (tanto en términos de la duración de la jornada, de los días de la semana a trabajar como de la forma y momento de otorgar las vacaciones), introdujo el "período de prueba", disminuyó el costo del despido para la pequeñas y medianas empresas, redujo los aportes patronales a la seguridad social y modificó las normas sobre accidentes y enfermedades laborales que disminuyeron sus costes y, fundamentalmente, lo hicieron más previsible (Beccaria, 2000).

afectar a una parte considerable de la fuerza laboral asalariada, lo que se reflejó en la difusión de las situaciones de sub o sobreocupación<sup>222</sup>. Otra modificación provino de la Ley 24.557 de riesgos de trabajo, que modificó las normas sobre accidentes y enfermedades laborales instituyendo las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART), empresas privadas que se hicieron cargo del riesgo en el puesto de trabajo a cambio de una contribución patronal. La base lógica de la norma fue disminuir y, sobre todo, hacer más previsible para las empresas el gasto bajo ese concepto.

Junto con las modificaciones legislativas, otro de los factores que permitieron un incremento en la flexibilidad del uso de la fuerza trabajo de parte de las empresas residió en la prevalencia de los contratos firmados a nivel de empresa respecto a los tradicionales convenios colectivos. Esta modalidad era beneficiosa para las empresas ya que podían adaptar las cláusulas contractuales a su situación económica particular y además les permitía incrementar su poder de negociación frente a los delegados sindicales. De hecho, los datos muestran que, en el transcurso de los años 90, la contratación laboral se situó casi exclusivamente a nivel de empresa, distinguiéndose netamente este elemento de lo acontecido en el período de la post-convertibilidad (véase sección 4.7.1a). Los contratos firmados a ese nivel constituyeron entre el 70% y el 90% del total en la segunda mitad de los 90, contra un porcentaje del 18,1% en 1991, con la particularidad de que tuvieron una cobertura limitada a ciertos sectores y a ciertos tipos de empresa, especialmente las más dinámicas, es decir, aquellas que recibieron inversiones extranjeras o fueron privatizadas. La ausencia de negociación en los demás sectores fue fruto de una actitud sindical defensiva frente a un contexto adverso. En los sectores donde los sindicatos aceptaron la negociación, a

---

<sup>222</sup> Los fenómenos de sub o sobreocupación son obviamente todavía más frecuentes en el caso de trabajadores no registrados, pero estas nuevas formas contractuales legalizaron en algunos casos estas situaciones atípicas. Si los subocupados crecieron como se dijo a lo largo de toda la década hasta suponer un quinto de los asalariados, los sobreocupados fueron un tercio del total (González 2003:102). En el caso de la subocupación voluntaria, el trabajo de tiempo parcial, esta innovación satisfacía la necesidad individual de algunas categorías de trabajadores (estudiantes, mujeres con niños, etc.).

menudo la razón fue que se trataba de una precondition impuesta por la dirección de la empresa, previa al desembolso de las inversiones pactadas. Respecto a qué cláusulas finalmente se negociaron, éstas incluyeron formas incrementales de flexibilidad, como la adopción de nuevas tipologías contractuales, la extensión del período de prueba o la flexibilización del horario de trabajo (González 2003:92).

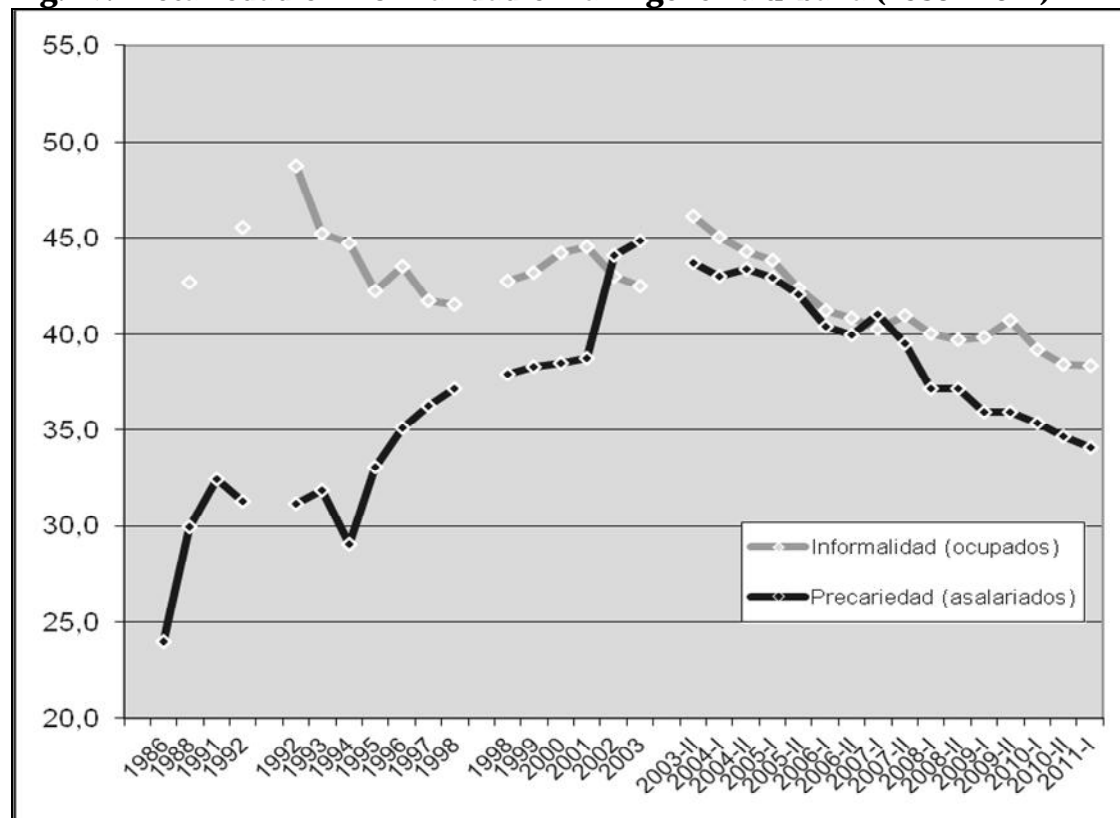
En resumidas cuentas y desde una perspectiva crítica puede decirse, como afirma Javier Lindenboim (2005:77), que “la apariencia desregulatoria de la acción estatal en los 90 en rigor encubría una nueva forma de intervención, en este caso ostensiblemente a favor del polo más fuerte de aquella relación [entre capital y trabajo]”. En una línea similar, González (2003) remarca que “en los países de América Latina, especialmente en los más industrializados” se registró “un proceso de flexibilización que resultó impuesto unilateralmente por los empresarios y el Estado, no negociado con los trabajadores y que, por lo tanto, se centró principalmente en la desregulación del mercado laboral (flexibilidad externa) y la intensificación del trabajo” (González, 2003:90-91). Naturalmente todo lo dicho no se aplicó sólo a los trabajadores registrados, cubiertos por la legislación laboral, sino también a todo el universo de trabajadores no cubiertos por la misma, cuya situación se pasará a examinar a continuación.

#### *4.3.4. Sobre informalidad y precariedad laboral*

En una perspectiva comparada con el resto de América Latina, el mercado laboral argentino reflejó la demanda de mayor flexibilidad de parte de las empresas para mejorar su competitividad en respuesta a la apertura externa de principios de los 90 y las posteriores crisis económicas. Mientras que en el resto de la región se experimentó un fuerte crecimiento del trabajo por cuenta propia, en Argentina se registró el proceso inverso, con un mantenimiento e incluso un crecimiento del trabajo asalariado. Los datos muestran un aumento de la tasa de asalarización sobre el empleo urbano total del 70% en 1991 al 73% a finales de la década (Lindenboim y Salvia, 2002:43). De hecho, por lo que concierne la evolución del mercado laboral, los datos corroboran que, junto con

el incremento del desempleo, el fenómeno más significativo fue la extensión de formas precarias de relación laboral asalariada. En comparación, el incremento del nivel de informalidad del empleo fue mucho menor (cfr. Fig. 17<sup>223</sup>).

**Fig. 17. Precariedad e Informalidad en la Argentina urbana (1986 - 2011)**



**Fuente: Elaboración propia sobre datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)**

Para comprender la diferencia entre estas dos dimensiones del mercado laboral, se necesita definir de manera más precisa los conceptos de informalidad y precariedad. Ambos reflejan una situación de baja calidad del empleo, pero cada uno se refiere a un diferente nivel de análisis de la relación laboral. El primer concepto enfoca su análisis en el nivel de la unidad de producción, mientras el segundo adopta una perspectiva de derechos y hace referencia a la legislación de protección laboral.

<sup>223</sup> Para los datos presentados en la Fig. 17 valen todas las advertencias metodológicas, respecto a la cobertura de la muestra, que fueron expresadas en la sección 2.5.1 y serán válidas cada vez que se utilizan microdatos cuya fuente son las encuestas de hogares. Se recuerda que a partir del segundo semestre del 2003, se pasa a la EPH continua, y se reportan dos datos para cada año (a partir de 2006-I se extiende la cobertura a 31 aglomerados). El dato de 2007-II incluye solo el último trimestre del año. Por último, los datos excluyen a los beneficiarios de PJJHD del universo de ocupados.



Bajo esta óptica diferenciada, suele definirse como informal todo trabajo remunerado desempeñado en actividades económicas que revisten un carácter de baja productividad, baja dotación de capital, baja calificación etc. Por lo tanto, puede hablarse de informalidad tanto en el caso de relaciones laborales asalariadas como no asalariadas, ya que el nivel de análisis es la producción, como queda claro si se observa como suele operacionalizarse este concepto. En efecto, en la literatura examinada está generalizado el uso de la clásica definición de informalidad propuesta por la OIT - PREALC (1978), donde se definen “trabajadores informales” a los trabajadores asalariados en empresas de hasta 5 dependientes, los trabajadores por cuenta propia de baja calificación (por ejemplo, los trabajadores domésticos), y los trabajadores sin ingresos (por ejemplo, en empresas familiares).

La noción de precariedad remite, en cambio, a la relación contractual estipulada entre trabajadores y empleadores, en el marco normativo establecido por las leyes de regulación del mercado laboral. Según esta definición., los trabajadores precarios se definen como los asalariados que no cuentan con la correspondiente cobertura legal y social. En otras palabras, son aquellos trabajadores dependientes que no están registrados, no cumplen con la normativa vigente, y por esa razón carecen de todos aquellos derechos sociales asociados por ley a una relación de trabajo subordinado.

La Fig. 17 muestra como la extensión del empleo vinculado a la producción informal apenas varió, ya que se mantuvo en niveles elevados, por encima del 40% de total de los ocupados, produciéndose un pico durante la crisis de hiperinflación y otro, menor, en correspondencia de la crisis de 2001-2002. Solo en años recientes, habría bajado por debajo del 40%, al observarse una evolución descendiente a partir de 2003, gracias al proceso de recuperación económica. La variación de la tasa de precariedad entre los asalariados tuvo, en cambio, una evolución mucho más marcada. En este caso, el incremento observado durante la etapa de la convertibilidad fue superior a los diez puntos porcentuales. La crisis de 2001-2002 contribuyó a un empeoramiento significativo, visible en el salto que registra el indicador en correspondencia de

esos años. Sólo después de 4 años de crecimiento pudo este indicador bajar de los 40 puntos. Esta nueva tendencia no ha impedido que la tasa de precariedad permanezca por encima de los niveles que se registraban a principios de los 90. Como se verá más abajo (4.3.7), estas situaciones de empleos de baja calidad están además asociadas a menores salarios y un mayor nivel de pobreza.

Otro aspecto de la baja calidad en la oferta de empleo, no incluida en esta definición legalista de precariedad laboral, es el fenómeno de la inestabilidad del empleo. El concepto de inestabilidad remite esencialmente, en el caso de los asalariados, al tipo de contrato que tengan. Se consideran empleos estables sólo los que están regulados por contratos de tiempo indeterminado. Otras formas contractuales más flexibles y con menos garantías para el trabajador, por ejemplo en caso de despido, se definen como no estables, aunque puedan estar registrados. Obviamente, la no existencia de un contrato formal de trabajo puede considerarse el caso extremo de flexibilidad, que recae en la definición presentada anteriormente. De todas las maneras, si se define precario todo empleo que se aleja de las formas tradicionales de la relación salarial de tiempo completo, entonces todos los empleos inestables deberían considerarse precarios<sup>224</sup>. Si se aceptan estas consideraciones, debe reconocerse que los datos presentados en la Fig. 17 subestiman con toda probabilidad el alcance de la precariedad. A esta cifra se le podrían sumar las personas en empleos de tipo no asalariado que trabajan en unidades económicas de tipo informal. En su caso, y vale en particular para los que trabajan por cuenta propia, la inestabilidad es inherente al ciclo económico y no está establecida por una relación contractual, pero no por esa razón afecta menos la estabilidad de sus condiciones de vida.

Respecto a los empleos no de tiempo completo, a causa de las modificaciones a la legislación laboral a las que se hizo referencia en la sección anterior (4.3.3), a lo largo de la década se registra un aumento del 40% en la

---

<sup>224</sup> En este sentido, los datos disponibles permiten captar sólo parte del universo del empleo de mala calidad, ya que las reformas laborales tornaron 'legales' situaciones de trabajo de facto precarias (Lindenboim 2005:75-77).

proporción de empleos asalariados con contratos de duración temporánea, con una ligera disminución a finales de los años 90. Pese a este crecimiento, esta categoría seguía constituyendo un porcentaje inferior al 20% del total de asalariados. La inestabilidad de las relaciones laborales se expresó también en una mayor rotación de la fuerza trabajo, es decir en un aumento de la proporción de trabajadores con una baja antigüedad en el puesto de trabajo (González, 2003:97-98).

Retornando a la situación de los trabajadores asalariados, los datos confirman que en los años 90 esta categoría de empleos creció un 16,4%, pero si se analiza la calidad de los empleos ofrecidos, ese aumento se compuso sólo de un 2,9% de asalariados protegidos mientras el 13,5% correspondió a empleos precarios, es decir puestos de trabajo no registrados. Esta evolución negativa en la coyuntura laboral, evidenciada por el aumento de los puestos de trabajo de mala calidad (precarios, inestables) o, directamente, por el aumento del desempleo, ¿puede explicarse de alguna forma con la reestructuración productiva provocada, como se vio, por la liberalización comercial y la desregulación económica producida por las reformas estructurales?

Una primera explicación puede recabarse de un análisis sectorial de la incidencia de la precariedad en la variación del empleo asalariado. Como muestra la Tab. 10<sup>225</sup>, los sectores que pierden más puestos de trabajo, es decir, la industria y la provisión de servicios públicos de energía, gas y agua (EGA), fueron los más afectados por los procesos de apertura a la competencia internacional y la revaluación del peso (en el primer caso) y la privatización de las empresas estatales (en el segundo). En consecuencia de estos hechos, los dos sectores sufrieron una hemorragia de puestos de trabajo, cayendo su peso del 26,7% al 16,6% del total. La tabla muestra como, además, la pérdida de empleos se compuso en un 90% de puestos de trabajo protegidos.

---

<sup>225</sup> Por razones de disponibilidad de datos, en el período entre 1991 y 2000 se ha podido tomar en consideración solo 10 aglomerados urbanos; a partir del 2º T de 2003 se toman en cuenta los datos de 28 aglomerados; en el primer período se consideran los asalariados de dieciocho años o más, en el segundo los mayores de 17 años. Además, no se incluye a los beneficiarios del plan JJHD.

**Tab. 10. Cambios (%) en el número de empleos asalariados, según la calidad del vínculo**

	1991 - 2000			2º T 2003 - 2º T 2011		
	Var total	Explicado por		Var total	Explicado por	
		protegidos	precarios		Protegidos	precarios
<b>Manufactura (con EGA*)</b>	<b>-26,6</b>	<b>-24,4</b>	<b>-2,2</b>	<b>28,23</b>	<b>32,81</b>	<b>-4,59</b>
<b>Construcción</b>	<b>23,8</b>	<b>6,6</b>	<b>17,2</b>	<b>72,95</b>	<b>39,71</b>	<b>33,24</b>
<b>Comercio</b>	<b>34,1</b>	<b>15,2</b>	<b>18,9</b>	<b>42,18</b>	<b>39,04</b>	<b>3,14</b>
<b>Transporte, comunicaciones y servicios conexos</b>	<b>45,5</b>	<b>2,8</b>	<b>42,7</b>	<b>34,41</b>	<b>31,37</b>	<b>3,04</b>
<b>Servicios financieros e inmobiliarios</b>	<b>43,2</b>	<b>28,4</b>	<b>14,7</b>	<b>65,82</b>	<b>64,98</b>	<b>0,84</b>
<b>Administración pública y defensa</b>	<b>23,5</b>	<b>7,6</b>	<b>16</b>	<b>27,16</b>	<b>24,67</b>	<b>2,49</b>
<b>Enseñanza, servicios sociales y comunitarios</b>	<b>25,6</b>	<b>16,4</b>	<b>9,2</b>	<b>23,33</b>	<b>26,18</b>	<b>-2,85</b>
<b>Servicio doméstico</b>	<b>34,6</b>	<b>4,5</b>	<b>30,1</b>	<b>19,02</b>	<b>15,19</b>	<b>3,83</b>
<b>Otros**</b>	<b>16,7</b>	<b>9,2</b>	<b>26</b>	<b>59,70</b>	<b>50,16</b>	<b>9,54</b>
<b>Total</b>	<b>16,4</b>	<b>2,9</b>	<b>13,5</b>	<b>36,91</b>	<b>34,23</b>	<b>2,68</b>
<b>* Electricidad, Gas, Agua ** Actividades primarias, servicios personales y sin especificar</b>						
<b>Fuente: Lindenboim 2003:80; elaboración propia sobre datos CEPED</b>						

Al contrario, si se observa el sector más dinámico en la creación de empleo (transporte, comunicaciones y servicios conexos), más del 90% de los puestos de trabajo generados no fue registrado. El segundo sector más dinámico, impulsado por la desregulación financiera, fue el sector de servicios financieros e inmobiliarios, donde se generaron empleos que fueron por dos tercios de tipo protegido. Se trata, además, del sector donde se ofrece el nivel salarial más elevado, de forma que aportó de manera considerable al crecimiento de la desigualdad salarial, como se verá en la siguiente sección.

Estos sectores ocuparon al final de la década de los 90 alrededor de un 10% de los asalariados, así como en el caso del sector de la administración pública y del de servicio doméstico, este último en su casi totalidad informal y precario, mientras el comercio y la enseñanza ocuparon alrededor del 20% cada

uno, y la construcción el 5%. La evolución de estos últimos sectores es variada, destacándose la tradicional precariedad del sector de la construcción. El caso del empleo público es interesante ya que dos tercios de los puestos de trabajo que se generaron fueron de tipo precario. El Estado, por lo tanto, no sólo implementó las normas que pretendían desregularizar el mercado de trabajo, como se verá a continuación, sino que predicó con su propio ejemplo el modelo a seguir (Lindenboim, 2003:79-80).

En comparación, en el período posterior a 2003 puede destacarse el fenómeno contrario de un crecimiento del empleo asalariado protegido, es decir, registrado y que disfruta de beneficios sociales. En términos sectoriales, se evidencia una recuperación del empleo industrial, aunque es la construcción el sector más dinámico en la creación de empleo. Se trata, sin embargo, de un sector donde tradicionalmente el nivel de regularización laboral es bajo. De hecho, si bien la construcción generó una cantidad importante de empleos protegidos, al mismo tiempo produjo un número similar de empleos precarios. En contraste con el período anterior, el Estado generó puestos de trabajo que fueron, en su gran mayoría, de tipo protegido. Sin embargo, destaca como, en términos absolutos, sólo el sector manufacturero y el de la enseñanza lograron reducir el número de empleos precarios, mientras el total muestra un ligero crecimiento a lo largo del período considerado. También es llamativo el gran dinamismo del sector financiero, en el contexto de un patrón de crecimiento que supuestamente dejaba atrás los excesos de la acumulación por valorización financiera de las décadas anteriores. En todo caso, más adelante se discutirá cómo el período de la post-convertibilidad esconde en realidad dos fases bastante distintas, caracterizadas por una evolución desigual del mercado laboral (ver sección 4.6.2).

#### *4.3.5. La informalidad como factor causal de la precariedad*

Queda por explicar la razón de la persistencia de la precariedad laboral en el mercado de trabajo argentino. La explicación que nos da la teoría económica neoclásica, en su versión más simple, y que deriva de tratar al mercado laboral como unitario, homogéneo y competitivo, sostiene que el libre

juego de la demanda y la oferta conduce a la fijación de un precio de equilibrio, denominado salario, para el intercambio en el mercado del factor productivo “trabajo”. En ese sentido, el salario de equilibrio permitiría que se produzca un vaciamiento del mercado (*market clearing*), es decir, una situación en la que todo el trabajo ofertado es demandado y, de forma simultánea, no queda demanda insatisfecha<sup>226</sup>. Para que se obtenga este resultado es necesario, dice la teoría, que se deje fluctuar libremente el salario y se desregulen las relaciones laborales. Dicho de otra forma, según esta perspectiva la regulación del mercado, incorporada en las instituciones laborales, produce un desajuste entre demanda y oferta de empleo, al sostener un salario superior al de equilibrio, cuya consecuencia inevitable es el desempleo. Un segundo efecto de las instituciones laborales es generar mayores costos laborales, que inducen las empresas menos competitivas a evadir esas regulaciones para poder sostener su rentabilidad. Es una explicación análoga a la que indica que la evasión fiscal es fruto de la excesiva tasación, y que una reducción de la misma haría crecer la recaudación, vía una menor evasión y mayores incentivos a la actividad individual<sup>227</sup>. Por último, el incremento del precio del factor trabajo tiende a generar un efecto de sustitución, incentivando una producción más intensiva en capital, que ahorre trabajo. Naturalmente, este efecto de por sí no es negativo en una óptica capitalista, ya que genera un incremento de la productividad por ocupado.

Si al contrario se adopta una perspectiva institucional, como hacen por ejemplo Salvia et al. (2008), se debe destacar como las formas en las que un país se inserta en la división internacional del trabajo impactan sobre la configuración estructural de la producción, generando una demanda laboral segmentada según las condiciones de mercado de cada unidad productiva. Por

---

<sup>226</sup> Naturalmente persistiría el llamado “desempleo friccional”, determinado por el tiempo necesario a la búsqueda de nuevos puestos de trabajo y por el movimiento de trabajadores de un puesto a otro.

<sup>227</sup> Esta idea, encarnada en la llamada “curva de Laffer” inspiró a la llamada “reaganomics”, la política de recortes fiscales del presidente de EEUU Ronald Reagan. En ese caso, produjo una importante reducción de los ingresos fiscales cuyo resultado fue, junto con el incremento de los gastos, en particular militares, un período de abultados déficit fiscales.

esta razón, en su análisis estos autores cruzan las dos dimensiones presentadas anteriormente: la estructura formal e informal de la producción de bienes y servicios, con la segmentación del mercado laboral entre empleo precario y protegido.

Respecto a la dimensión de la segmentación laboral, Salvia et al. (2008:128-129) distinguen entre tres segmentos de la demanda de trabajo: un mercado de empleos de tiempo completo (o subocupados demandantes), independientes o dependientes, estables y registrados en la seguridad social, que los autores denominan “segmento primario”; un segmento de empleos de tiempo completo o parcial precarios, es decir sin cobertura social o estabilidad laboral, pero cuyos ingresos familiares per cápita se sitúan por encima de la línea de indigencia (segmento secundario); por último, identifican a los empleos marginales de subsistencia, que además de carecer de protección laboral y cobertura social, no garantizan los ingresos suficientes a adquirir la CBA, que fija la línea de indigencia (segmento marginal). En este último grupo, incluyen también los trabajadores integrantes de planes de empleo o programas sociales que requieren de una contraprestación laboral.

Respecto al grado de formalidad del sistema productivo, y sobre la base de las categorías fijadas por la OIT-PREALC (cfr. sección 4.3.4), Salvia et al. (2008:130-132) categorizan a los ocupados según estén empleados en el sector público, en el sector formal o en el sector informal de la economía. Este procedimiento pretende capturar el grado de heterogeneidad estructural de la economía, distinguiendo entre un sector oligopólico, cuyos niveles de productividad y de desarrollo tecnológico lo sitúan en una posición favorable para insertarse en la división internacional del trabajo y garantizarse tasas suficientes de rentabilidad, frente a un sector competitivo, de baja productividad y tecnología tradicional y obsoleta, que lucha por la sobrevivencia y por reducir sus costes, en particular los laborales.

La tesis fundamental de estos autores, con claros ecos del pensamiento estructuralista latinoamericano (cfr. sección 1.3.2), es que la heterogeneidad estructural observada en el sector productivo argentino es la típica

manifestación de un patrón de acumulación cuya lógica está subordinada, como es propio de un país capitalista periférico, a una inserción dependiente en la división internacional del trabajo, tanto por lo que concierne a los flujos de comercio internacional como respecto a las cadenas productivas transnacionales. La heterogeneidad de las unidades productivas conduce, a su vez, a un funcionamiento segmentado de la matriz ocupacional, cuya consecuencia son las marcadas brechas salariales entre segmentos laborales, la exclusión de una mayoría de la población activa de los empleos de calidad que garantizan los derechos sociales básicos y, en muchos casos, salarios insuficientes para garantizar condiciones mínimas de vida.

Sobre la base de los estudios clásicos sobre la segmentación laboral (en particular, Doeringer y Piore, 1971), los autores consideran que la distribución de los ocupados entre los diferentes segmentos es pro-cíclica al desempeño macroeconómico: en las fases de crecimiento continuado, crecerá la oferta de empleo en el sector primario, disminuyendo el peso del sector secundario. Viceversa, durante las fases recesivas, este último segmento (y el desempleo) actuarán como válvula de escape del mercado laboral. En otras palabras, el mercado secundario actuaría como mecanismo de regulación, en particular salarial, del segmento primario, con todas las características del “ejército de reserva” de la teoría de Marx (cfr. sección 2.2.1). Por otra parte, el segmento que se sitúa al margen del mercado laboral, muestra una mayor impermeabilidad al ciclo económico, con características propias de la “masa marginal” propuesta por José Nun (cfr. sección 2.6.2).

Sin embargo, Salvia et al. (2008) sostienen que es posible describir la estructura social del trabajo “ *a través de una matriz económico-ocupacional de doble entrada definida, por una parte, a través de un componente que representa la estructura sectorial y las categorías ocupacionales de inserción de la fuerza de trabajo; y, por otra, a través de una variable que reconoce las diferentes formas de segmentación y utilización de la fuerza de trabajo. A una mayor heterogeneidad estructural es de esperar mayor segmentación socio-laboral, de manera independiente de los ciclos económicos, lo cual debería expresarse en una mayor desigualdad económica, así como en consecuencias*



*negativas en materia de capacidades de integración y movilidad social por parte de los segmentos laborales más afectados.* " (Salvia et al., 2008:122).

<b>Tab. 11. Estructura productiva y segmentación laboral (Población ocupada de 18 años y más; Total aglomerados urbanos)</b>				
	1998**	2001**	2003	2006
Sector Público	15,1%	16,2%	20,3%	16,4%
segmento protegido	81,5%	80,5%	56,6%	75,8%
segmento no protegido*	18,5%	19,5%	43,4%	24,2%
Sector formal	38,6%	35,6%	33,0%	38,9%
segmento protegido	70,0%	73,8%	58,5%	68,6%
segmento no protegido	30,0%	26,2%	41,5%	31,5%
Sector informal	46,3%	48,2%	46,7%	44,7%
segmento protegido	34,9%	28,6%	18,9%	23,5%
segmento no protegido	65,2%	71,3%	81,1%	76,5%
Total ocupados	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
segmento protegido	50,6%	48,6%	39,0%	49,9%
segmento no protegido	49,4%	51,4%	61,0%	50,1%
<b>*incluye los ocupados en programas de empleo. ** empalme hacia atrás de la serie EPHc</b>				
<b>Fuente: Elaboración propia sobre datos de Salvia et al. (2008)</b>				

Efectuando este análisis en los años a caballo entre el fin de la convertibilidad y la recuperación económica post-convertibilidad<sup>228</sup>, los autores encuentran que la estructura productiva no ha cambiado de forma consistente. En consecuencia, esto ha reducido la variabilidad de la distribución de los ocupados dentro de los segmentos laborales, reduciendo los beneficios que han derivado del crecimiento económico a partir de 2003. Eso explicaría la permanencia considerable del empleo no protegido, en particular el marginal, todavía en 2006 (último año de análisis). La consecuencia de esta situación ha sido la permanencia de brechas significativas en términos de ingresos y protección social según la inserción ocupacional del trabajador, como se verá en la siguiente sección.

En la Tab. 11 se evidencian los rasgos descritos anteriormente. El sector público mantuvo sus dimensiones a lo largo del período, con excepción del año 2003 cuando estaba en vigor el plan JJHD, que preveía una contraprestación

<sup>228</sup> Estos autores toman cuatro momentos temporales (1998, 2001, 2003 y 2006), elaborando, en el caso de los datos referidos a 1998 y 2001, un empalme hacia atrás de la serie, para compensar el cambio de metodología de EPH puntual a continua.

laboral. Sin embargo, por sus características el plan fue perdiendo titulares, porque encontraban trabajo o porque migraban a otros planes de asistencia social, como el plan Familias (cfr. 4.7.2). En todo caso, el sector público genera los puestos de mejor calidad, aunque es destacable la permanencia de una cuota tan elevada de puestos no protegidos al final del período. Si se deja de lado a los ocupados en planes de empleo, en 2006 el porcentaje de empleo protegido seguía siendo inferior al valor registrado en 1998 (84,6% contra 86,1%).

Dentro del sector privado, son evidentes las claras diferencias entre el sector productivo formal y el informal. También en este caso puede destacarse la estabilidad de la estructura ocupacional, con ligeras variaciones pro-cíclicas del sector formal, acompañadas simétricamente por un crecimiento del sector informal en períodos recesivos. Respecto a la relación entre la estructura productiva y la segmentación laboral, son visibles las correspondencias a las que se hizo referencia en esta sección. El sector formal está caracterizado por generar una cantidad de empleos mayoritariamente protegidos, aunque la crisis provocó una reducción significativa de los mismos. Todo lo contrario ocurre en el caso del sector informal, donde prevalecen los empleos de baja calidad.

Un artículo posterior de Julieta Vera y Agustín Salvia (2011), cuya mirada abarca un período mayor—entre 1992 a 2010— aunque acotada al área del GBA, confirma la existencia de “rigideces en la estructura económico-ocupacional que imposibilitan el logro de un retroceso en los excedentes de fuerza de trabajo generados tanto por la reestructuración productiva como por los cambios demográficos y las estrategias de subsistencia de los hogares pobres” (Vera y Salvia, 2011:9). Sus datos muestran una vez más los rasgos descritos anteriormente. Entre los extremos, la heterogeneidad de la estructura productiva permanece casi inalterada: se registra un ligero incremento de la cuota del sector público (del 11,2% en 1992 al 12,4% en 2010), compensada por una disminución del sector informal (del 44,2% al 43,1%), mientras la dimensión del sector formal permanece prácticamente inalterada, apenas superando el 44% del total de los ocupados (Vera y Salvia, 2011:5).

Respecto a la segmentación laboral, también se refuerzan las conclusiones anteriores. A lo largo de todo el período es el sector público el que garantiza la generación de puestos de mayor calidad. De hecho, se evidencia una cierta mejoría, ya que la cuota de empleos protegidos sobre el total de empleos públicos (excluidos los planes de empleo) pasa de un 77,4% en 1992 a un 80,7% en 2010, hecho que podría ser fruto de una mayor conciencia del problema de parte del decisor público. Al contrario, el sector privado destaca por la continuidad, o más bien el empeoramiento, de la segmentación laboral que se nota entre los extremos. El empleo protegido en el sector formal baja de un 72,3% en 1992 a un 69,7% en 2010. Paralelamente, en el sector informal, la cuota de empleos protegidos disminuye de forma más llamativa de un 35,8% a un 24,5% del total de ocupados. Como puede verse, el sector informal sigue generando en su mayoría empleos no protegidos (Vera y Salvia, 2011:11).

Naturalmente, como evidencia la Tab. 11, existen situaciones que no respetan esta correlación, como por ejemplo cuando se da la presencia de empleos de baja calidad en el sector formal de la economía o de unos pocos empleos protegidos en el sector informal. Sin embargo, lo que se ha mostrado sugiere que no deba considerarse la segmentación laboral independientemente de su inserción en la estructura productiva. En otras palabras, no todos los empleos precarios son iguales y no deberían tratarse así, aunque por simplicidad en este texto se haya procedido de esta forma. Como ejemplo de estas diferencias, se señala como las recomendaciones de política económica para la regularización de estas situaciones son muy diferentes según el sector productivo en el que estén inscritas.

En el caso del sector formal, tratándose de empleos incorporados a la actividad de las grandes empresas, se requiere de una mayor eficacia de la inspección laboral con el objetivo de reprimir los comportamientos irregulares de parte de los empleadores, ya que estas unidades productivas demuestran un nivel suficiente de competitividad. Como se verá en la sección 4.7.1 las administraciones kirchneristas han potenciado la política de inspección laboral. A su vez, en el caso del sector informal, la política represiva no sería suficiente,

ya que debe acompañarse de una política industrial que haga emerger el empleo en negro, no registrado, a través del fomento de la regularización y la mejora de la competitividad tanto de las empresas informales como, en particular, de los trabajadores por cuenta propia, no profesionales. Entre las medidas que podrían favorecer estos objetivos se pueden incluir el abono de las contribuciones sociales en la primera fase de la regularización, los subsidios a la exportación y otras medidas de política comercial, los programas de innovación tecnológica, los créditos subvencionados para la adquisición de bienes de capital, etc.

#### *4.3.6. La relación entre precariedad laboral y acceso a los beneficios sociales, durante la convertibilidad*

En suma, cuanto se ha dicho en las secciones anteriores puede resumirse en que los años 90 marcaron una etapa de reducción de la protección de los trabajadores. La reestructuración productiva inducida por las reformas estructurales produjo una pérdida importante de puestos de trabajo en sectores como la industria manufacturera, no compensada por el crecimiento de sectores como el de servicios, en particular el financiero. Como se ha visto, la heterogeneidad de la estructura productiva, que provenía de épocas anteriores, hizo todavía más difícil el ajuste, pero incluso en el sector formal y en el sector público, los efectos negativos de la segmentación laboral produjeron un importante incremento de los puestos de trabajo no protegidos. Por un lado, esto determinó un incremento de las brechas en la remuneración laboral de los ocupados según su inserción laboral y productiva. Por el otro lado, las reformas que afectaron el sistema de bienestar argentino, aunque poco radicales en apariencia, impactaron sobre los derechos de los trabajadores tanto precarios como no precarios.

En un caso, la inexistencia del contrato siguió impidiendo por definición cualquier tipo de protección de los trabajadores en un sistema cercano al tipo conservador, diseñado en torno a la figura tradicional del trabajador registrado (cfr. sección 3.5, donde se trata del régimen bienestar argentino); en el otro caso, también para los trabajadores legalmente registrados se produjo una

disminución de la protección, causadas por medidas como la reducción de la indemnización de despido, la reducción de los aportes patronales debidos, o las nuevas formas contractuales contenidas en las reformas laborales<sup>229</sup>. El financiamiento total del sistema de seguridad social sufrió una merma a lo largo de la década tanto a causa de la reducción de los aportes, como por la reducción de los empleados registrados y los efectos de las reformas que fueron implementadas en esos años, en particular la previsional y la que modificó el funcionamiento del sistema de seguro social de salud. De este último tema se tratará más en detalle en la sección 4.8.

A continuación, se describirá la reforma del sistema previsional argentino efectuada a mediados de los años 90 como ejemplo de estos fenómenos, incluso para el caso de los trabajadores registrados. La sanción de la Ley 24.241 de 1994 creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, compuesto por dos subsistemas: uno público de reparto bajo la gestión de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) en continuidad con el régimen anterior; y un sistema de capitalización individual de los aportes administrado por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). La libertad de optar por uno de los dos sistemas estaba sesgada a favor del régimen de capitalización: era posible pasar del sistema público al sistema privado, pero no viceversa<sup>230</sup> (Curcio, 2012:37-38).

Respecto a los haberes previsionales, el sistema establecía una Prestación Básica Universal, a cargo del sistema público, y que erogaba una prestación similar de monto mínimo para todos los asegurados que cumplieran con los requisitos de edad y de aportes realizados. Debe decirse que la reforma endureció estos requisitos elevándose la edad de jubilación de 60 a 65 años para los hombres y de 55 a 60 años para las mujeres, a la vez que incrementaba los

---

<sup>229</sup> Algunas medidas de la década incrementaron, aunque de forma limitada, la protección de los trabajadores: deben mencionarse, entre otras, el sistema integral de prestaciones por desempleo de 1991 (conocido como 'subsido de desempleo', cfr. 4.7.1b) de baja cobertura (sólo un 6% de los desempleados); la protección para el trabajo tercerizado (1998); o la creación de un sistema integrado de inspección laboral (2000) (González 2003:100).

<sup>230</sup> Además, los trabajadores que no declararon su opción fueron traspasados al sistema privado.

años mínimos de contribución de 20 a 30. A la PBU se debía añadir una prestación diferenciada según el subsistema para el que se hubiera optado: una Prestación Adicional por Permanencia para el régimen de reparto o una Jubilación Ordinaria en el caso del nuevo régimen de capitalización. Todos los trabajadores que hubieran aportado al antiguo sistema previsional recibían además una Prestación Compensatoria, en proporción a las contribuciones acumuladas en el régimen anterior (Curcio, 2012:37-38).

La institución de un sistema mixto público-privado con estas características tuvo una serie de efectos negativos ya en el corto plazo sobre la sostenibilidad y la cobertura del sistema previsional argentino. En primer lugar, provocó un incremento del déficit fiscal del Estado, ya que el sistema público perdió los aportes de los afiliados que decidieron optar por el nuevo sistema privado. Al mismo tiempo, el Estado mantuvo la erogación de las pensiones para las clases pasivas existentes, lo que provocó que la liquidación de los haberes fuera cubierta con el recurso a la fiscalidad general. En segundo lugar, los trabajadores tuvieron que aportar una cuota mayor de la financiación del sistema, por la citada reducción de los aportes patronales en casi un 60%. Debe añadirse que, en el caso del sistema privado, los trabajadores tuvieron que hacerse cargo de corresponder comisiones a las AFJP por un monto superior al 30% de los aportes. En tercer lugar, la reforma no logró incrementar significativamente el número de los aportantes, principalmente a causa de la precarización de los ocupados y el desempleo, y en consecuencia la cobertura del sistema disminuyó a lo largo del período. Según los datos de Cetrángolo y Grushka (2004), a finales de la década más de un tercio de los mayores de 65 años estaban excluidos de cualquier tipo de cobertura previsional, contra un valor inferior al 25% en 1994. Respecto a la población activa, sólo un tercio de la misma pudo aportar al sistema, mientras la cifra había sido cercana a la mitad del total en 1994, afectando por tanto los derechos previsionales futuros de buena parte de la población. Frente a esta situación, el Estado argentino se vio obligado a garantizar un nivel mínimo de ingresos para distintas categorías de beneficiarios (por vejez, invalidez, etc.), a través de programas de pensiones no

contributivas asistenciales (cfr. 4.7.2c). Además, el hecho de que los sistemas de capitalización garantizaran una pensión bastante inferior al último salario, llevó al Estado argentino a tener que financiar la institución de una prestación mínima universal, la PBU, con el objetivo de garantizar un nivel mínimo de haberes para todos los beneficiarios del sistema.

Debe decirse, que la reforma intentaba corregir el funcionamiento de un sistema de reparto que, ya en los años 80, mostraba signos de agotamiento: aun con niveles elevados de contribución, los aportes no cubrían las erogaciones, y el Estado financiaba el sistema recurriendo a otros fondos de variada naturaleza (impuestos específicos, otros fondos fiscales, etc.), manteniendo no obstante una nutrida deuda respecto a los beneficiarios, por incumplimiento de pagos (Cetrángolo y Grushka 2004). Por otra parte, el gasto en previsión social tendía a ser regresivo, ya que como se vio estaba ligado de forma directa al empleo registrado y al flujo de contribuciones aportadas a lo largo de la vida laboral. Con frecuencia, una historia laboral irregular, conformada por períodos de empleo no registrado intercalados por episodios de desempleo, impedía que muchos trabajadores pudieran reclamar una prestación al momento del retiro de la vida laboral. En los hechos, el sistema previsional argentino no favorecía a los sectores más necesitados, ya que el gasto en seguridad social era especialmente regresivo al favorecer los dos quintiles superiores (CEPAL, 2005). Frente a estos problemas, la reforma fracasó en cuanto no logró incrementar significativamente el número de los afiliados, ni la cobertura del sistema, ni mucho menos reducir el gasto del Estado o la regresividad del sistema previsional.

Este caso confirma el cuadro que se ha venido dibujando en estas secciones. La interacción entre una oferta de empleo débil y la desregularización del mercado de trabajo se conjuraron para concretar una relación entre capital y trabajo cada vez más asimétrica. El elevado nivel de desempleo mantuvo en una posición defensiva a los trabajadores, reduciendo su capacidad de protesta. Contrariamente a lo previsto por las teorías ortodoxas, la situación del empleo no mejoró a través de la desregularización

del mercado de trabajo. Mas bien, lo que las reformas provocaron fue una mayor flexibilidad en la contratación de la fuerza laboral, un aumento de la rotación laboral, una mayor inestabilidad y desprotección para los empleados, en suma un aumento de la precariedad. En otras palabras, el grado de precariedad y de inestabilidad que afectó al empleo de sectores cada vez más amplios de los trabajadores superaron con creces las intenciones explicitas de los reformadores por el hecho de que “los trabajadores se mostraban dispuestos a aceptar condiciones de trabajo degradadas en vistas a mantener o a conseguir un empleo, y el gobierno manifestaba poco interés en hacer cumplir esas normas” (González 2003:104).

Otra consecuencia de la reforma fue que, a causa de la estructura del régimen de bienestar argentino, el incremento en el número de los trabajadores no registrados aumentó la población privada del acceso a un conjunto de derechos sociales básicos, no sólo para el caso de la seguridad social, como se ha visto, sino también en otras áreas, como la salud, como será confirmado por las evidencias presentadas en este estudio de caso. Además, las reformas que apuntaron a una desregulación de las instituciones del Estado de bienestar, pese a que tuvieron un alcance moderado a causa de las resistencias políticas y sociales que enfrentaron, produjeron una reducción de la protección social también para amplios estratos de trabajadores registrados de bajos ingresos.

#### *4.3.7. Precariedad, informalidad y brechas en los ingresos laborales- ¿Qué efectos sobre la pobreza y empleo?*

Las consecuencias sociales de estas transformaciones en el mercado laboral y en las políticas sociales fueron un incremento estructural de la pobreza, incluso entre los ocupados; una disminución de las remuneraciones medias, especialmente en el caso de los trabajadores precarios y un incremento de la brecha salarial respecto a los sectores más favorecidos. Estos procesos se tradujeron en un empeoramiento distributivo significativo, tanto en términos de ingreso cómo de caída del peso de la remuneración de la fuerza trabajo sobre la renta nacional, como se señaló en la sección 2.5.2.



<b>Tab. 12. Relaciones entre precariedad del empleo e ingresos en el GBA</b>								
% Variación del ingreso medio total individual (1991-1999).			Brecha en el ingreso medio total individual (empleo precario respecto a empleo no precario)			% Variación del empleo no protegido (1991-1999)		
quintil	Protegido	No Protegido	quintil	1991	1999	quintil	% del empleo total, por quintil (1999)	
1	6,5%	-12,2%	1	84,0%	69,2%	1	16,9%	52,9%
2	8,0%	-5,7%	2	80,5%	70,3%	2	8,3%	40,1%
3	2,2%	-4,5%	3	82,1%	76,7%	3	5,1%	32,5%
4	18,7%	16,2%	4	81,3%	79,6%	4	6,9%	27,2%
5	14,1%	19,7%	5	70,6%	74,1%	5	7,0%	21,1%
<b>Asalariados del GBA, según quintiles de ingreso per cápita familiar, pesos de 1994.</b>								
<b>Fuente: Elaboración propia sobre datos de Lindenboim (2003: 82)</b>								

Aunque de forma limitada al GBA, Lindenboim (2003:82) presenta unos datos que permiten analizar la relación entre el fenómeno de la precariedad laboral y el nivel de ingresos. En la Tab. 12 se presenta la variación del ingreso medio total individual de los asalariados del GBA, agrupados según quintiles de ingreso per cápita familiares. Lo que se puede señalar, en primer lugar, es el incremento de las brechas entre empleo asalariado precario y no precario en promedio, y como esa distancia se hace más grande para los quintiles de menores ingresos, apuntando a una mayor polarización de los ingresos en el caso de los asalariados del segmento precario del mercado laboral.

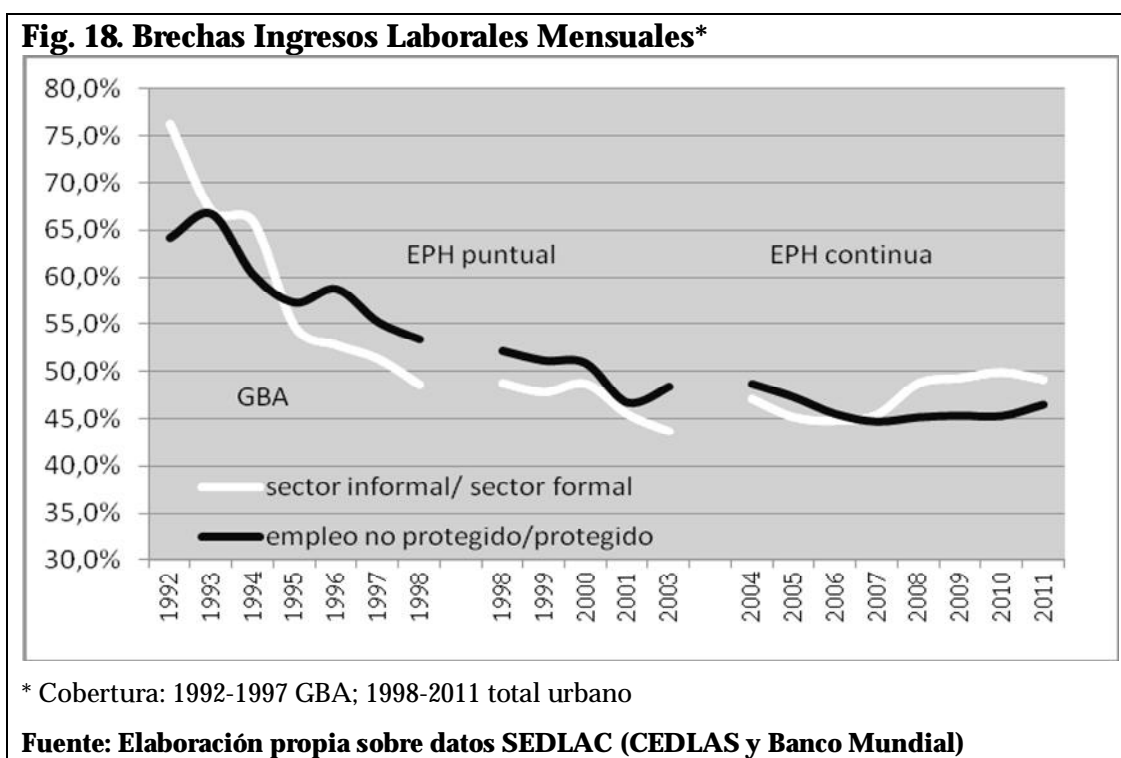
De hecho, los asalariados precarios de los tres primeros quintiles sufrieron una caída de ingresos a lo largo de la época, mientras en el caso de los asalariados no precarios de los quintiles correspondientes se registró un incremento, aunque muy moderado, de este indicador. Al contrario, en el caso de los dos primeros quintiles, no se produjo un ensanchamiento de la brecha, es más, en el quinto quintil ésta se reduce. Pese a esto, incluso en el quinto quintil, los ingresos de los asalariados precarios son una fracción de lo que reciben los no precarios, como puede verse en la sección central de la tabla. Para los dos primeros quintiles, la situación es peor, ya que el ingreso llega apenas al 70% del ingreso del asalariado registrado.

Por último, en la parte derecha de la tabla, puede verse como el fenómeno de la precarización afectó todos los quintiles, si bien el incremento fue más intenso en el caso de los quintiles más pobres. De hecho, puede verse como, en el caso del primer quintil, uno de cada dos ocupado tenía un empleo no protegido. En comparación, en el quinto quintil, de ingresos más altos, sólo alrededor de una quinta parte de los ocupados se encontraban en la misma situación. El análisis de estos datos permite concluir, entonces, que la evolución general de los ingresos individuales fue regresiva, ya que favoreció a los quintiles más ricos de la distribución, pero lo fue incluso más en el caso de los trabajadores que sufrían una situación laboral precaria.

<b>Tab. 13. Brechas en los ingresos laborales respecto al promedio según estructura productiva y segmentación</b>				
	1998	2001	2003	2006
<b>Sector Público</b>	<b>18,70%</b>	<b>28,60%</b>	<b>21,90%</b>	<b>27,70%</b>
Empleo Estable	25,50%	35,90%	33,70%	34,20%
Empleo Precario	-1,80%	9,20%	9,30%	2,40%
Trabajo Indigente	-61,70%	-70,80%	-57,30%	-65,10%
<b>Sector Formal</b>	<b>20,30%</b>	<b>25,10%</b>	<b>27,50%</b>	<b>22,30%</b>
Empleos Estables	39,80%	44,70%	64,50%	43,30%
Empleos Precarios	0,80%	-3,40%	15,30%	-5,40%
Trabajos Indigentes	-62,70%	-64,90%	-52,10%	-61,80%
<b>Sector Informal</b>	<b>-34,20%</b>	<b>-39,40%</b>	<b>-38,10%</b>	<b>-40,40%</b>
Empleos Estables	3,20%	2,00%	23,50%	5,70%
Empleos Precarios	-32,80%	-32,00%	-26,60%	-35,10%
Trabajos Indigentes	-71,20%	-74,70%	-63,00%	-69,90%
Población ocupada de 18 años y más. Total aglomerados urbanos. Sector público no incluye planes de empleo. Datos de 1998 y 2001, empalme hacia atrás de la serie EPHc				
<b>Fuente: Elaboración propia sobre datos de Salvia et al. (2008:20)</b>				

El ya citado trabajo de Salvia et al. (2008) confirma este cuadro, con una mirada que incluye al total urbano cubierto por la EPH, en cuatro momentos temporales seleccionados (1998, 2001, 2003, 2006). Sus datos, una vez más, evidencian la interacción entre la estructura productiva y la segmentación laboral y cómo las dos dimensiones afectan las brechas en los ingresos laborales de las distintas categorías. El análisis de la Tab. 13 permite observar como los ingresos medios del sector informal no superaron a los dos tercios del promedio general. Como es natural, el segmento de los empleos que generan ingresos por debajo de la línea de la indigencia muestra la brecha mayor, en todos los

sectores productivos (en el caso del sector público se refiere a las personas titulares de un plan de empleo). Para este grupo, la brecha mínima se obtuvo en 2003, en correspondencia de la caída media de las remuneraciones posterior a la devaluación. Respecto al segmento laboral secundario, destacan las diferencias según el sector productivo: la brecha es importante en el caso del sector informal, mientras que en los casos del sector público y del sector formal la brecha es menor, aunque sigue siendo considerable si se compara respecto al segmento primario correspondiente. Por último, como era de esperar, las personas que ocupan empleos protegidos en el sector formal gozan de los mejores ingresos laborales a lo largo de todo el período, constituyendo el segmento privilegiado del mercado laboral argentino.

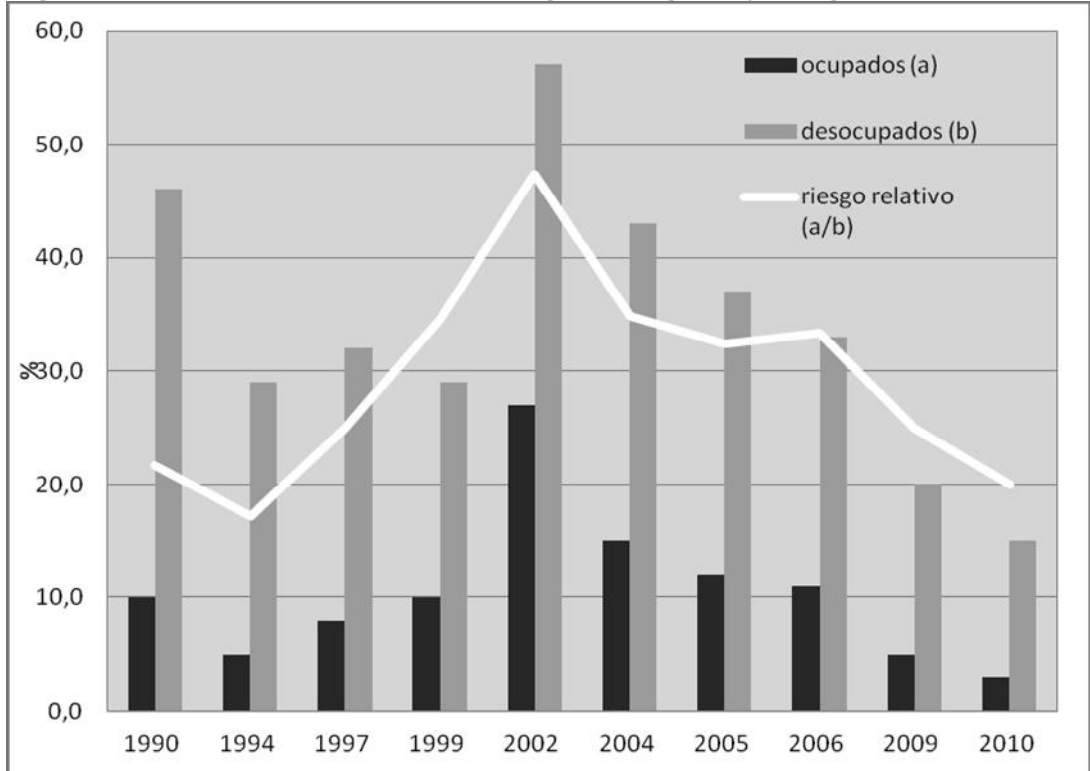


La Fig. 18 muestra la evolución de brecha en los ingresos laborales mensuales en la Argentina urbana (hasta 1997, los datos están limitados al GBA), por medio de dos comparaciones: la situación de un trabajador según su inserción productiva (sector informal vs sector formal) y según su inserción laboral (segmento protegido vs segmento no protegido). En el gráfico, una reducción de la curva indica un agrandamiento de la brecha, indicando que el ingreso laboral de la categoría menos favorecida (sector informal y empleo no

protegido) representa un porcentaje menor del ingreso laboral promedio de la otra categoría.

Resulta evidente el empeoramiento de la brecha en la primera parte de la década, por lo menos en el caso del GBA, que como se sabe concentra un parte considerable del país, y por lo tanto sufrió particularmente los fenómenos de reestructuración de los que se ha hablado anteriormente. Respecto al período para el cual tenemos una cobertura más representativa de las áreas urbanas, la figura muestra un ulterior incremento de las dos brechas, de lo que puede deducirse que la crisis económica produjo una reducción más significativa de los ingresos laborales de los trabajadores en el sector informal y en el segmento de empleos no protegidos. En el período de la recuperación económica de la post-convertibilidad, se produce una mejora de alrededor de 5 puntos para los trabajadores del sector informal, mientras la situación de los trabajadores no protegidos permanece prácticamente estable. En todo caso, a lo largo de todo este último período, las dos curvas asumen valores de entre un 45% y un 50%.

**Fig. 19. Tasa de pobreza en la PEA según categoría y riesgo relativo (GBA)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos CEPAL (2012: Anexo, cuadro 9.1)

Una de las consecuencias más evidentes de todos estos procesos es la creciente incidencia de la pobreza entre la población ocupada del país, hecho que según algunos autores indicaría un progresivo debilitamiento del empleo como mecanismo para escapar de esa situación social (Bayón, 2006:150). Como puede verse en la Fig. 19, la crisis de 2001-2002 y la progresiva caída de las remuneraciones produjeron, efectivamente, un incremento consistente de la incidencia de la pobreza entre los ocupados, hasta alcanzar un nivel del 27% en 2002<sup>231</sup>. Para ese año se dispone de datos para el total urbano: en ese ámbito la tasa de pobreza entre los ocupados habría alcanzado el 31%. Como es natural, la tasa de pobreza entre los desocupados siguió siendo más elevada. Sin embargo, la brecha relativa entre los dos indicadores disminuyó drásticamente durante los años de crisis. En 2002, por ejemplo, la tasa de pobreza entre los ocupados alcanzó casi el 50% del nivel registrado entre los desocupados.

#### *4.4. La crisis de la convertibilidad y el cambio de régimen económico*

En las secciones anteriores se han analizado las diferentes dimensiones sociales vinculadas con el mercado laboral argentino de los años 90. Todas ellas muestran un deterioro paulatino con una considerable aceleración de la caída en correspondencia de la crisis de 2001-2002. En los años siguientes se produce una recuperación rápida que permite retornar a los niveles previos a la crisis, en algunos casos ya en 2006. A fines de la discusión posterior, en esta sección se discutirán algunos aspectos relacionados con las formas en las que el país entró y luego salió de la situación de crisis profunda en la que había entrado a finales de 2001. Las medidas de política económica y social, que fueron adoptadas al calor de la emergencia, fueron un factor que ayuda a explicar la variación observada en los indicadores socio-económicos.

---

<sup>231</sup> Es posible mostrar los datos relativos al GBA, por la falta señalada de datos de cobertura más amplia en referencia a los años más lejanos en el tiempo. En todo caso, los datos recientes en referencia al todo urbano muestran una elevada correlación con el GBA, aunque con tasas ligeramente superiores.

#### *4.4.1. Debilidades estructurales del modelo de crecimiento de los 90 y la explosión de la crisis*

Como se dijo en precedencia (cfr. 4.2.3), el punto de apoyo del régimen de crecimiento económico característico de la década que va de 1991 a 2001 fue la institución de un sistema de caja de conversión con tipo de cambio fijo respecto al dólar de Estados Unidos (US\$), cuyo objetivo principal fue el de servir de ancla nominal para los precios internos a fines de estabilizar la economía argentina en un nivel de inflación reducido luego del fracaso de las políticas adoptadas en años anteriores (Beccaria y Maurizio, 2008:72). De ahí que se haya pasado a denominar el período de vigencia de este tipo de cambio como el régimen” o “modelo” de la “convertibilidad”, un modelo económico social cuyos pilares fueron la paridad del tipo de cambio, precedidas y acompañadas por la implementación de políticas orientadas a la reforma del Estado y reducción de su intervención en la actividad económica, la privatización de empresas públicas, la apertura comercial y financiera, la liberalización de algunas instituciones de la seguridad social y la flexibilización de los mercados laborales.

Como se describe en Damill, Frenkel y Maurizio (2003), una política de estabilización con tipo de cambio fijo, en un marco de apertura comercial y desregulación de los movimientos de capital, conduce a ciclos de expansión y contracción ligados con la evolución de los flujos de capital desde el exterior. Este movimiento cíclico se explica por el hecho de que el resultado de la balanza de pagos determina la expansión monetaria interna, a causa de los automatismos propios de la caja de conversión, y a través de ese canal condiciona la dinámica macroeconómica interna.

Las dos fases de crecimiento y contracción se alternan de la siguiente forma. Durante la fase expansiva, el ingreso de capital extranjero garantiza un superávit de la balanza de pagos. De esta forma, la entrada de capitales permite acumular reservas en US\$, un proceso que da lugar a una expansión de la masa monetaria (y el crédito), según las reglas dictadas por la ley de convertibilidad.

A su vez, la expansión monetaria conduce a un aumento de la demanda agregada y del PIB. El proceso comienza a invertirse cuando la expansión de la demanda conduce a un aumento de los precios (en particular los no transables), lo que deriva en una revalorización del tipo de cambio real. En combinación con la apertura comercial, este factor determina un efecto negativo sobre la competitividad de la producción local, tanto externa como en el mercado interno, y una consecuente reducción de las exportaciones acompañada por una expansión de las importaciones. Este doble proceso lleva a un empeoramiento de los saldos de la balanza de cuenta corriente, a los que se suma el incremento de los gastos por el servicio de la deuda externa (Beccaria y Maurizio, 2008:74).

En esta situación de transición entre las dos fases, el ingreso de capitales externos se hace fundamental para mantener el equilibrio en la balanza de pagos, lo que hace que la economía sea particularmente vulnerable a cambios en el contexto internacional que afecten a esos flujos. Esto explica los efectos negativos que tuvieron las crisis financieras que se fueron sucediendo a lo largo de la década (la mexicana de 1994, la rusa de 1998) sobre la coyuntura macroeconómica argentina. El tipo de cambio fijo no permite corregir la apreciación cambiaria a través de devaluación, sino, teóricamente, a través de una deflación interna, lo que complica la corrección del desequilibrio y genera una espiral recesiva (Beccaria y Maurizio, 2008:74).

Además, en el caso argentino, para mantener el tipo de cambio en el valor fijado por la ley de convertibilidad, el Banco Central estaba obligado a contar con el pleno respaldo en divisas de la base monetaria que emitía. Esto limitaba la libertad de acción del Banco, tanto como prestamista de última instancia del sistema financiero privado local como de comprador de bonos del Estado, a cobertura del déficit fiscal, como había ocurrido con frecuencia en épocas anteriores. La independencia del Banco Central fue reforzada a través de una reforma en clave ortodoxa de su Carta Orgánica que garantizaba contra violaciones de estos preceptos (Damill, Frenkel y Maurizio, 2003:12).

Por todas estas razones, durante la convertibilidad, la paridad con el dólar pudo sostenerse, aún en presencia de una sobrevaluación cambiaria, sólo gracias a dos fuentes de divisas: por un lado, los flujos financieros externos, tanto bajo forma de inversiones directas (IDE), compra de activos financieros argentinos o préstamos obtenidos tanto de parte del sector privado como del público<sup>232</sup>; por el otro lado, gracias a la tradicional competitividad del sector primario argentino, tanto el agropecuario como el extractivo. Sin embargo, se trataba de un equilibrio precario ya que simultáneamente se fugaban capitales del país bajo distintas formas: vía la expansión de las importaciones favorecidas por la sobrevaluación del peso; vía pago de intereses sobre la deuda, reparto de dividendos de las IDE y reconocimiento de royalties en razón de la importación de tecnología; por último, la venta de activos locales permitía la compra de dólares comparativamente baratos; estos procesos alimentaban la especulación que derivaba del arbitraje entre las tasas de interés internas y externas<sup>233</sup> (Costa, Kicillof, y Nahón 2004:75-77).

Este frágil equilibrio se rompe en 2001 a partir de la negativa tanto de los mercados financieros como de los organismos internacionales de seguir proveyendo las divisas que necesitaba ingresar el país, a tasas de interés que fueran sustentables, para seguir manteniendo el mecanismo cambiario de la convertibilidad, frente a la creciente fuga de capitales. Llegaba a término un proceso de erosión de la economía argentina que había empezado a ser evidente con la caída de la actividad económica en 1998. La situación económica internacional negativa, caracterizada por una sucesión de crisis financieras, entre las cuales la que golpeó Brasil en 1999 llevando a la devaluación del real afectó particularmente a la competitividad externa de Argentina. Este hecho,

---

<sup>232</sup> El contexto internacional fue especialmente favorable a los llamados países emergentes, que recibieron un flujo creciente de capitales, gracias también a la caída de las tasas de interés internacional a partir de 1989 (Damill, Frenkel y Maurizio, 2003:12)

<sup>233</sup> Basualdo (2006:450) cifra el valor de la deuda externa neta en 2001, en el punto final del largo proceso de valorización financiera iniciado durante la última dictadura militar, en 140.000 millones de US\$. Esta cifra se acerca al volumen acumulado de capitales fugados al exterior en el mismo período de tiempo, demostrando que una parte mayoritaria del endeudamiento no fue a financiar las inversiones productivas sino que alimentó las rentas financieras especulativas.



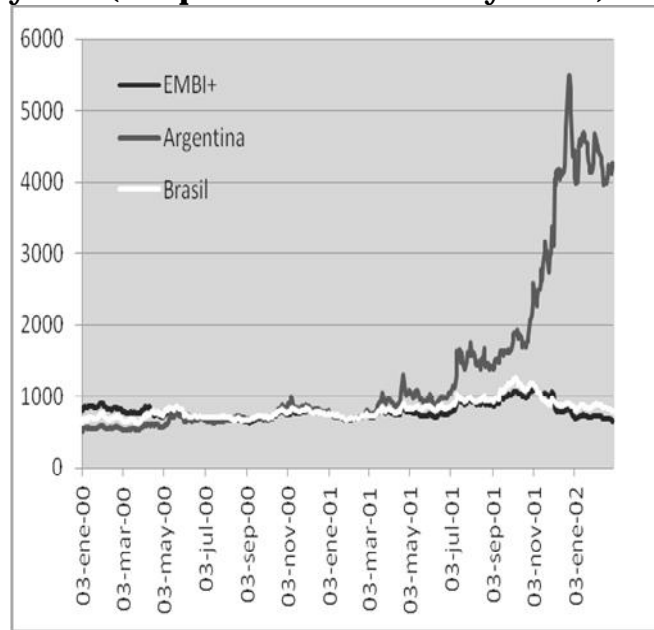
unido a la caída de los precios de las commodities arrastró la balanza comercial del país hacia números rojos. Además la crisis en el continente sudamericano, como en un efecto dominó, empezó a afectar la confianza de los tenedores de títulos de países de la región, lo que condujo a un crecimiento de las tasas de interés locales.

En paralelo, las cuentas públicas soportaron un déficit creciente, tanto por la recesión y la caída de la demanda interna, como por sus debilidades estructurales, fruto de decisiones políticas negativas para el presupuesto del Estado, como por ejemplo la reforma privatizadora que instituyó un sistema previsional mixto (cfr. sección 4.3.6) y de la crónica ausencia de una verdadera reforma tributaria que ampliara las bases impositivas.

El gobierno de la coalición denominada “la Alianza”, guiada por el presidente Fernando de la Rúa, en el cargo desde 1999, hicieron frente a este doble déficit con el recurso a la deuda externa y a una sucesión de ajustes fiscales, con el objetivo de generar los recursos necesarios a pagar los compromisos externos del país sin comprometer las reservas cambiarias del BCRA que respaldaban al peso. Sin embargo, el país entró en una espiral descendente en el que cada ajuste generaba la necesidad de un mayor ajuste al reducir ulteriormente los ingresos fiscales por el empeoramiento de la actividad económica que provocaba. La pérdida de confianza de los inversores en que el país pudiera revertir la situación, garantizando de esta forma el pago del servicio de la deuda y evitando un posible *default*, provocó que el riesgo país argentino se disparase.

Como puede verse en la Fig. 20, hasta febrero de 2001 el riesgo país de Argentina estaba alineado con el riesgo país de Brasil o del conjunto de países emergentes, tomados en cuenta por el índice de la JP-Morgan, el Emerging Bond Market Index (EMBI+). A partir de ahí se desacopló de las otras economías emergentes y fue creciendo hasta alcanzar cotas superiores a los 5000 puntos base en las fatídicas jornadas de finales de diciembre de 2001. En términos prácticos, eso significaba que los títulos argentinos debían pagar un

**Fig. 20. Riesgo país de Argentina entre 2000 y 2002 (comparación con EMBI+ y Brasil)**



Fuente: MECON (2012)

50% de rendimiento más del bono de Estados Unidos (considerado de riesgo cero). En otras palabras, los mercados estaban descontando un *default* a corto plazo sobre la deuda externa del país. A esta complicada situación económica no ayudaba la visible debilidad del gobierno, presa de crisis internas, como la dimisión del vicepresidente Carlos Álvarez en 2000 por el

escándalo del soborno de senadores de la oposición en la aprobación de la reforma laboral de ese año, y marcado por una creciente impopularidad, fruto de la política de recortes al gasto público, que se tradujo en la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas del año 2001.

En los meses anteriores, habían sido firmados una serie de acuerdos del gobierno argentino con los organismos financieros internacionales, en particular con el FMI, por lo que se concedían ingentes préstamos multilaterales por billones de dólares (entre ellos el mayor correspondió al acuerdo de diciembre de 2000, denominado por los medios “blindaje financiero” por un valor de 40 mil millones de US\$), a cambio de implementar un plan de recortes fiscales y una nueva ronda de reformas estructurales, en el ámbito del sistema previsional principalmente. No obstante, en los meses siguientes se vio como estas medidas eran sólo paliativas ya que el país no consiguió salir del sendero depresivo y deflacionario en el que estaba atrapado. La tasa de caída de la producción y el incremento del nivel de desempleo fueron los síntomas visibles de la gravedad de la situación.

Ni siquiera el regreso del adalid de la convertibilidad, Domingo Cavallo, al Ministerio de Economía en marzo de 2001, logró revertir la espiral

descendente de la crisis. La pérdida de confianza de los ciudadanos se evidenció en la disminución considerable de los activos monetarios del sector privado que cayeron de alrededor de 87 mil millones de \$ a principios de 2001 a 70 mil millones de \$ en noviembre del mismo año, caída que se explicaba principalmente por la caída de los depósitos y las cuentas corrientes (BCRA, 2002). Frente a la corrida bancaria, el gobierno instaló restricciones a la libre disponibilidad de los depósitos, el llamado “corralito”, generando las protestas de la clase media en la calle y provocando una caída de la economía informal, altamente dependiente del efectivo circulante. La conjunción de estos procesos sociales y económicos dio lugar a una explosión de protestas sociales y represión policial que condujeron a la dimisión del Presidente de la República en el cargo, Fernando de la Rúa.

#### *4.4.2. La salida de la crisis*

En el caos del momento, mientras sucedían a de la Rúa en la Casa Rosada un desfile de presidentes en funciones, hasta cuatro a caballo entre 2001 y 2002, y el descrédito de la clase política era evidenciado por el grito “qué se vayan todos”, que se hacía eco en las calles de la capital del país, dos opciones se debatían para sacar al país de la crisis de liquidez y confianza en la que estaba atrapado: la devaluación o la dolarización del país. Algunos autores señalan como los sectores dominantes del país, en particular, se dividieron sobre la senda a tomar (cfr. Basualdo, 2006:382). Los mayores exponentes del capitalismo local que en el curso de los años anteriores habían vendido sus activos fijos y habían invertido sus ganancias en inversiones financieras en el exterior impulsaron la devaluación. Por el contrario, aquellos grupos económicos que habían adquirido empresas nacionales, en particular las multinacionales que habían entrado en los sectores privatizados, o bien eran acreedores externos, sostenían la definitiva “dolarización” de la economía, para

atajar la crisis de confianza, pero sobre todo como forma de preservar el valor en dólares de dichas actividades<sup>234</sup>.

Finalmente, se impuso la postura devaluacionista, cuyo núcleo duro estaba constituido por la tradicional oligarquía diversificada, asentada en las exportaciones de productos primarios y que mantenía ingentes recursos financieros en el exterior, gracias a la valorización de sus activos efectuada en los años anteriores. El garante político visible de esta postura era el sector peronista de Eduardo Duhalde, quien venía enfrentándose a Menem por el control del movimiento, al que se sumó un sector del radicalismo conducido por Raúl Alfonsín. El propio Duhalde asumió la presidencia el 2 de enero de 2002, y al poco tiempo sancionó la “ley de emergencia pública y de reforma del régimen cambiario” (Ley 25.561 del 6 de enero de 2002) donde se certificaba la defunción del régimen de convertibilidad. Organizaciones sociales como la iglesia, los sindicatos, el empresariado industrial, etc. que ya venían reclamando con anterioridad el fin de la paridad peso-dólar, apoyaron la decisión. Sin embargo, la modalidad bajo la cual se forjó la salida del régimen cambiario anterior supuso sobre todo la protección de los intereses del sector exportador, gracias al incremento de los ingresos en términos de la moneda nacional devaluada y al recorte de los costes laborales en términos de moneda extranjera, fruto de la devaluación (Basualdo, 2006:388-389).

En efecto, el *default* de la deuda externa en los últimos días de 2001 y la salida de la convertibilidad a principios del 2002 se tradujeron en una transferencia de recursos entre distintos sectores de la sociedad. En primer lugar, el abandono de la paridad peso-dólar se implementó de forma asimétrica. Los activos de los ahorradores se transformaron a la tasa de 1.4

---

<sup>234</sup> El período entre 1995 había sido marcado por una marcada extranjerización tanto de las privatizadas como de otras empresas líderes en sus sectores, un proceso en el que los socios locales de la fase precedente de privatización vendían sus cuotas a la contraparte extranjera, con la finalidad de liquidar sus activos y valorizar los capitales obtenidos en el exterior. Esto produjo, en opinión de Basualdo (2006:382), la disgregación de la asociación de intereses que había constituido el soporte de la convertibilidad y la división de los sectores dominantes en dos bloques contrapuestos.

pesos por cada US\$, cuando desde el un primer momento el peso fue devaluándose hasta superar la tasa de 3 pesos por dólar en el segundo trimestre. En cambio, los pasivos financieros, constituidos en primer lugar por las deudas del sector privado, en particular de las grandes empresas con el exterior, fueron transformados con una tasa de 1 a 1. En otras palabras, se licuó la deuda privada a costa, en parte, de los ahorros depositados en el sector bancario argentino. El resto de las pérdidas de la banca fue compensado con la emisión de bonos del Estado, lo que constituyó una socialización de la deuda privada (Costa, Kicillof, y Nahón 2004:84-85).

Por otra parte, como se dijo, todo aquél que podía obtener divisas en el exterior, es decir, principalmente el sector exportador y los tenedores de activos en el extranjero, incluidos todos aquellos que habían podido enviar al exterior sus capitales en los años anteriores, se beneficiaron de la devaluación al multiplicarse el valor de sus rentas financieras y del comercio exterior en divisa local. Un síntoma de este proceso, fue el crecimiento explosivo de la demanda de inmuebles y la fuerte dinámica que eso generó en el sector de la construcción, en una fase en la que la intermediación bancaria de tipo hipotecario permaneció a niveles reducidos. La explicación reside en que los grupos de mayores ingresos pudieron financiar sus decisiones de consumo e inversión en el sector inmobiliario a través del reingreso en el país de los fondos acumulados en el exterior (Heymann, 2006:62).

La combinación de devaluación y *default* permitió a las cuentas del Estado retornar a números positivos. A la obvia reducción del servicio de la deuda posterior al *default*, favorecida por la caída de las tasas de interés internacional resultado de la concomitante crisis en Estados Unidos, le acompañó un estancamiento o reducción del gasto público y un aumento de la recaudación. Los ingresos aumentaron principalmente porque el Estado pudo apropiarse de parte de las extra-rentas de las que se benefició el sector exportador primario, a través de la implementación de un régimen de derechos

de exportación (retenciones) de un conjunto de commodities<sup>235</sup>. Los ingresos por esta partida más que compensaron la caída de ingresos causada por la crisis económica, a la vez que el gasto público no registró variaciones al mantenerse prácticamente congelados los salarios de los funcionarios y las jubilaciones (Costa, Kicillof, y Nahón 2004:87-88).

El incremento de la competitividad de la que disfrutó el sector productivo de bienes transables o exportables en el período posterior a la devaluación se explica con la importante depreciación real de la moneda. Para que esto ocurriera, las presiones inflacionarias generadas por la devaluación no debían superar en intensidad al nivel de la devaluación en términos nominales. Eso es precisamente lo que ocurrió en el primer año de la post-convertibilidad, por lo que cabe preguntarse ¿por qué la tasa de inflación de 2002 fue significativamente inferior a la devaluación sufrida por el peso a lo largo de ese año? En el primer semestre de 2002, abandonada la paridad con el peso, el US\$ llegó a superar la cotización de 3.5 pesos por dólar y se mantuvo por encima de ese nivel hasta mitad de diciembre 2002, cuando empezó un descenso a medio plazo situándose alrededor de los 3 pesos por dólar hasta 2008 (según la cotización del BCRA). A una devaluación de estas características, cercana al 300% en algunos momentos del 2002, correspondió un aumento de precios mucho menor (alrededor del 35% en 2002; cfr. Heymann, 2006:51-53).

---

<sup>235</sup> El funcionamiento de las retenciones puede modelarse con la siguiente ecuación:  $P_x = E P_x^* (1-c)(1-z)$ , donde  $P_x$  es el precio interno del bien exportable, que equivale al precio en moneda local del bien en los mercados internacionales, siendo  $P_x^*$  el precio internacional y  $E$  la tasa de cambio, descontados los precios de transporte  $c$  y las retenciones  $z$ , ambos en porcentaje del precio final. Así las retenciones actúan como una reducción del precio local, lo que deriva en múltiples efectos: una reducción del precio al consumo del bien, un aumento de la demanda externa, una reducción del volumen exportado y de la producción interna (Braun y Llach, 2007:170). Este análisis es estático, por lo que consideraciones de carácter dinámico podrían alterar los efectos de las retenciones. En presencia de precios internacionales crecientes y de la devaluación que hubo en el caso argentino, las retenciones permitieron capturar parte de las rentas privadas y aislar parcialmente los precios internos de los internacionales en un número de bienes agropecuarios de consumo básico (carne, cereales, etc.) o insumos, como los hidrocarburos, sin que la rentabilidad absoluta de los productores fuera afectada (aunque si redujo la rentabilidad relativa de inversiones en algunos sectores, por ejemplo el petrolífero, en comparación a otros países).

La razón de esta diferencia es que mientras los bienes transables reaccionaron, aunque en medida inferior a la devaluación ya que contenían componentes no transables, el conjunto de bienes no transables no aumentó inicialmente los precios ya que la elevada tasa de desempleo y la caída de los salarios reales deprimieron el nivel general de la demanda agregada. El gobierno también impidió que la devaluación se transmitiera plenamente a los precios de los servicios públicos a través del control de las tarifas y subsidios a las empresas concesionarias. Además, permanecieron en la expectativa de los compradores una referencia a los patrones de precio vigentes durante la convertibilidad, lo que contuvo la libertad de fijar los precios por parte de los hacedores de precios. Estos últimos, percibieron, en otras palabras que la demanda era muy elástica a las variaciones de precios (cfr. Heymann, 2006:50). Solo a partir de 2003, fruto de la recuperación del empleo y de los salarios reales, la demanda repuntó provocando un reajuste de los precios relativos de los bienes no transables.

Otro elemento que favoreció la contención de la inflación fue la elevada capacidad ociosa instalada luego de años de recesión lo que permitió acomodarse a la recuperación de la demanda interna y su posterior rápido crecimiento. El proceso de devaluación situó el tipo de cambio real del peso en un nivel competitivo que se reflejó en una reactivación de los sectores productivos de más baja productividad (especialmente, los manufactureros), justamente esos sectores que había sufrido la pérdida mayor de empleo en la década de los años 90. La competitividad obtenida por estos sectores gracias a la devaluación era de coste, ya que se basó principalmente en la caída de los salarios reales y su bajo nivel en comparación internacional. Esta ventaja habría de reducirse con el paso del tiempo, tanto por la recuperación de los salarios reales como por la reevaluación en términos reales de la moneda (causada por el diferencial positivo de la inflación al consumo interna en comparación a la prevalente en el extranjero), como se verá en la sección 4.6.1.

Otro elemento que conjuró para favorecer el elevado crecimiento del sector industrial registrado a partir del abandono de la convertibilidad fue la

persistencia de tasas de interés reales negativas en el mercado financiero local, lo que favoreció una expansión del crédito tanto para las actividades productivas como para el consumo. Este elemento actuó como desincentivo de la colocación de capitales en actividades financieras. Es decir, estuvo presente el mecanismo opuesto al efecto que las tasas de interés reales positivas prevalecientes a partir de las liberalizaciones de 1977, y en particular durante la convertibilidad, habían tenido en incentivar el proceso de financiarización de la economía argentina. En este sentido, en la post-convertibilidad se revierten tres rasgos característicos de la financiarización: la elevada rentabilidad de las actividades financieras, la apertura comercial y financiera de la economía y el tipo de cambio sobrevaluado (Arcéo, 2011:16-17).

El crecimiento del sector manufacturero constituye el síntoma más evidente de este cambio de coyuntura económica. En términos de valor agregado manufacturero (e igualado a 100 su valor en 1977), durante la crisis este índice cayó a niveles inferiores de un 20% al valor inicial de la serie, que había alcanzado su máximo, de tan solo 107,5, en 1998. A partir 2002 se pasa de 78.5 a 146,6 en 2010, registrándose un crecimiento anual acumulativo de 8.1 puntos (Arcéo, 2011:17). No obstante, el peso sobre el PIB del sector manufacturero no recuperó la importancia de mitad de los años 70, cuando se situaba en torno al 25%: si bien hubo una parcial recuperación respecto a los mínimos de la crisis, la participación del sector industrial seguía situándose en valores parecidos a los alcanzados a finales de los años 30 del siglo pasado. Como se vio en una sección anterior, también el empleo industrial se recuperó a lo largo de este período, pero su peso sobre el total de los ocupados no creció de forma considerable. Naturalmente, queda por discutir a propósito de la sostenibilidad del actual patrón de crecimiento económico, ya que podría sostenerse que en la última década se ha observado una reprimarización de la economía argentina y no su diversificación hacia producciones de mayor valor añadido (cfr. 4.5).



Puede resumirse esta sección señalando como el crecimiento económico se sostuvo en la primera fase de la post-convertibilidad sobre tres pilares fundamentales: el equilibrio macroeconómico, tanto en las cuentas públicas como en el nivel de precios; una tasa de cambio real depreciada y competitiva; a estos factores, que garantizaban “superávits gemelos” en las cuentas externas y fiscales, se sumaba la

**Fig. 21. Índice del precio de las materias primas exportadas por Argentina<sup>236</sup>**



Dic'95 = 100. Fuente: BCRA (2012)

capacidad ociosa del sector productivo, que permitió absorber el crecimiento de la demanda interna que se generó una vez que la situación de la ocupación fue rápidamente mejorando. Dos elementos externos favorecieron la coyuntura económica interna: por un lado los elevados precios internacionales de las commodities, en particular de los bienes agropecuarios que exporta Argentina (cfr. Fig. 21), y el elevado crecimiento del comercio mundial entre 2003 y 2007; por el otro, las bajas tasas de interés prevalecientes a nivel mundial, fruto de las políticas monetarias expansivas de los países desarrollados. Por ejemplo, la tasa de descuento de la Reserva Federal de EEUU fue reducida de un nivel de 5,5% en enero de 2001 a 1,75% en diciembre de 2001, y llegó a estar tan baja como el 1% entre junio 2003 y mayo 2004 (MECON, 2012).

Sin embargo, como muestra la **Tab. 14**, ya a partir de 2007 empieza a haber una cierta tensión en las variables macroeconómicas, que se expresan en el crecimiento de la inflación. Se trata del año en que el INDEC es intervenido y a partir de ese año se abre una brecha entre las estadísticas oficiales, basadas en las relevaciones en el GBA, y las estimaciones de centros académicos, que se

<sup>236</sup> El índice incluye productos primarios como derivados de la soja, maíz, trigo, petróleo crudo, aluminio, acero, carne bovina, cobre y oro, que en su conjunto representaban en 2010 al 43,1% del valor de las exportaciones totales argentinas (BCRA, 2012).

remiten a las relevaciones obtenidas por las sedes del INDEC en las provincias del interior argentino<sup>237</sup>.

Este cuadro se habría de complicar con la crisis iniciada en Estados Unidos, crisis que a partir del año 2008 contagiaría al resto del mundo, transformándose de financiera a real, con el efecto de provocar una caída del PIB mundial en 2009 y una situación de estancamiento en Argentina. Si bien desde entonces los países emergentes han recuperado las tasas de crecimiento anteriores, en particular China, país que sólo había sufrido una ralentización, la recaída en la recesión en la Unión Europea siembra dudas sobre la intensidad de la actual fase de crecimiento. Considerando que la Unión Europea es uno de los principales socios comerciales de Argentina, al lado de los países del Mercosur y asociados, Brasil y Chile en particular, China, Estados Unidos y

<b>Tab. 14. Indicadores de Estabilidad Macroeconómica</b>									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Var % PIB</b>	9,0	8,9	9,2	8,5	8,7	6,8	0,9	9,2	8,9
<b>Tasa de Inflación (% var. interanuales)</b>									
INDEC (GBA)	2,7	7,2	12,1	9,7	8,2	6,8	8,2	10,6	9,7
*Promedio IPC alternativos					21,9	21,4	15,6	25,9	23,4
<b>**Resultados Sector público (%PIB)</b>									
Saldo primario	2,31	3,88	3,7	3,54	3,17	3,15	1,44	1,72	0,27
Saldo total	0,48	2,6	1,77	1,78	1,14	1,42	-0,69	0,19	-1,66
<b>***Resultados del Sector Externo (millones de US\$)</b>									
<i>Balanza comercial bienes y servicios</i>	<i>15611</i>	<i>11934</i>	<i>12095</i>	<i>13458</i>	<i>12943</i>	<i>14138</i>	<i>17241</i>	<i>13119</i>	<i>10967</i>
<i>Balanza rentas (intereses, utilidades, dividendos)</i>	<i>-7.975</i>	<i>-9.283</i>	<i>-7.305</i>	<i>-6.150</i>	<i>-5.942</i>	<i>-7.552</i>	<i>-8.955</i>	<i>-9.939</i>	<i>10.737</i>
Balanza de cuenta corriente	<b>8.140</b>	<b>3.212</b>	<b>5.274</b>	<b>7.768</b>	<b>7.354</b>	<b>6.756</b>	<b>10.995</b>	<b>2.791</b>	<b>-307</b>
<b>Fuentes: MECON *CIEPP; CENDA; CEPED **BID - Latin American and Caribbean Macro Watch Database ***INDEC</b>									

<sup>237</sup> Debe recordarse que ya en 2005 habían aparecido las primeras señales de incremento de la tasa de inflación, a los que el Gobierno intentó poner remedio impulsando acuerdos de precios con los sectores productivos y de la distribución en 2006 (cfr. por ej. Revista del Mercosur, 19 de octubre de 2006).

Canadá, este elemento del contexto internacional podría estar jugando en contra del crecimiento del país. En todos los casos, las tasas de crecimiento de estas economías son sensiblemente más bajas en el período 2008-2012 respecto al anterior período 2003-2007 (MECON, 2012).

Estos efectos externos sumados a los conflictos políticos internos, de los que se tratará en la próxima sección, explican porque los superávits gemelos se han ido erosionando con el paso del tiempo. Respecto al sector externo, se ha registrado un crecimiento explosivo de las importaciones, exceptuado el año 2009, solo ralentizado en el último año gracias a una política comercial de tintes proteccionistas. Las exportaciones de bienes han podido generar de todas formas un superávit del orden de los 13 mil millones de US\$ en 2011, que sin embargo no ha podido compensar los crecientes déficits en la balanza de los servicios y, de forma significativa, en las rentas remitidas al exterior en concepto de intereses, utilidades y dividendos (negativa por casi 11 mil millones de US\$ en el mismo año). Esta evolución explica los números rojos alcanzados en 2011, por primera vez desde la crisis de 2001-2002.

También desde el punto de vista de las cuentas públicas, los últimos años han visto el progresivo debilitamiento del saldo primario. Este hecho sumado a la carga de los intereses sobre la deuda, del orden del 2% anual, ha arrojado un déficit fiscal ya en el ejercicio de 2009. Ese año fueron adoptadas políticas anti-cíclicas para paliar los efectos de la crisis internacional, lo que explicaría la caída del superávit en el saldo primario respecto al año anterior. La explicación en relación al 2011 podría estar ligada a los ciclos electorales, ya que en ese año tuvieron lugar las elecciones presidenciales. Cuáles sean las causas, el hecho es que uno de los pilares del modelo se ha resquebrajado, y las elevadas tasas de inflación efectiva han probablemente erosionado también la tasa de cambio real, como mostraría la fortaleza de las importaciones. Todos estos efectos harían que, por primera vez desde la salida de la crisis, el crecimiento de Argentina para el año 2012 se situara por debajo del promedio del crecimiento de la región latinoamericana, según estimaciones del MECON (2012).

#### *4.5. El debate sobre la etapa kirchnerista*

La política económica del gobierno argentino en estos últimos años ha supuesto un cambio en términos de una mayor intervención directa del Estado en el funcionamiento de los mercados. Algunos rasgos de la nueva política económica surgen a raíz de la crisis (el *default* parcial y canje de parte de la deuda pública, la devaluación y posterior manejo de la tasa de cambio), otros derivan de circunstancias externas favorables, en particular del crecimiento del comercio mundial hasta 2008 y las necesidades crecientes de materias primas por parte de las economías emergentes, especialmente China, lo que ha significado volúmenes y precios crecientes para algunos productos de exportación argentinos. Otros rasgos de la nueva etapa conforman un nuevo equilibrio de fuerzas entre los grupos económicos y lobbies que se juega a través de la intervención del Estado y se concreta en transferencias de recursos de un sector al otro. En este cuadro, debe analizarse en qué medida las clases menos acomodadas se beneficiaron de esta fase de crecimiento, sin limitarse a observar las desigualdades de ingresos sino también evaluando el nivel de acceso a un conjunto de derechos sociales básicos, cuya negación está a la base de los procesos de exclusión social.

A la hora de evaluar la etapa actual, obviamente, se entrecruzan diferentes reflexiones tanto respecto a la anterior época de la convertibilidad como a las causas que provocaron la crisis de 2001-2002. Una evaluación de los últimos años, en este sentido, no puede hacerse sino contrastándolos con el período anterior. En este debate sobre la naturaleza del proceso de la post-convertibilidad se cruzan entonces tres tipos de posiciones (la oficialista, los “neoliberales” y los críticos desde la izquierda) que derivan de la postura de cada autor respecto a dos cuestiones principales: en primer lugar, como se evalúa el período de la convertibilidad; en segundo lugar, cuánto de los cambios registrados en los indicadores que miden las condiciones socio-económicas del país derivan de transformaciones estructurales o son fruto combinado de ilusiones estadísticas (la comparación constante con el precipicio de la crisis) y de la coyuntura económica internacional especialmente

favorable<sup>238</sup>. En analogía con períodos anteriores, hay quienes hablan de fase neo-desarrollista: al respecto, es curioso recordar que en el período anterior, también el desarrollismo recibió ataques tanto desde la derecha y como desde la izquierda (Hirschman, 1987:14).

#### *4.5.1. Los opositores al “modelo” desde la derecha*

Los ataques desde la derecha del espectro político tienen su origen en una visión positiva de las políticas implementadas durante la época de la convertibilidad. Esta postura sostiene que las reformas favorables al mercado, en particular las llevadas a cabo durante el primer mandato de Menem, iban en la dirección correcta. El motivo principal que estaba detrás de estas reformas era loable, la transformación en profundidad del fallido Estado argentino, al que había dado nacimiento el peronismo y que había sido ampliado en las épocas posteriores, en particular durante el desarrollismo, sin lograr revertir el largo declino del país. Una cura de choque había sido necesaria para favorecer el desarrollo de la iniciativa privada y el funcionamiento de los mercados.

Estas medidas habían garantizado un incremento de la eficiencia del sistema en el corto plazo, aboliendo gastos y controles inútiles, enfrentando la estructura económica del país a la competencia internacional, provocando el cierre de los sectores ineficientes pero premiando las empresas que sabían innovar, y que podía volver a invertir en tecnología a precios reducidos. Las reformas habían constituido un primer paso en la reconstrucción de las instituciones de mercado, las únicas que contribuirían al desarrollo de largo plazo del país. En particular, la seguridad jurídica, que se expresaba en la protección de la propiedad privada y de los contratos, la estabilidad de las políticas económicas, garantizada por la convertibilidad, etc. En otras palabras, se trataba de regresar al espíritu que imbuía el país hasta el golpe de 1930 y que

---

<sup>238</sup> También debe notarse que algunas de las tendencias positivas que el Gobierno atribuye en su totalidad a la acción de la Presidencia a partir de la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003, fueron germinando desde la última parte de 2002, cuando se habló en los medios del llamado “veranito”, un atisbo de recuperación económica que por aquel entonces se pensaba efímero (cfr. por ejemplo, El País, 17 de noviembre de 2002).

había caracterizado la exitosa etapa primario exportadora, cuando Argentina se situaba entre los países más ricos del mundo, dejándose atrás la larga etapa del Estado intervencionista de estampa peronista. La idea que estaba detrás de esta posición es que con instituciones fuertes y propicias al mercado (cfr. 1.6.1), el desempeño del país habría vuelto compararse al de los países más desarrollados.

Según esta perspectiva, el aparente fracaso de la etapa neoliberal marcado por la crisis final de la convertibilidad en el año 2001 se explica por una combinación desafortunada de circunstancias externas negativas, como la devaluación del real brasileño y la crisis internacional originada en el estallido de la burbuja en títulos tecnológicos de la '*new economy*'. Sin embargo, existía una causa más profunda que llevó a esa situación. La culpa del gobierno, Menem en su segundo mandato y de la Rúa, fue la de no haber podido o sabido profundizar y llevar a buen término el proceso de reforma, en contra de los intereses corporativos existentes, lo que condujo a una persistente indisciplina fiscal y al endeudamiento externo del país. También los procesos de desregulación y privatización en muchos ámbitos, en particular el laboral, el previsional y el de servicios públicos, como en el caso del sector salud, no pudieron completarse, ya que fueron obstaculizados en todo momento por los intereses de los grupos afectados por los costes sociales del mismo y sufrieron la acción opositora de organizaciones con cierto poder de convocatoria pública como los sindicatos y el movimientos de los desocupados, etc. El efecto final de esta situación fue un cuadro de déficit fiscales persistente en la segunda mitad de la década, que condujo a la explosión de la deuda externa pública, dejando el país vulnerable a los choques externos.

Si este diagnóstico es correcto, una evaluación de la etapa kirchnerista no puede dejar de señalar lo que consideran una reedición de los errores y las distorsiones propias de las décadas anteriores a las reformas estructurales,

aquellas que habían conducido el país a la quiebra y a la hiperinflación<sup>239</sup>. En particular, se apunta el creciente intervencionismo del Ejecutivo en los mercados de bienes y servicios, las prácticas proteccionistas crecientes y el sesgo anti-exportador, que denotan las retenciones, que desincentivan la inversión en el sector y reproduce el aislamiento del país de las dinámicas positivas del comercio mundial. Este aspecto resulta evidente si comparamos las dinámicas exportadoras de Argentina y Brasil, aunque ha sido ocultado por el incremento del precio de las commodities (IERAL, 2011). Otro tanto puede decirse de los subsidios de precios de los bienes energéticos o para los servicios de transporte, que han desincentivado las inversiones en el sector, lo que ha producido en el tiempo una caída de la producción o de la calidad de los servicios ofrecidos. El creciente gasto en la importación de petróleo, aún poseyendo Argentina ingentes reservas, los apagones eléctricos o los numerosos incidentes en las líneas de ferrocarriles del área del GBA, son síntomas de que los cuellos de botella al crecimiento económico se están multiplicando por falta de inversiones. Y si hay falta de inversión es porque no se deja actuar libremente a los mercados en esos sectores, y porque el Gobierno interviene con frecuencia sobre la base de intereses políticos y no sobre la base de un análisis de la eficiencia económica.

La discrecionalidad del poder decisorio del Gobierno ha sido frecuente, con la consiguiente caída del Estado de derecho, como pudo verse respecto a la vigencia de los contratos con las empresas privatizadas, por ejemplo, después de la devaluación de 2002. Otras señales de la prevaricación del Ejecutivo son los ataques permanentes a la separación de poderes, visibles en las presiones sobre el Poder Judicial en los casos que afectan a miembros del gobierno, y el intento de limitar la libertad de expresión. En esta dimensión, la nueva ley de medios, promulgada en 2009 pero pendiente de resolución judicial, está considerada como una revancha contra los medios de comunicación no oficialistas, en particular el grupo Clarín, que por otra parte posee una posición

---

<sup>239</sup> Un ejemplo refinado de esta perspectiva se encuentra por ejemplo en Caballero y Gallo (2008).

preponderante en el sector. Este nivel de inseguridad jurídica, reflejado en los bajos resultados obtenidos por Argentina en índices como el de percepción de la corrupción (elaborado por Transparencia Internacional) o el índice de “imperio de la ley” (publicado por The World Justice Program), perjudicaría el clima inversor comprometiendo el crecimiento a largo plazo de la economía. Todos estos rasgos negativos del modelo suelen recibir la etiqueta generalizadora, de moda tanto en los medios de comunicación como en la academia, de populismo o “neo-populismo” (cfr. el ya cit. Panizza y Miorelli, 2009).

Para explicar la bonanza económica y la mejora de todas las estadísticas sociales, desde este punto de vista se enfatizan las particulares circunstancias favorables de las que ha beneficiado el país a partir del 2003. Se trata del efecto “viento de cola” que explicaría tanto el crecimiento de la década como su insostenibilidad en el largo plazo si no se toman las medidas necesarias a reconducir el país al sendero ideal de una economía capitalista abierta y de libre mercado<sup>240</sup>.

Para concluir, debe decirse que una postura abiertamente favorable a recuperar los principios guía de la etapa de la convertibilidad no ha encontrado muchos voceros explícitos en el ámbito político, dada la impopularidad de la época menemista a quién la mayoría de la población atribuye la culpa de la crisis sistémica de 2001-2002 (como demuestran el fracaso de su campaña presidencial de 2003<sup>241</sup>). Sin embargo, los temas que se han enumerado si han aparecido con frecuencia en los medios de comunicación que no apoyan el gobierno, entre ellos los prestigiosos “El Clarín” y “La Nación”.

---

<sup>240</sup> Cfr. la opinión de Mariano Teijeiro en Página 12, 2 Noviembre de 2003. En la página web del Centro de Estudios sobre Políticas, fundado por iniciativa del mismo Teijeiro, están contenidos una serie de artículos del mismo tenor, muy críticos con la actual gestión (cfr. <http://www.cep.org.ar>).

<sup>241</sup> Menem renunció a la segunda vuelta de las presidenciales de 2003 frente al consenso de los sondeos de opinión que pronosticaban una sonada derrota en favor de Néstor Kirchner, quién finalmente se alzó con la Presidencia, con poco más del 20% de los votos obtenidos en la primera vuelta.



Pese a esto, las crecientes contradicciones y conflictos políticos que caracterizan a la etapa actual, dan alas periódicamente a las posiciones que reclaman una menor intervención del Estado en la economía para reducir distorsiones y mejorar la eficiencia y la competitividad del país. El problema de la inflación y su parcial ocultamiento por parte del Gobierno, tema ya tratado con anterioridad, o medidas recientes como el llamado “cepo cambiario”, es decir, las restricciones a la compra de dólares, señalan la existencia de desequilibrios macroeconómicos que el Gobierno intentaría paliar sin afrontar de raíz el problema en opinión de muchos. Estos hechos permiten coagular las posiciones contrarias al gobierno y en algunos casos llevan a la calle a millares de personas. Estas expresiones de descontento, en particular, entre la clase media-alta, se manifiestan en formas de protesta popular altamente simbólicas como las “caceroladas”, en directa alusión a la rabia anti-política de finales del año 2001, como ocurrió con ocasión del paro (*lock-out*) del sector agropecuario en protesta contra las retenciones en la primera mitad de 2008. Estos hechos condujeron, junto con las consecuencias sobre el país de la crisis económica mundial, cuyos efectos se sentirían a partir de ese año, a la derrota del oficialismo en las legislativas de 2009.

Sin embargo, la fuerte recuperación económica del bienio sucesivo, la conmoción popular por la muerte de Néstor Kirchner en 2010, y la implementación de algunas medidas estrella (como la Asignación Universal por Hijo), condujeron a la aplastante reelección de Cristina Fernández de Kirchner en octubre de 2011 con un 54% del voto popular<sup>242</sup>. Sin embargo, las tensiones

---

<sup>242</sup> La evolución de la popularidad del gobierno entre esos dos momentos puede ser medida con el «Índice de confianza del gobierno», elaborado por la Escuela de gobierno de la Universidad Di Tella sobre la base de una encuesta de opinión que se elabora mensualmente desde octubre de 2001. Los datos muestran una caída del índice del 30% durante 2008, concentrado en la fase de conflicto con el campo, entre marzo y julio (-35%). El 2009 fue marcado por una ulterior caída del 24%. El 2010 significó un cambio de tendencia, al mostrar un crecimiento del 60% hasta octubre 2011. En el mes posterior a la muerte de Néstor Kirchner (27 de octubre de 2010) se registra un crecimiento del 42% en tan sólo 30 días por lo que resulta evidente el impacto significativo, y emotivo, de la muerte de Kirchner sobre la opinión pública argentina. Por último, el crecimiento interanual del índice en un 54% en el año que marca la reelección de Cristina Fernández de Kirchner en octubre de 2011, señala el asentamiento de esta nueva fase de consenso para el gobierno (UDTD, 2012)

que se han descrito, condujeron a lo largo del 2012 una vez más a formas de protesta explícita de parte de las clases medias y altas<sup>243</sup>.

#### *4.5.2. Críticas desde la izquierda*

Desde una perspectiva opuesta a la anterior, la oposición que ataca desde la izquierda al gobierno critica la distancia entre la retórica “progresista” de la actual administración y la realidad de las numerosas continuidades que observan entre las estructuras económicas vigentes durante la convertibilidad y las contemporáneas. De forma explícita se acusa al gobierno de no haber utilizado su capital político para generar una verdadera discontinuidad con el régimen de crecimiento de inspiración neoliberal concebido en la época del régimen militar de 1976. Al contrario, la actual administración ha estado caracterizada por alcanzar compromisos con los grupos económicos más poderosos, a costa, se subraya, de las posiciones relativas de los trabajadores. Las mejoras aparentes obtenidas por las clases populares derivarían, según esta visión, de una forma de ilusión estadística e histórica. Para desenmascararla es necesario distinguir entre los resultados positivos que se observan al comparar en términos absolutos la situación con los peores momentos de la crisis de 2001-2, respecto a una evaluación de más largo plazo que incluya todo el período centrado en la liberalización y financiarización de la economía a partir del golpe de 1976. Una mirada de ese tipo, mostraría que las condiciones socioeconómicas del país siguen estando en muchos niveles por debajo de la registrada en épocas recientes, por ejemplo a principios de los 90, y a años luz de la situación anterior a la dictadura militar. Eso es verdad, en particular, por lo que se refiere a la calidad de los empleos y la situación de los ingresos laborales de sectores considerables de la población, lo que se refleja en las estadísticas aún poco satisfactorias en términos de pobreza y desigualdad.

A continuación, se destacarán algunas de las continuidades más visibles que resultan de una comparación entre la etapa de la post-convertibilidad con

---

<sup>243</sup> La Nación, 9 de Noviembre de 2012.

el período post 1976, marcado por la liberalización y la financiarización de la economía.

- a. A pesar de los esfuerzos del gobierno por reducir la vulnerabilidad del país a los choques externos, la dependencia de la economía argentina de la marcha de los mercados internacionales se ha demostrado al advertir las consecuencias negativas que la crisis internacional ha tenido sobre el crecimiento del país en el año 2009, por el impacto que tiene la variación de los precios de las commodities y de la demanda brasileña, china y de los países más desarrollados. Una explicación es que, desde el punto de vista de la estructura productiva, persiste la preponderancia, en particular para la obtención de divisas, del sector primario exportador, tanto del agropecuario, con el sojero al frente, como del sector extractivo-energético, en particular el petrolero y el minero, estrechamente ligados a la evolución de los flujos comerciales internacionales. Su posición estratégica les otorga además un poder de veto considerable, como mostraron los eventos del denominado “paro del campo” en 2008. Su influencia, además, se crece por las dimensiones de las empresas que los caracterizan. De hecho, estos sectores se sitúan entre los más concentrados y están caracterizados por el papel creciente de las empresas extranjeras (Varesi, 2010).
- b. Este último aspecto caracteriza al sistema económico en su conjunto. Los datos muestran que se profundizó aún más el proceso de concentración económica, típico de la época de la convertibilidad. Las ventas de las 100 empresas de mayor facturación del sector manufacturero, la denominada cúpula empresarial-industrial, representaron en promedio un 39,7% del valor bruto de producción industrial entre 1995-2001, alcanzaron un pico durante la crisis (58,1% del total), y pese a disminuir en la etapa de crecimiento posterior se mantuvieron en niveles superiores al período precedente, con un promedio de 45,8% entre 2003 y 2008 (Azpiazu y Schorr, 2010:38). Cabe decir que estas medidas subestiman el fenómeno al no considerar que la propiedad de muchas empresas está en manos de grandes grupos económicos bajo forma de *holdings*.

- c. De forma paralela, se incrementó el grado de extranjerización del sistema productivo: de las principales 100 empresas manufactureras, 72 eran de propiedad extranjera en 2008, contra un valor de 36 en 1995 y de 56 en 2001. Si se mira al nivel de ventas, las empresas extranjeras aumentaron su cuota sobre el total, al pasar de un 38,9% en 1995 hasta superar el 70% en 2001, manteniéndose sobre valores parecidos durante la etapa de la post-convertibilidad (Azpiazu y Schorr, 2010:40).
- d. Por otra parte, como se explicó en detalle en la sección 4.3.5, la persistencia de una estructura productiva muy heterogénea constituiría un factor significativo en la permanencia de una segmentación considerable del mercado laboral (Salvia y Vera, 2011). Las políticas de regularización, que se analizarán en una próxima sección, han podido reducir sólo en parte la masa de empleos precarios que genera el sistema productivo.
- e. Estos fenómenos explicarían por qué el salario sigue constituyendo una variable de coste para las empresas, más que un componente esencial de la demanda, como demuestra la puja distributiva, cuyo síntoma más evidente es la inflación de precios al consumo. El viejo sueño peronista de eliminar los conflictos de clase en nombre de una conciliación nacional entre los intereses del capital y del trabajo sigue sin concretizarse. Los datos muestran que después de su reducción en términos reales por la devaluación, el salario ha recuperado su poder adquisitivo a tasas inferiores al aumento de la productividad (González, 2010:198). Este hecho explicaría por qué en la distribución funcional de los ingresos, como se vio en la sección 2.5.2, la porción de la renta nacional que va a los trabajadores asalariados se haya recuperado con lentitud, si se compara con las tasas de crecimiento de la economía. Fue apenas en 2009 que la participación de la masa salarial retornó a valores similares a los de 2001, gracias sobre todo al crecimiento de los asalariados ocupados más por un crecimiento del salario real por encima de sus valores históricos (Kennedy, 2012:513). De hecho cómo se vio en la Fig. 13, los salarios reales permanecen a un nivel muy inferior a lo alcanzado en la primera parte de los años 70. La reciente recuperación por parte de los

salarios reales de los (bajos) niveles pre-crisis de 2001-2002 ha coincidido con el repunte inflacionario y la consecuente reevaluación del tipo de cambio real, evidenciando condicionantes estructurales no resueltos.

- f. Este cambio de contexto macroeconómico a partir de 2007 ha erosionado las bases de competitividad de la industria manufacturera orientada al mercado interno e intensiva en fuerza de trabajo que había dinamizado el sector industrial en el primer quinquenio de la post-convertibilidad, pese a representar una parte reducida del valor agregado y de las exportaciones manufactureras, dominadas por los sectores intensivos en recursos naturales (tanto agrícolas como minerales). En este sentido se muestran los límites de una política industrial fundada exclusivamente sobre un tipo de cambio real competitivo. Las medidas de intervención sobre el flujo de importaciones pueden mantener en el corto plazo el equilibrio en la balanza comercial, pero no favorecen el aumento de competitividad en los sectores orientados a la producción de bienes para el mercado interno (Arcéo, 2011:24-25).
- g. En este sentido, el nuevo gobierno no habría sabido fomentar el surgimiento de un nuevo modelo productivo, lo que se ha traducido en una caída de las inversiones productivas, en desaceleración desde 2003. Este proceso genera cuellos de botella en la oferta, una vez que la capacidad ociosa ha sido utilizada, que junto con la concentración económica, el auge de los precios internacionales de las commodities que componen una parte fundamental de la canasta de consumo de los argentinos<sup>244</sup>, y la puja distributiva, podrían explicar el incremento en las tasas de inflación y los intentos del gobierno de desmentir el problema.
- h. Estas restricciones al crecimiento se han agudizado por la razón que los capitales se fugan al extranjero y no son reinvertidos en el país, de manera

---

<sup>244</sup> Las estadísticas de los precios internacionales de las commodities muestran un fuerte incremento a partir de 2007, una caída posterior durante la crisis internacional, y un repunte a los niveles máximos, aunque con una evolución más lenta, a partir de 2010. Esta evolución ha tenido impacto respecto a los bienes exportados por Argentina, que en parte constituyen bienes de consumo o insumos para la producción de alimentos (en el caso de la soja), como respecto a la importación de commodities (en particular el petróleo) (CEPAL, 2012b).

parecida a lo que ocurría en la fase final de la convertibilidad y en otros momentos de la convulsa historia reciente del país. El Banco Central reporta una fuga de capitales acumulada a partir de 2008 de 70 mil millones de dólares, en comparación a una salida acumulada entre 2003 y 2008 de 17 mil millones de dólares. El máximo histórico de 23 mil millones fue registrado en 2008, en una fase de conflicto político caracterizado por el conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario y la Ley 26.425 de unificación del sistema previsional mixto, que sancionó la estatización de los fondos privados de las AFJP (cfr. BCRA, 2011). Como se dijo con anterioridad, la relación entre superávit bruto de explotación e inversión bruta interna fija (cfr. Fig. 14) muestra que el grado de reinversión de las ganancias del capital sigue siendo insuficiente para garantizar el suficiente nivel de acumulación de capital.

- i. Por último, el problema de la deuda pública no ha tenido una resolución definitiva después del default. Los datos señalan que la deuda pública sigue estando en niveles superiores al 2001 respecto al PIB, no obstante la quita negociada con los acreedores y las posteriores reestructuraciones (sobre este último tema, cfr. Wainer, 2010). Esto ocurre, en parte, por la emisión de nueva deuda bajo forma de bonos indexados a la inflación y el PIB, lo que provocó el crecimiento de su valor en términos reales a lo largo de estos últimos años<sup>245</sup>. Por esta razón, el servicio de la deuda sigue representando una carga significativa para el presupuesto público, ya que todavía en 2009 representaba alrededor de un 2,6% del PIB, un nivel similar al de 1998 (CIFRA-CTA, 2011). Por el hecho de que la estructura tributaria mantiene una estructura regresiva dada la importancia de los impuestos indirectos, el coste del servicio de la deuda no está repartido equitativamente entre la población<sup>246</sup>. En efecto, la reforma en sentido progresista del sistema

---

<sup>245</sup> Además debe recordarse como los costes de la pesificación asimétrica fueron cargados sobre el balance del Estado. Como se vio en precedencia, para compensar el sistema financiero de las pérdidas de la licuación de las deudas privadas, el Estado emitió nueva deuda pública.

<sup>246</sup> Una excepción está constituida por el efecto redistributivo de las retenciones a las exportaciones. También la estatización de la previsión social generó nuevos ingresos fiscales (las

tributario argentino sigue siendo una tarea pendiente que ningún gobierno reciente ha sabido enfrentar (Varesi, 2010).

#### *4.5.3. El oficialismo*

Entre las dos perspectivas se sitúa obviamente el oficialismo, aunque desde el punto de vista de los ideales y de la retórica, su posición es seguramente más cercana a la segunda posición, favorable al desarrollo de un sector productivo nacional y a una redistribución de la riqueza que favorezca el bienestar de las clases trabajadoras. De hecho, las posturas oficiales tienden a destacar la evolución positiva de todos los indicadores socio-económicos, en particular, los laborales. Las comparaciones suelen hacerse respecto al momento de pico de la crisis, y se considera el período posterior al 2003 como el de la instauración de un nuevo modelo de crecimiento con inclusión social. Esta mirada acotada es bien visible en los informes de prensa del INDEC, donde suelen presentarse gráficos cuyo inicio es precisamente el 2003, en coincidencia con la implementación de una nueva metodología de relevación continua, de la que se ha hablado con anterioridad.

Por contra, si se adopta una mirada más sofisticada de largo plazo, se suele hacer referencia a la evolución de las condiciones socioeconómicas del país a partir de la dictadura de 1976, cuya expresión más clara es la crisis de 2001-2002. En este caso, el largo proceso de crecimiento iniciado en 2003 no ha logrado recuperar las condiciones socio-económicas de cohesión social vigentes con anterioridad al golpe de Estado. Sin embargo, el 2003 representa un claro cambio de tendencia respecto al proceso de ruptura de los lazos sociales iniciado con ese suceso histórico. En este sentido, se sobrentiende que el gobierno actual ha logrado situar el país sobre la senda correcta, y que por lo

---

contribuciones de los trabajadores) que han permitido financiar una moratoria previsional, que ha extendido la cobertura a personas que no habían acumulado suficientes años de contribución, representando por lo tanto una genuina medida de redistribución. Debe decirse que los fondos de reserva del neo-constituido SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) proveyeron las divisas fuertes necesarias al gobierno para hacer frente al pago del servicio de la deuda y al sostenimiento del superávit fiscal. En base a estas políticas, Gaggero y Rossignolo (2011) sostienen que habría aumentado el grado de redistribución de las políticas públicas, aunque de forma limitada.

tanto deben mantenerse y profundizarse las reformas adoptadas hasta el momento si se quiere recuperar esa Argentina que pudo ser.

Esta perspectiva está presente por ejemplo en un trabajo escrito para la OIT, por Marta Novick (Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales) y por el propio Carlos Tomada, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (M. Novick y Tomada, 2007). Debe señalarse el peso del Ministerio en la etapa kirchnerista. De hecho, junto con Julio de Vido, Ministro de Planificación Federal, y Alicia Kirchner, Ministra de Desarrollo Social, son los únicos que han permanecido en el cargo a lo largo de los tres mandatos kirchneristas, a partir de 2003<sup>247</sup>. En comparación, el cargo de Ministro de Economía fue mucho menos estable, reproduciéndose los patrones de anteriores gobiernos argentinos (cfr. sección 1.6.1). Tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández eligieron hasta tres diferentes ministros de Economía durante su primer mandato (cfr. Anexo, Fig. 37. Cambios en la titularidad en el área económica y social del Poder Ejecutivo Nacional (2003 – 2012)).

Si hay algo que el oficialismo insiste en destacar son los llamados “pilares del modelo”: un tipo de cambio competitivo, respaldado en un manejo responsable de la política macroeconómica, ambos factores votados a generar los superávit gemelos, el fiscal y el comercial; en paralelo, el crecimiento está motorizado por la demanda interna, que la política económica sostiene con una sostenida ampliación del gasto social y políticas de ingreso a favor de las clases pasivas y activas; esta redistribución a favor de las clases populares se nutre de la extracción de recursos de los ingresos de divisas por la exportación de commodities agropecuarios por medio de las retenciones. La renegociación de la deuda externa permitió reducir tanto la carga de la misma sobre el presupuesto público como las necesidades anuales de divisas fuertes, problema que históricamente fue muy marcado para el país, y que ha sido controlado

---

<sup>247</sup> A. Kirchner fue sustituida durante 6 meses por Juan Carlos Nadalich, cuando asumió como senadora de la nación, pero en agosto de 2006 retomó su lugar al frente del ministerio



también gracias a la evolución de los precios internacionales de las commodities.

Frente al descontrol de la inflación, se descartan los ajustes de tipo ortodoxo, y se prefiere el diálogo con los productores, que desemboca en acuerdos de precios o en el control microeconómico por medio de la persuasión moral (*'moral suasion'*) perpetrada, entre otros, por el Secretario de Comercio, Guillermo Moreno, otro funcionario de largo recorrido, en ese cargo desde 2005. Para resolver el retraso cambiario generado por la inflación también se descarta una devaluación, que históricamente ha impactado en las clases menos acomodadas; en la misma línea, frente al reaparecer de las históricas restricciones externas y las tensiones en la balanza de pagos, y la necesidad de hacer frente a los pagos de la deuda, se ha preferido adoptar medidas proteccionistas<sup>248</sup> y controles de capitales, para paliar la escasez de divisas. También la necesidad de reducir el gasto público en subsidios generalizados al consumo de servicios públicos y de bienes energéticos se ha ido tomando con lentitud y polémicas, como demuestra el largo traspaso de la línea metropolitana de Buenos Aires, de la Nación a la Ciudad, que ha tomado casi todo el año 2012. En otras palabras, se sostiene el modelo, y se prefiere hablar de “sintonía fina”<sup>249</sup>.

En todo caso, puede decirse que una de las ideologías que en el trasfondo ha permeado en profundidad a la actividad del gobierno tiene su origen en el laborismo de origen peronista (cfr. 4.2.1). En este sentido se considera al trabajo como “base para la cohesión social, fuente de dignidad de las personas y como factor constitutivo de la ciudadanía” y al empleo, origen de la “creación de riqueza”, principal sustento de las familias e “instrumento

---

<sup>248</sup> Estas medidas ya han levantado las suspicacias de los más importantes socios comerciales. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha recibido las denuncias de miembros como los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Australia, México, contra supuestas prácticas proteccionistas de Argentina bajo forma de medidas de restricción a las importaciones a lo largo del 2012 (cfr. las noticias de la OMC en línea [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news12\\_s/news12\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/news12_s.htm); acceso 5 de diciembre de 2012).

<sup>249</sup> La Nación, 06 de febrero de 2012.

básico del progreso social” (Novick y Tomada, 2007:19). A partir de estos principios se expulsa una estrategia que busca maximizar la ocupación a través del fomento del crecimiento económico por medio del sostenimiento de la demanda interna; una recuperación de la fuerza y de la autonomía del Estado para perseguir estos fines frente a los poderes económicos internos y externos; el desarrollo de políticas económicas, sociales y laborales coordinadas con el objetivo de transformar la producción, incrementando la intensidad laboral y protegiendo la producción doméstica; crear empleo de calidad, bajo el paradigma del “trabajo decente” de la OIT, mejorar los estándares de vida de las clases trabajadoras a través de una mejor distribución de los ingresos, y en consecuencia de sus patrones de consumo y de sus posibilidades de movilidad social (*ibíd.*).

Más precisamente, respecto a las políticas laborales, Palomino (2007) considera que las tendencias del crecimiento del empleo registrado (y la simétrica reducción del empleo no registrado en el sistema de la seguridad social) vislumbran la consolidación de un régimen de creación de empleo con protección social que habría sustituido al anterior régimen de precarización laboral. El autor identifica el momento de transición entre los dos regímenes a finales de 2004 y basa su análisis en una serie que llega hasta principios de 2007: en este período los asalariados registrados aumentaron en más de 1.200.000 unidades, mientras los no registrados disminuían en 400.000. En particular, excluyendo a los perceptores del plan PJJHD, Palomino subraya que del total de empleo no registrado, sólo el empleo doméstico muestra una evolución creciente, mientras que en el sector público o en el sector privado disminuye<sup>250</sup>. Por último, el examen de la evolución de otras categorías ocupacionales (empleo no asalariado), muestra que el incremento de los ocupados en este período es explicado en su casi totalidad por el crecimiento del empleo asalariado registrado (Palomino, 2007:127).

---

<sup>250</sup> En algunos casos estos trabajadores son subrepticamente contratados como prestadores de servicios no dependientes y tienen que cargar con la inscripción voluntaria como autónomos o monotributistas.

En su análisis de los componentes del régimen de empleo se focaliza en lo que llama complementariedades institucionales, en la línea de la literatura sobre las variedades de capitalismo (cfr. sección 1.6.2), destacando (Palomino (2007:128-140):

1) una recuperada capacidad de intervención del Estado en la economía y de su papel de árbitro entre intereses sociales contrapuestos;

2) un conjunto de políticas del Estado que apuntaron a favorecer la creación de empleo registrado y la regularización del empleo no registrado: entre estas medidas se recuerdan el fortalecimiento de la inspección laboral; una nueva jurisprudencia más restrictiva respecto a conductas de precarización del trabajo, como por ejemplo en el ámbito de la subcontratación<sup>251</sup>; las reformas de la legislación laboral, como la Ley 25.877 de 2004, que han revertido algunos de los cambios perpetrados por las reformas neoliberales de los 90;

3) una re-colectivización de las relaciones laborales, señalada por el cierre de la brecha entre los promedios de salario pagado y salario de convenio en el sector asalariado formal: un factor clave que explica esta evolución es la revitalización de la negociación colectiva por rama de actividad. En este ámbito, la política de incremento del salario mínimo garantiza un piso salarial más elevado (que en ausencia de regulación), para los sindicatos con menos fuerza negociadora. En la misma línea, se enmarca el renovado protagonismo de las protestas sindicales con objeto la negociación salarial y las condiciones laborales, en contraste con la década anterior cuando los movimientos de los desempleados lideraron la protesta social.

---

<sup>251</sup> En 2006, una sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo responsabilizó a las principales empresas de las condiciones laborales prevalecientes en las empresas subcontratadas. Como en otros casos no se trató de una reforma de la legislación sino de una reinterpretación de la normativa existente, demostrando las complementariedades existentes entre distintas instituciones del nuevo régimen de empleo (Palomino, 2007:134).

#### *4.6. Las condiciones socio-económicas durante la post-convertibilidad*

A lo largo de este trabajo se han ido presentando cuadros estadísticos que comparaban el desempeño de Argentina en esta última década, respecto a un conjunto de indicadores seleccionados, a lo largo de un arco temporal que, según los casos, partía del muy largo plazo para comparar la etapa de la ISI con la posterior al golpe militar de 1976; en otros casos partía de ese momento para mostrar la profundización de algunos procesos sociales ocurridos en la década de los años 90 y la quiebra representada por la crisis de 2001-2002; por último, en otros casos centraba el análisis en comparar lo acontecido durante la época de las reformas estructurales con los procesos nacidos de la crisis, en particular a partir de 2003.

El cuadro de la página siguiente resume las principales variaciones registradas por los indicadores socio-económicos seleccionados (crecimiento económico, pobreza, desigualdad, salarios reales, desempleo, precariedad e informalidad laboral), comparando el período de la convertibilidad con el de la post-convertibilidad. El cuadro sirve también como referencia para encontrar en el texto las tablas y figuras relacionadas a cada tema.

A partir de lo que se lee en el cuadro, parecería confirmarse la evolución positiva de los indicadores seleccionados a partir de 2003, pero a la vez se advierte la existencia de importantes continuidades estructurales, en particular respecto a la heterogeneidad del sector productivo, que han causado que el proceso de evolución positiva de los indicadores haya ralentizado a partir de 2007-2008.

En esta sección, se pretende analizar con mayor detalle algunos rasgos de este desempeño, para identificar eventuales sub-períodos de análisis. En esto, la perspectiva de este trabajo no es lejana a la presentada en CENDA (2010), donde se distingue entre una “etapa rosa” de la post-convertibilidad, donde la mejora de los indicadores fue rápida y casi automática, de una segunda etapa a partir de 2007, cuando son visibles tensiones crecientes en el

sistema económico. La dificultades en la continuación y profundización del “modelo” llaman a la memoria la distinción estructuralista entre la etapa “fácil” y “difícil” de la ISI. Como en ese caso, se debe mirar a las continuidades en la estructura subyacente para entender las tensiones que se manifiestan en los datos observados.

<b>Tab. 15. Resumen de la variación de los principales indicadores sociales</b>			
<b>Indicador</b>	<b>Convertibilidad</b>	<b>Post-convertibilidad</b>	
Crecimiento	Elevado entre 1991 y 1998 (promedio 5,9%), pero vulnerable a las crisis internacionales (1995 y 1999). En la crisis de 1999-2002 se produjo una caída del PIB en promedio del 4,8 anual.	Muy elevado entre 2003 y 2011 (promedio 7,8% anual). Hay una leve reducción a partir de 2008 (6,4% anual), frente al período 2003-2007 (8,8%). Superior a cero en un año recesivo para la región como 2009.	Fig.8
Pobreza	Reducción importante durante la estabilización, luego crecimiento en correspondencia de las crisis. Durante 2001-2002 alcanzó cotas cercanas al 50%.	Reducción rápida a partir de 2003. Al final del período considerado se situaría por debajo del 10%. El proceso ha continuado, no obstante el crecimiento más irregular del período 2008-2012	Fig.8
Desigualdad	Respecto a la distribución de los ingresos se da un empeoramiento considerable con un crecimiento de casi 8 puntos de Gini, respecto al nivel regional. La distribución funcional registra una caída de la participación de los trabajadores, en particular durante la crisis de 2001-2002 (10 puntos).	Se da una mejora de 10 puntos, gracias en particular al número de asalariados ocupados, sin embargo no se superan las cuotas registradas antes de la crisis de 2001-2002.	Fig.9; Fig. 10; Fig. 12.
Salarios Reales	Recuperación con la estabilización. 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.	Fig.13
Desempleo	Empeoramiento a lo largo de todo el período, con la excepción del período 1996-1998. En los primeros años coincide con tasas elevadas de crecimiento. 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.	Fig.15, Fig. 16.
Precariedad e Informalidad Laboral	Las dimensiones del sector informal crecen ligeramente pero el elemento destacado es el crecimiento de la precariedad laboral. A esta se asocian ingresos más bajos, incluso por debajo de la línea de pobreza. La brecha de ingresos crece a lo largo del período.	La heterogeneidad del sector productivo permanece. La coyuntura favorable permite la creación de puestos protegidos, reduciéndose la precariedad laboral. Las brechas salariales se reducen, pero a un ritmo lento, habiendo recuperado sólo los niveles pre-crisis.	Fig.17, Fig. 18, Fig. 19. Tab. 9, Tab. 10, Tab. 11, Tab. 12

#### *4.6.1. Los efectos de medidas alternativas de inflación*

Una vez más debe hacerse mención a la intervención de parte del gobierno del organismo responsable de elaborar las estadísticas oficiales, el INDEC, a principios de 2007. A partir de ese año, ha crecido la brecha entre el crecimiento acumulado de los precios reflejado en las estadísticas oficiales, que se basan en relevaciones efectuadas en el GBA, y las variaciones relevadas por las direcciones provinciales del INDEC, no intervenidas. Numerosos centros de investigación (CENDA, CEPED, CIEPP, CIFRA-CTA) han usado las variaciones de precios mensuales calculadas a nivel provincial para estimar las tasas de inflación. Los resultados arrojan cifras muy superiores a las tasas oficiales. Lo mismo ocurre con las consultoras privadas, cuyas estimaciones encuentran eco entre los sectores opositores en el Congreso<sup>252</sup>. Debe señalarse que en las negociaciones salariales se vienen pactando incrementos que duplican las cifras oficiales (cfr. MTEySS, años varios), lo que indica que las partes incorporan expectativas inflacionarias muy superiores a las cifras que maneja el INDEC. ¿Cómo es de grande la brecha acumulada entre la inflación oficial y la que puede estimarse a partir de la evolución de los precios al consumo en el interior? En la Fig. 22, se presenta la variación interanual<sup>253</sup> del índice de precios al consumo publicado por el INDEC y se compara con un promedio de las estimaciones proporcionadas por CENDA (2005-2010), CIEPP (2006-2011) y CEPED (2003-2011)<sup>254</sup>. En términos acumulados, esta diferencia significa que los IPC alternativos estiman que a enero 2012 el nivel de precios al consumo había alcanzado un nivel superior en casi un 55% respecto a lo que puede estimarse a partir del IPC-GBA del INDEC. En otras palabras, el incremento de precios

---

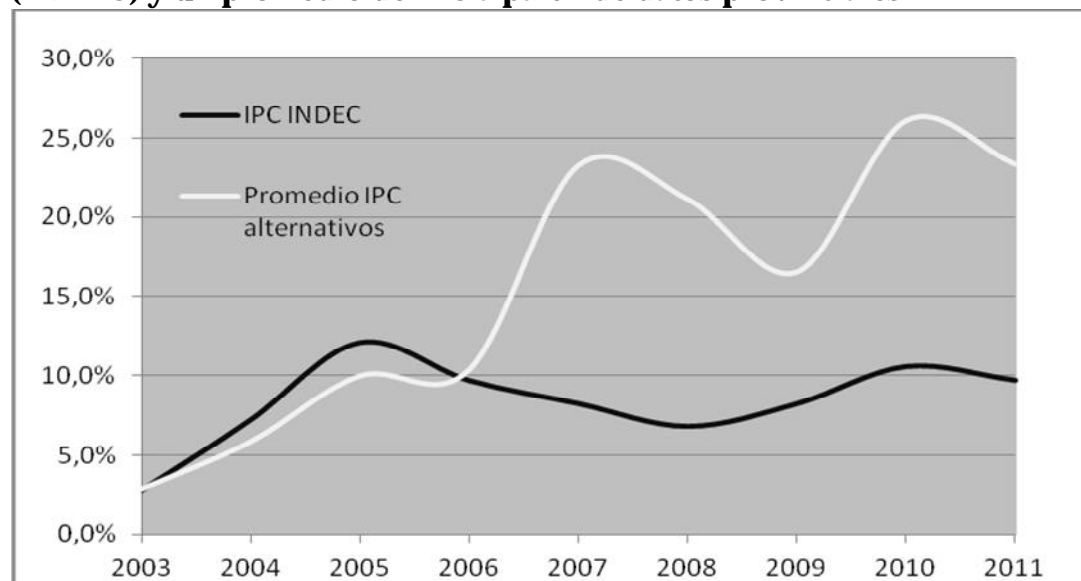
<sup>252</sup> Cfr. por ejemplo la página del bloque de la Unión Cívica Radical en el Congreso dedicada al tema de la inflación. En línea: <http://diputados.ucr.org.ar/temas/inflacion/> [acceso 9 diciembre de 2012].

<sup>253</sup> Enero sobre enero: el dato de 2003 se calcula por ejemplo a partir del valor del índice de precios en enero de 2004 respecto a su valor en enero de 2003.

<sup>254</sup> Para más detalles, cfr. Tab. 24, donde se muestran una recopilación de las series de índices de precios, comparando la publicada por el INDEC con la elaborada en centros de investigación independientes. En el caso del CEPED, los datos se refieren a una base de datos de uso interno, y no representan el punto de vista oficial del Centro.

habría sido entre 2003-2011 casi 2,2 veces más elevado, aunque obviamente la diferencia se concentra entre 2007 y 2011.

**Fig. 22. – Variación interanual del IPC. Una comparación entre IPC-GBA (INDEC) y un promedio de IPC a partir de datos provinciales**

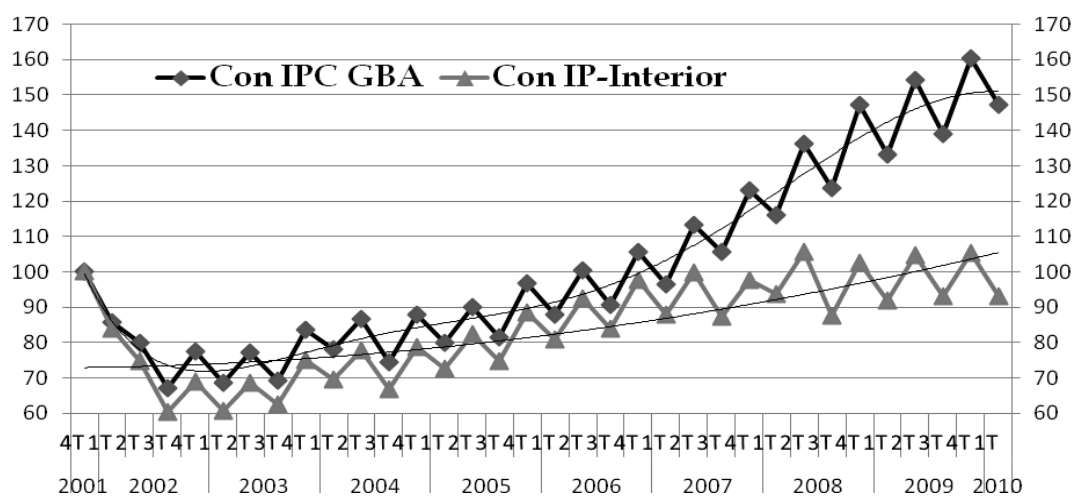


**Fuente: INDEC, CENDA, CEPED, CIEPP**

¿Cuáles son las consecuencias de estos hechos? Por un lado hay efectos directos sobre algunos indicadores. Este es el caso de los indicadores de incidencia de la pobreza y la indigencia, que se basan en comparar los ingresos per cápita familiares con canastas de bienes, cuyo valor viene puesto al día mensualmente per medio del IPC. Otras consecuencias indirectas se manifiestan toda vez que se quiere analizar la evolución de una variable en términos reales. Por ejemplo, la Fig. 23 muestra la distancia que existe entre calcular la evolución de los salarios reales per medio de la inflación oficial y deflactar el salario promedio nominal con un índice alternativo, basado en las provincias (IPC interior, en el gráfico, calculado con los datos de 9 aglomerados del interior). Como puede verse, las conclusiones a las que se llega a partir del uso de los dos índices de precios son bien distintas. Según el índice oficial, las remuneraciones oficiales habrían mantenido su carrera al alza, una vez recuperado el valor previo a la crisis alrededor de principios de 2007. En cambio, si se tiene en cuenta la evolución de los precios del interior del país, las remuneraciones estaría prácticamente estancadas desde ese momento en

niveles similares a los de 2001, que recordemos, se situaban en niveles históricamente bajos.

**Fig. 23. - Salario real promedio (Dic '01= 100) – Remuneraciones brutas sin Sueldo Anual Complementario (IPC-GBA / IP-Interior)**



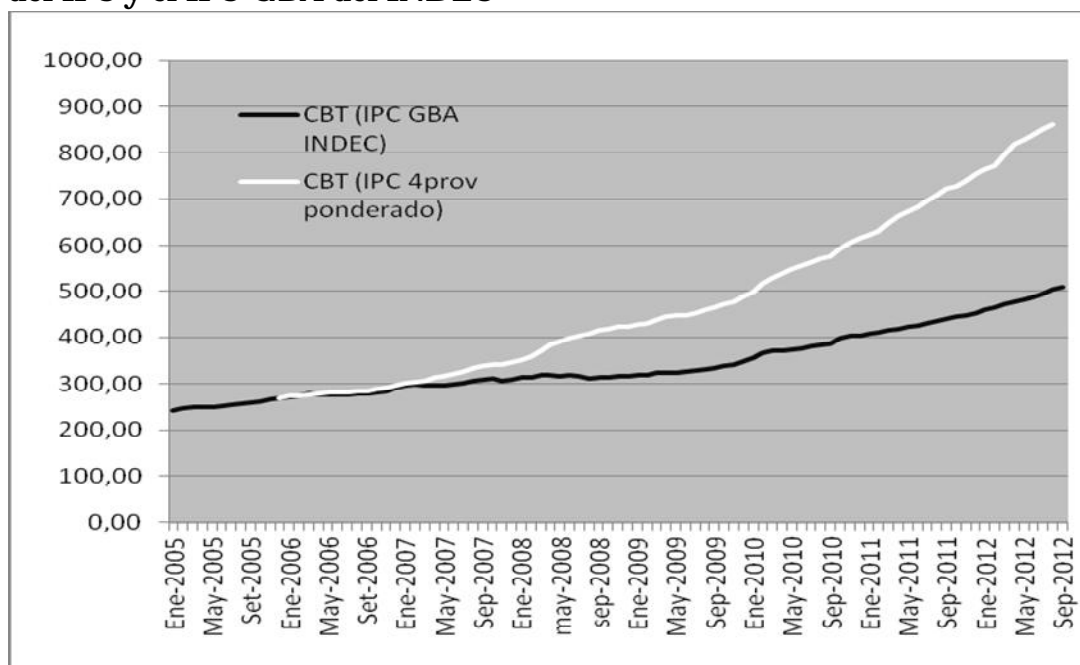
**Fuente: Lindenboim (2011:28)**

Respecto a la construcción del indicador de pobreza, una subestimación de la inflación tiene un impacto directo, ya que se usa el IPC para revalorizar mensualmente el valor en Ar\$ (pesos argentinos) de la CBT. Se recuerda que ésta se calculaba a partir de la Canasta Básica Alimentar, necesaria para satisfacer las necesidades calóricas de un hombre adulto de entre 30 y 59 años (denominado adulto equivalente), a través de coeficiente de Engel, es decir, la proporción del gasto en alimentos respecto al gasto total. El valor de CBT constituye la línea de pobreza para el adulto equivalente, comparándose con el ingreso per cápita familiar del mismo. Para comparar el efecto de estimaciones alternativas del IPC sobre el valor de la CBT, se ha calculado una serie de variaciones mensuales de precios sobre la base de la metodología utilizada por el CIEPP (Barbeito, 2010). Es decir, se ha tomado la variación mensual del IPC en 4 aglomerados del interior, publicada por las Dirección Provincial de Estadística y Censos de las provincias de Chubut, Neuquén, San Luís y Santa



Fe<sup>255</sup>. Respecto al artículo citado que llegaba hasta marzo de 2010, se ha extendido el período de análisis hasta agosto de 2012, partiendo de enero de 2006, y se ha utilizado el promedio ponderado de las variaciones mensuales según la población de cada aglomerado (cfr. Anexo, Tab. 25).

**Fig. 24. Valorización de la CBT en (Ar\$) según una estimación alternativa del IPC y el IPC-GBA del INDEC**



**Fuente: INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos (cfr. texto)**

El resultado de este ejercicio puede verse en la Fig. 24. Las dos series empiezan a separarse a partir de enero de 2007. La brecha acumulada calculada en agosto de 2012 equivale a 357 pesos, es decir, que la CBT acumularía un incremento del 70% superior a los valores oficiales. El trabajo del CIEPP citado llegaba a cifras similares, calculando una brecha entre las dos medidas del 51% a mayo de 2010. Eso significaría que para una familia tipo de 2 adultos y dos hijos menores de por ejemplo 9 años<sup>256</sup>, la canasta básica total familiar sería

<sup>255</sup> Se trata de los aglomerados de Rawson / Trelew, Neuquén, San Luís – Cerrillo y el Gran Rosario, respectivamente. Se ha elegido esta metodología, ya que a lo largo del último año, hasta siete provincias (Jujuy, Salta, Mendoza, Chaco, Entre Ríos, Río Negro y Misiones) han dejado de publicar datos propios de inflación (cfr. por ejemplo Infobae, 1 septiembre de 2012).

<sup>256</sup> Utilizando la tabla de equivalencias del INDEC (Morales, 1988), este hogar estaría compuesto por un total de 3,18 adultos equivalentes.

equivalente a alrededor de 2740 Ar\$ respecto a los 1624 Ar\$ obtenidos utilizando la CBT publicada por el INDEC.

La medida de la CBT será usada posteriormente para medir el grado de desmercantilización garantizado por las prestaciones erogadas por diferentes categorías de políticas públicas (cfr. 0). Es obvio que estas diferencias tienen un fuerte impacto sobre la medida de la pobreza. Por ejemplo, (CIFRA-CTA, 2011) estima en sus informes de coyuntura, que la caída de la tasa de pobreza del 54% en 2003 al 25,9% en el primer trimestre de 2007 se habría ralentizado de forma significativa a partir de entonces, ya que en el IV trimestre de 2009 todavía se registraba una tasa de 24,8%, respecto a una cifra oficial cercana al 13%. En los dos años sucesivos, se habría verificado una reducción más rápida, estimándose una tasa de 22,9% en el IV trimestre de 2010 y de 21,2% en el II trimestre de 2011 contra valores oficiales bien por debajo del 10%, como se ha visto con anterioridad y como puede leerse en los informes de prensa del INDEC. Debe añadirse que en el mismo trabajo se advierte que el precio de los alimentos ha subido más que el nivel general de bienes de consumo, por lo que el incremento de la canasta alimentaria podría haber sido aún mayor que lo estimado por el INDEC, produciéndose una brecha todavía más grande entre las estimaciones de la tasa de indigencia.

Queda por entender el porqué el gobierno no intenta solucionar la falta de credibilidad actualmente existente en el mundo académico, en los medios y en parte de la sociedad, respecto a las estimaciones oficiales del índice de precios al consumo, pese a que, naturalmente el INDEC defiende el valor técnico y la metodología de sus mediciones (cfr. por ejemplo INDEC, 2012). Naturalmente existen razones de orden político, ya que admitir que la tasa de inflación es más elevada, por los efectos que se dijeron sobre las tasas de

pobreza, produciría una pérdida de consenso entre las clases populares, que son afectadas en modo particular por este problema<sup>257</sup>.

Por otra parte, también existen razones de tipo fiscal. Por un lado, está la cuestión de cumplir con el pago de los bonos indexados a la inflación, cuyo valor se vería aumentado de forma proporcional si se reconociera oficialmente una mayor inflación. Por el otro, la subestimación en los presupuestos del Estado del incremento de los ingresos en términos nominales, que se produce por una subestimación de la inflación, genera que en cada ejercicio exista un excedente de caja, que el gobierno puede posteriormente manejar con discrecionalidad. En ejercicios presupuestarios anteriores se habría subestimado el crecimiento económico, con el fin de obtener el mismo resultado<sup>258</sup>. Se trata de un tema interesante, que sin embargo ocuparía demasiado espacio, por lo que se deja de lado. Se pasará ahora a tratar la cuestión del mercado laboral y de los ingresos.

#### *4.6.2. Mercados laborales e ingresos*

Un mayor consenso existe respecto a la evolución del empleo. Todos los autores constatan el crecimiento del número de ocupados en un período de estabilidad de la tasa de actividad, lo que produjo una significativa reducción de la tasa de desempleo en comparación a los picos alcanzados durante la crisis de 2001-2002, como se vio anteriormente en la Fig. 15. Durante la convertibilidad la tasa de empleo había permanecido por debajo del 37%, registrándose valores mínimos del 34% durante la crisis del Tequila (en la onda de mayo 1996) y del 32% durante la crisis de 2001-2002. La recuperación económica a partir de 2003 se ha traducido en una mejora sustancial del mercado laboral: la población activa ha alcanzado tasas superiores al 46% al

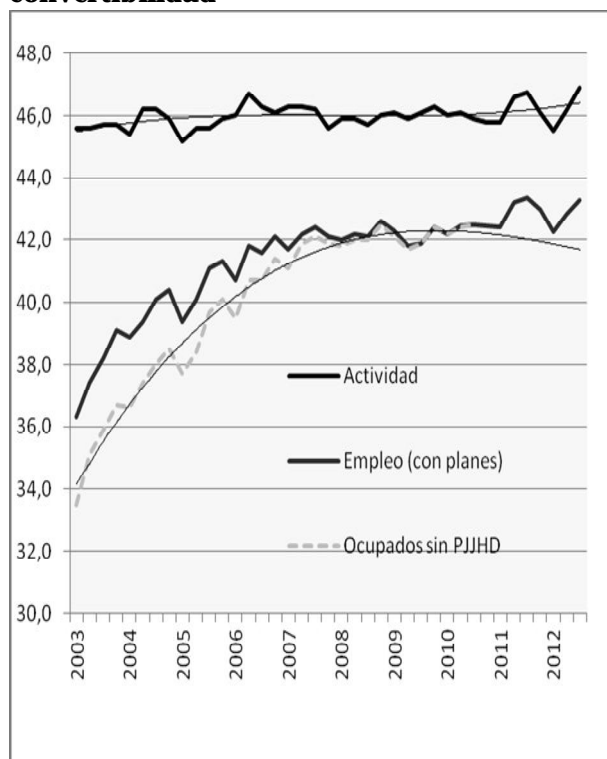
---

<sup>257</sup> Aunque, como se verá, el potenciamiento de la negociación colectiva ha permitido que las remuneraciones, en particular de los trabajadores, hayan podido mantener su poder adquisitivo.

<sup>258</sup> El tema aparece con frecuencia en los periódicos. Como ejemplo puede verse el documento elaborado por IDESA, "Se manejan discrecionalmente más de 40 mil millones de pesos", publicado en [www.ambito.com/economia/informes\\_economicos/archivos/idsa.doc](http://www.ambito.com/economia/informes_economicos/archivos/idsa.doc). (acceso 5 de febrero de 2013).

final de la década y la tasa de empleo ha permanecido por encima del 42% a partir de principios de 2007, exceptuado el semestre central de 2009, cuando el país sintió los efectos de la crisis internacional.

**Fig. 25. Actividad y empleo durante la post-convertibilidad**



**Fuente: Elaboración propia de datos de INDEC**

Como puede verse en la Fig. 25, sin embargo, a partir de 2007 el ritmo de creación del empleo ha caído considerablemente. En ese período, también se redujo el efecto de los planes de empleo, en particular el PJJHD, ya que parte de los titulares encontraron empleo, mientras otra parte pasó a otros planes, como el plan Familias (cfr. 4.7.2b).

La cuestión del ritmo de creación de empleo es por lo tanto objeto de debate y discusión.

Según las diferentes perspectivas que se han analizado, el ritmo de crecimiento del empleo fue excepcionalmente elevado, como propugna el oficialismo, o coyunturalmente alto, fruto de la recuperación de los niveles pre-crisis y de un contexto internacional particularmente favorable que a partir de 2007 entró en crisis, primero por el excepcional crecimiento de los precios de las commodities y posteriormente por la crisis internacional de 2008-2009. En todo caso, los datos señalan inequívocamente la necesidad de separar una primera etapa de la post-convertibilidad, que dura hasta principios de 2007 y muestra una tasa de crecimiento del empleo respecto a la variación del PIB muy elevada, de una etapa posterior, en la que el crecimiento se modera moderado y la creación de nuevo empleo se reduce de forma significativa (CENDA, 2010). En términos de

tasa de empleo ya no se ve una tendencia clara si no variaciones cíclicas en torno a un valor de 42-43%.

Otro elemento a debatir es la calidad del empleo generado en este período, dimensión que es medida, como se vio, por la relación entre empleos protegidos versus empleos precarios. También en este último caso, el debate se centra en si la tendencia de los últimos años denota un cambio estructural o una simple variación coyuntural. Como se dijo anteriormente muchos autores destacan las continuidades entre los dos períodos, pero si se fija la mirada en la etapa de la postconvertibilidad es posible observar diferencias en la generación de empleo protegido y empleo no protegido en los dos períodos, el que va de 2003 al 2007 y el período que le sigue a partir de 2007, como puede verse en la Tab. 16.

<b>Tab. 16. Cambios (%) en el número de empleos asalariados, según la calidad del vínculo (2003-2007 y 2007-2011)</b>						
	<b>3° T 2003 - 2° T 2007</b>			<b>4° T 2007 - 2° 2011</b>		
	<b>Var total</b>	<b>Explicado por</b>		<b>Var total</b>	<b>Explicado por</b>	
		<b>protegidos</b>	<b>precarios</b>		<b>protegidos</b>	<b>precarios</b>
<b>Manufactura (con EGA*)</b>	<b>31,05</b>	<b>27,50</b>	<b>3,55</b>	<b>-4,89</b>	<b>-0,41</b>	<b>-4,48</b>
<b>Construcción</b>	<b>61,90</b>	<b>35,48</b>	<b>26,42</b>	<b>0,88</b>	<b>-0,42</b>	<b>1,30</b>
<b>Comercio</b>	<b>25,32</b>	<b>24,46</b>	<b>0,86</b>	<b>8,22</b>	<b>8,20</b>	<b>0,02</b>
<b>Transporte, comunicaciones y servicios conexos</b>	<b>31,02</b>	<b>21,19</b>	<b>9,83</b>	<b>9,46</b>	<b>11,17</b>	<b>-1,71</b>
<b>Servicios financieros e inmobiliarios</b>	<b>35,96</b>	<b>31,08</b>	<b>4,88</b>	<b>17,26</b>	<b>18,93</b>	<b>-1,67</b>
<b>Administración pública y defensa</b>	<b>16,31</b>	<b>12,25</b>	<b>4,06</b>	<b>15,10</b>	<b>11,60</b>	<b>3,49</b>
<b>Enseñanza, servicios sociales y comunitarios</b>	<b>14,63</b>	<b>17,06</b>	<b>-2,43</b>	<b>12,81</b>	<b>15,84</b>	<b>-3,04</b>
<b>Servicio doméstico</b>	<b>17,80</b>	<b>6,50</b>	<b>11,30</b>	<b>1,50</b>	<b>6,71</b>	<b>-5,21</b>
<b>Otros**</b>	<b>33,22</b>	<b>24,19</b>	<b>9,02</b>	<b>12,26</b>	<b>11,34</b>	<b>0,91</b>
<b>Total</b>	<b>26,27</b>	<b>21,24</b>	<b>5,03</b>	<b>7,58</b>	<b>9,07</b>	<b>-1,49</b>
* Electricidad, Gas, Agua ** Actividades primarias, servicios personales y sin especificar						
<b>Fuente: Elaboración propia sobre base de datos CEPED</b>						

En primer lugar, la tabla confirma la caída del ritmo de creación de empleo en la segunda fase de la post-convertibilidad. En segundo lugar, si bien

en la primera etapa se crearan muchos puestos de trabajo protegidos, también es verdad que alrededor de uno de cada cinco empleos no estaban registrados. En el segundo período, por primera vez se destruyen puestos de trabajo precarios. Si se observa cuales son los sectores que más destruyeron puestos de trabajo no registrados, el que más destaca es el sector del empleo doméstico, seguido a poca distancia de las manufacturas. En el primer caso, se trataría del efecto del programa de regularización de las empleadas domésticas implementado por el ANSES (2010). En el segundo caso, la mejora podría ser fruto de las políticas de fortalecimiento de la inspección laboral perpetradas por el MTEySS, las cuales han fiscalizado particularmente las grandes empresas, características del sector manufacturero (cfr. 4.7.1). Paradójicamente, el sector que ha continuado a crear empleo de tipo precario, aunque a un ritmo menor, ha sido la administración pública.

Pese a esto, el sector público es el sector que crea más empleo en esta etapa, junto con el financiero. Al contrario, el granero de puestos de trabajo de la primera etapa de la post-convertibilidad, es decir, el sector de la construcción, perdió totalmente fuelle. El sector manufacturero incluso destruyó empleos en términos absolutos, lo que indicaría el fin de la reindustrialización “fácil” de los inicios de la post-convertibilidad. Se deja para un análisis posterior, si este dato puede indicar que el proceso de reconstrucción del sector industrial se ha revertido o si se está produciendo una profundización del proceso, en actividades menos intensivas en trabajo, que acompañan un incremento de la productividad con una reducción de los puestos de trabajo ofrecidos por el sector.

En todo caso, estos datos confirman que persiste un segmento del mercado laboral caracterizada por condiciones de trabajo que carecen de los derechos sociales legislados. Como se ha visto en secciones anteriores, a este segmento están asociadas remuneraciones inferiores respecto a los puestos de trabajo protegidos. Pese a esto, según el INDEC, la desigualdad entre los ocupados ha disminuido de forma significativa a lo largo de todo el período de

la post-convertibilidad. A partir de la población ocupada, que recibe alguna remuneración, ordenada según escala de ingreso de la ocupación principal, el INDEC calcula que el índice de Gini que describe la desigualdad de los ingresos en esta categoría ha bajado considerablemente: de valores superiores a 0,47 a finales del 2003 a situarse por debajo del 0,40 a partir de 2011.

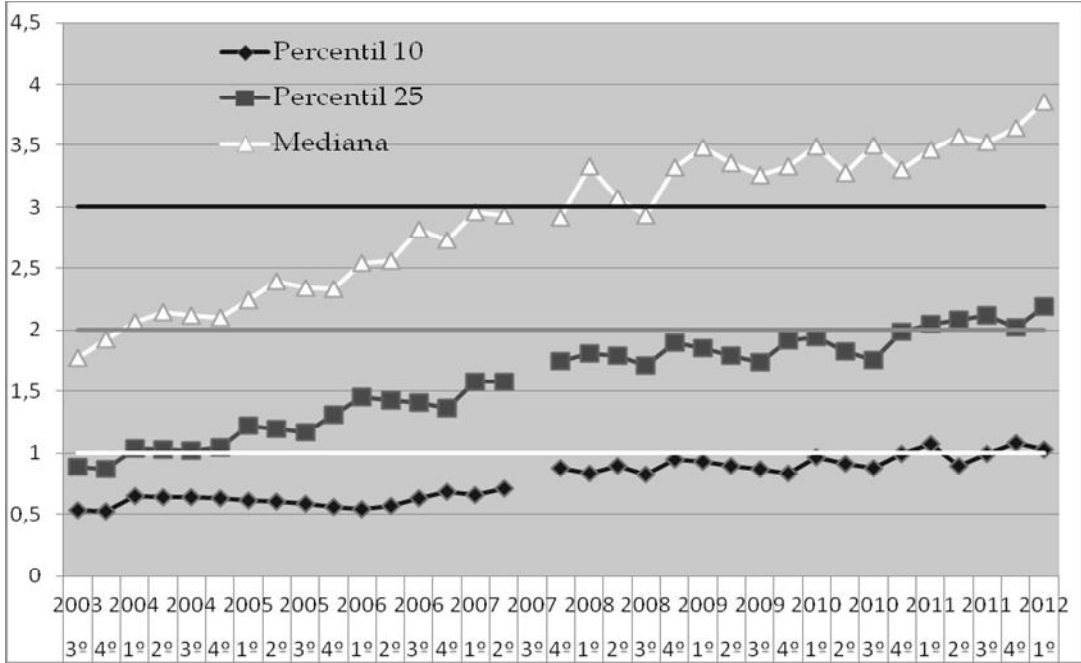
Naturalmente una pregunta que es posible hacerse es si esos ingresos permiten adquirir los bienes contenidos en una CBT, es decir, si son superiores a la línea de pobreza, y de cuánto la superan. Por hipótesis, podría suponerse que en la franja entre una y dos veces la línea de pobreza (LP), la persona ocupada tendría un riesgo alto de que sus ingresos por su ocupación principal no le consintieran mantenerse por encima de ese umbral en caso de algún suceso, por ejemplo un brote inflacionario; a su vez, si se situara entre 2 y 3 veces la LP, ese riesgo podría definirse como moderado. Por encima de las 3 veces, el riesgo sería suficientemente bajo. Siguiendo esta hipótesis, se utilizarán los datos del (INDEC, 2012b), que nos proporciona el valor del ingreso de la ocupación principal en el universo poblacional descrito en precedencia, ordenado según el percentil 10 (el ingreso que deja por debajo al 10% de los ocupados de ingreso más bajos); lo mismo vale para los percentil 25, 75, 90 y para la mediana (en este caso divide exactamente en dos el número de casos analizados).

Ahora bien, ¿qué ocurre si comparamos los ingresos en esos puntos con la CBT estimada por el INDEC, a lo largo del período que va del 3ºT de 2003 al 1ºT de 2012? Los ingresos del percentil 75 y 90 se sitúan por encima del umbral de las 3 LP, y permanecen bien por encima del mismo a lo largo de todo el período. El ingreso mediano supera el área de alto riesgo (2LP) ya a principios de 2004, y crece por encima de las 3LP a principios de 2007. A partir de ahí crece hasta superar las 6LP a finales del período considerado. En el caso del percentil 25, el ingreso supera la línea de pobreza principios del 2004, y el área de riesgo elevado a principios de 2008. A principio de 2011, el valor de este ingreso supera incluso las 3LP. Por lo que concierne el percentil 10, permanece por

debajo de la LP hasta el 2ºT de 2008, a partir de ese momento continua su crecimiento, pero permaneciendo en el área de riesgo elevado<sup>259</sup>.

Sin embargo, como se ha dicho en numerosas ocasiones, existen estimaciones alternativas sobre como valorizar las CBT, en consideración de la variación del IPC en algunas provincias del interior del país, cuya metodología no ha cambiado desde 2007. Utilizando la serie de IPC sobre la base de 4 provincias, cuya metodología fue explicada en la sección anterior, es posible repetir el ejercicio anterior, sobre la base de CBT valorizadas según este nuevo índice de precios, como se mostró en la Fig. 24. El resultado puede verse en la Fig. 26.

**Fig. 26. Escala de Ingreso de la Ocupación Principal de los ocupados remunerados en términos de líneas de pobreza**



**Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC (2012b); Direcciones Provinciales de Estadística y Censos (cfr. Tab. 24, Anexo)**

Una rápida mirada permite observar que los resultados que se obtienen utilizando una CBT valorizada con tasas de inflación más alta son menos esperanzadores que los proporcionados por el INDEC. En este caso, los

<sup>259</sup> Se recuerda que este ingreso representa el percentil 10, es decir, que el 10% de los casos considerados tienen ingresos inferiores a ese nivel, por lo tanto es en teoría posible que todos los ingresos que se sitúan debajo del percentil 10 estén por debajo de la LP, aunque este último haya superado la misma.



ingresos del percentil 10 permanecen a lo largo del período por debajo de la LP, exceptuándose el último período, aunque el recrudescimiento de la inflación incrementa también la volatilidad de los ingresos por lo que el ingreso habría oscilado en el entorno de la LP ya a partir de 2009. En el caso del percentil 25, la evolución registrada a partir de 2007, en el momento en que las dos series de IPC divergen, muestra una trayectoria bien distinta a la estimada por el INDEC, al permanecer en el área de riesgo elevado hasta principios de 2011. También en el caso del ingreso mediano, la rapidez de crecimiento en términos de líneas de pobreza es inferior a la estimada con la otra serie de IPC. En este caso, el ingreso sale de forma definitiva del área denominada de riesgo (3LP) en la segunda mitad de 2008. Sin embargo no logra superar, según esta estimación, el umbral de las 4LP, al término del período considerado.

Lo que puede recabarse de este ejercicio teórico es algo que puede parecer obvio, es decir, que la inflación creciente a partir de 2007 ha afectado los ingresos de los ocupados, según su ocupación principal, y de manera particular eso es verdad para los tramos inferiores de la distribución, tanto para el percentil 10, que permanece a lo largo del período por debajo de la LP, como para el percentil 25, que aún situándose por encima de la misma permanece en un área que es posible considerar de alta vulnerabilidad. Si se calculan los índices de variación real de los ingresos de la ocupación principal (cfr. **Tab. 17**), es posible observar como si se estima la variación de los ingresos para cada tramo con un índice IPC alternativo, el período que va de 2007 a 2012 ha visto una reducción del crecimiento para todos los tramos de ingreso exceptuado para el percentil 10. Los datos oficiales mostrarían un crecimiento explosivo de los ingresos reales para todos los tramos, lo que no explicaría la oposición creciente de parte de la clase media y medio alta del país. Al contrario, la estimación que aquí se presenta, aunque imperfecta, permite observar que los ingresos laborales de los tramos por encima del percentil 75 crecieron a una tasa muy reducida tanto respecto al período anterior, como respecto a los tramos inferiores. Este último aspecto representa una continuidad con el período anterior, ya que toda la etapa de la post-convertibilidad parece estar marcada

por una distribución más progresiva de los ingresos, lo que es especialmente evidente en el caso de los ingresos laborales. Una diferencia que se puede notar es que en el primer período los ingresos del percentil 10 quedaron comparativamente rezagados respecto a los otros tramos, mientras que en el segundo período lideraron el crecimiento, marcando el progreso trimestral medio más elevado. Este efecto podría ser debido a la política del salario mínimo, de la que se tratará en la sección 4.7.1 (véase también Keifman y Maurizio, 2012).

<b>Tab. 17. Variación del ingreso real de la ocupación principal por tramos de ingreso (base 3ºT2006)</b>						
Crecimiento acumulado		percentil 10	percentil 25	Mediana	Percentil 75	Percentil 90
4ºT2003-4ºT2006	IPC INDEC	26,17%	52,81%	52,47%	39,95%	26,60%
1ºT2007-1º2012	IPC 4p	56,25%	37,95%	29,10%	9,72%	4,83%
	IPC INDEC	166,43%	135,75%	121,45%	89,03%	80,40%
Variación Media Trimestral						
4ºT2003-4ºT2006	IPC INDEC	2,01%	4,06%	4,04%	3,07%	2,05%
1ºT2007-1º2012	IPC 4p	4,33%	2,92%	2,24%	0,75%	0,37%
	IPC INDEC	12,80%	10,44%	9,34%	6,85%	6,18%
<b>Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC (2012b); Direcciones Provinciales de Estadística y Censos (cfr. texto)</b>						

#### *4.7. Las políticas públicas durante la post-convertibilidad*

El dato más significativo de la etapa de la post-convertibilidad ha sido la creación de empleo registrado, lo que ha permitido reducir el porcentaje de empleos no registrados sobre el total. Recordemos que los trabajadores que carecen de un contrato y/o no aportan a la seguridad social están sujetos a empleos irregulares, que les privan de la mayoría de derechos sociales, en cuanto han sido históricamente concebidos en torno a la figura del trabajador formal registrado. No obstante la persistencia de una estructura económica heterogénea, como se dijo, el elevado crecimiento económico ha permitido generar una cantidad importante de puestos registrados, hecho que ha repercutido en una significativa extensión tanto de la cobertura previsional

como de los seguros colectivos de salud, ligados a la seguridad social, las llamadas Obras Sociales, de las que se tratará más abajo.

En todo caso, hubo toda un área de la acción del Gobierno, cuyo pivote fue la gestión del MTEySS, centrada en la población actualmente activa o que por razones de edad debe retirarse pero había participado en el mercado laboral: por un lado, se buscó mejorar las condiciones de los trabajadores registrados, revertiendo algunos procesos iniciados en los años 90; por el otro, se intentó favorecer la regularización de los no registrados. En este ámbito hubo diferentes planes de moratoria contributiva para incrementar la cobertura del sistema previsional de la seguridad social, y favorecer la obtención de prestaciones contributivas, y un Plan Nacional de Regulación de Empleo, basado en el incremento de la capacidad de inspección laboral y en beneficios para los empleadores que regularicen sus empleados. Al mismo tiempo el Gobierno ha implementado políticas con el objetivo de mejorar la situación de la población no activa, en particular la que se encuentra en situación vulnerabilidad social. Éstas políticas han estado dirigidas de forma prevalente por la acción del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), a través en particular de la potenciación de las políticas asistenciales, siguiendo los modelos regionales de transferencias condicionadas. Sin embargo también se ha buscado un reforzamiento del pilar no contributivo del sistema previsional y del sistema de las asignaciones familiares, bajo la responsabilidad del MTEySS<sup>260</sup>.

Arcidiácono (2012) destaca que el principio básico que ha guiado la política social del gobierno ha sido su orientación laborista centrada en la figura del trabajador remunerado. Esa visión está acompañada por una confianza explícita en que la recuperación económica permitiría recuperar el papel del

---

<sup>260</sup> Como señala Arcidiácono (2012:154) las capacidades de los dos Ministerios era muy distintas: el MTEySS tiene una trayectoria más larga que le ha permitido desarrollar una estructura en el territorio y una burocracia estable con elevadas capacidades profesionales; al contrario, el MDS fue instituido sólo en tiempos recientes “con un carácter asistencialista exacerbado en las últimas gestiones, con mayores dificultades para la llegada al territorio y con menor continuidad de los equipos técnicos”.

empleo, especialmente al asalariado, como “eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales” (Arcidiácono, 2012:26)<sup>261</sup>. No se trata de algo novedoso, en el sentido que la centralidad del trabajo y de la familia ha estado en la base de las políticas sociales en la tradición peronista, como se vio en la sección 4.2.1. Sin embargo, en comparación con el período de de-responsabilización del Estado de la década anterior, esta recuperación de una cuasi-mitología que se remite directamente a un imaginario propio de un pasado glorioso constituía una estrategia para relegitimarse a los ojos de la ciudadanía. En esta óptica, los problemas de pobreza y desempleo, que afectaban a una parte considerable de la población, eran considerados transitorios y de corto plazo. Cómo tales, sus efectos podían ser paliados con programas sociales *ad hoc* que suplieran las necesidades inmediatas de estas categorías, con la perspectiva implícita que en el mediano largo plazo los hogares habrían podido auto-sustentarse, con sus propias fuerzas, por medio del acceso al mercado de trabajo regulado. Se trataba por lo tanto de programas por y para “el mientras tanto”, como titula de forma apropiada su trabajo la autora citada.

Naturalmente, en esta visión, el papel prioritario de la mujer es el de garantizar los trabajos de cuidados y la reproducción material del hogar. En esta clave deben leerse las transferencias ligadas al cuidado de los hijos, ya que se eligió esa modalidad de política familiar de tipo tradicional, en vez de una política estatal que proveyera directamente servicios para la infancia con el objetivo de favorecer la conciliación empleo/cuidado. En una visión tradicional, que permanece en muchas latitudes, rige una división del trabajo muy clara, en la que la mujer debe ocuparse de todo el trabajo producido en el ámbito privado del hogar mientras el esfuerzo del varón estaba destinado a obtener en

---

<sup>261</sup> En documentos oficiales no es difícil encontrar declaraciones como la siguiente: “El trabajo es el mejor organizador e integrador social y constituye la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza. Además es una actividad clave en la vida de las personas, porque les permite desarrollar sus capacidades, sociabilizarse y crecer con dignidad. Por eso entendemos que la generación de trabajo digno y genuino es la mejor política social” (MDS, 2010:170-171).

el mercado laboral los recursos monetarios suficientes, recibiendo un complemento en razón de sus cargas familiares, en concepto de prestaciones monetarias no remunerativas (las asignaciones familiares). Lo que ha evolucionado es el grado de emancipación de la mujer y su participación más activa en el mercado laboral, como se refleja en el incremento significativo de la población activa en los últimos años. Sin embargo, su participación se ha caracterizado por posicionarse, en relación con los varones, en empleos de peor calidad, menor estabilidad y menor protección social.

En todo caso, pese a estos cambios culturales y económicos, la división del trabajo en el hogar no se ha modificado de forma sustancial y las políticas públicas no han favorecido una mayor conciliación familiar, por lo que en los hechos las mujeres han tenido en muchos casos que doblar la carga de su trabajo, con la excepción parcial de los hogares de clase media y alta, donde los ingresos combinados de los cónyuges permiten contratar la ayuda de parte de trabajadoras de servicios domésticos. En el caso de los planes sociales, los receptores son en gran mayoría mujeres, pero las características del programa, en particular las condicionalidades, y el monto de las transferencias no ha ido en la dirección de desarrollar un genuino proceso de desfamiliarización de las políticas sociales sino en la reafirmación del rol de la mujer en el hogar.

Las dos secciones que siguen tratarán por separado estas dos áreas de acción del Gobierno. En primer lugar, las políticas de regulación del mercado laboral y las sociales abarcadas en Sistema Único de la Seguridad Social (previsional, seguro por desempleo, aseguradoras de riesgos de trabajo, asignaciones familiares; este último caso se examinará en una sección específica). En un segundo lugar, se examinarán las políticas de transferencias no contributivas centradas en la lucha contra la exclusión social y se tratarán las pensiones no contributivas de tipo asistencial. En una tercera sección se abordará el estudio del sistema de asignaciones familiares y la novedosa Asignación Universal por Hijo, que complementa el tradicional régimen contributivo. Se trata en todo caso de instituciones que garantizan

transferencias de carácter monetario de protección contra riesgos sociales. En un epígrafe posterior se analizará el ejemplo del sector salud, es decir, del cumplimiento de un derecho social a través de la erogación de bienes y servicios. Naturalmente algunas de las políticas que se examinan en esta sección garantizan el acceso al seguro de salud o cubren directamente gastos de tipo médico (como las aseguradoras de riesgos de trabajo). Sin embargo, como se verá, el caso del sector salud merece un análisis más detallado por su nivel de fragmentación, segmentación y heterogeneidad.

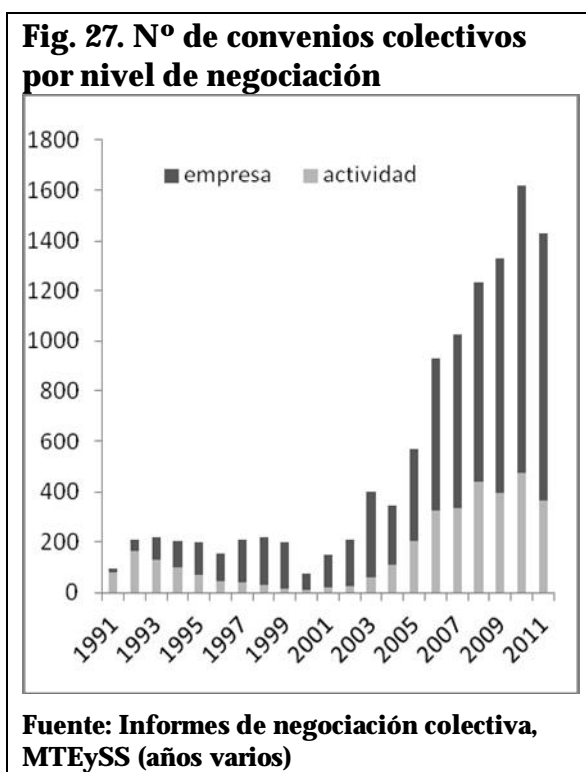
#### *4.7.1. Políticas enfocadas en el trabajo y en la protección de los trabajadores*

##### *a. Política del mercado laboral y regulación del salario. Negociación colectiva, salario mínimo y programas de regularización*

Una de las áreas donde reside la clave para formular una evaluación de las políticas promovidas por las administraciones Kirchner es en el ámbito de las reformas legislativas que regulan el mercado laboral. Es en este apartado donde quizás se haya visto con mayor claridad la intención política del gobierno de mejorar la posición relativa de los trabajadores, en particular, en lo que concierne a los temas de protección del puesto de trabajo y de la negociación colectiva. La protección del poder adquisitivo de los trabajadores y, en consecuencia, la promoción del mercado interno constituye un paradigma de la acción de gobierno. Al mismo tiempo se remite a la tradición histórica y podría decirse mítica del primer peronismo, que había plasmado ya esos nuevos derechos en la Constitución de 1949, derogada por la posterior dictadura militar de 1955. Sin embargo, la postura del gobierno tiene fuertes cimientos constitucionales, ya que en el art. 14 bis de la versión reformada de la carta magna, en 1957, bajo auspicios de la Presidencia radical, se recoge que *“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la*

*producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática [...]*<sup>262</sup>.

Un primer cambio orgánico en el ordenamiento fue producido por la Ley 25877 de Reforma Laboral de 2004, la cual aportaba una serie de novedades que buscaban derogar las modificaciones a la legislación laboral de inspiración neoliberal sancionadas durante los años noventa. En particular, el legislador pretendía reducir el abuso de formas de contratación no convencional (las pasantías, los períodos de prueba) e incrementar la protección tanto pasiva como activa del puesto de trabajo. Con este objetivo se reafirmó la cuantía de las indemnizaciones por despido y se instrumentaron unas medidas de fomento del empleo para favorecer la actualización de las competencias y la inserción laboral de los desempleados, como el seguro de capacitación y empleo. Además se fortaleció el seguro de desempleo, sin lograr extender su cobertura a niveles significativos. De estos dos últimos temas, se tratará con más detalle en un apartado posterior (D. T. Panigo, Chena y Makari, 2010).



Por otra parte, por efecto de la nueva legislación, la cantidad de negociaciones colectivas, y de trabajadores cubiertos por las mismas, se ha incrementado desde entonces, generando una ampliación de la cobertura de los convenios. Como puede verse en la Fig. 27, la etapa de la convertibilidad está caracterizada por un incremento muy significativo de la negociación colectiva, que fue propiciado desde el gobierno. Además, hubo una recuperación

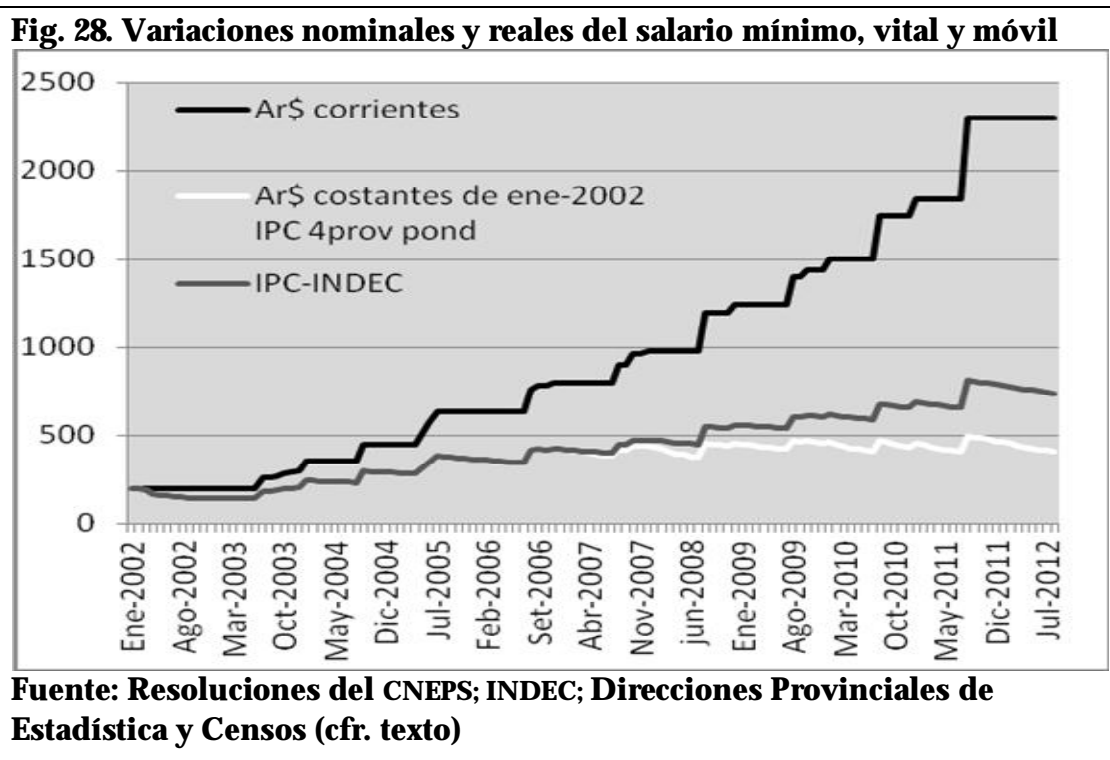
<sup>262</sup> Cfr. <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion> [acceso 20 diciembre de 2012].

notable de la negociación a nivel de sector de actividad. En la década anterior, ésta modalidad había prácticamente desaparecido a favor de la negociación a nivel de empresa. Esta última ha seguido desarrollándose, pero en un ámbito en que los acuerdos de empresa se han encuadrado en convenios de carácter más general. Por último, el MTEySS estima que 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). En conclusión, unido a la reducción de la tasa de desempleo, este reforzamiento del papel de los sindicatos en la contratación salarial favoreció la recuperación de los salarios reales, como queda demostrado en la Fig. 13.

Un impacto significativo, en particular para las categorías salariales más bajas, lo tuvo la revitalización del salario mínimo, que había permanecido fijado en 200 Ar\$ entre agosto de 1993 y julio de 2003, pese a la devaluación del año anterior. A partir de esa fecha el gobierno concretó una serie de incrementos, de carácter no remunerativo y al margen de lo establecido por la Ley 24.013 de 1991, que instaba a convocar el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario mínimo, vital y móvil (CNEPS), para regular la modalidad de esos incrementos. Sólo en julio de 2003 se convocó ese consejo con carácter tripartito, y a partir de entonces en ese ámbito se han sancionado incrementos el salario mínimo de forma regular y periódica (Berasueta et al., 2010:43-48). El último incremento fue promulgado por el CNEPS en la resolución n° 2 de septiembre del 2012, en que se fija un incremento del 25% en dos etapas, hasta llevar el salario mínimo a 2875 Ar\$ en febrero de 2013. Por efecto de esta medida, el salario mínimo se habría multiplicado en el período que va de junio de 2003 hasta septiembre de 2013, bajo las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, más de 12 veces en términos nominales.



Claro está que en términos reales el incremento ha sido mucho menor. Sin embargo, si se calcula utilizando los datos oficiales del INDEC (en pesos constantes de enero de 2002), como se ve en la Fig. 28, el crecimiento en el período considerado sigue resultando muy importante, de más de 4 veces el monto inicial, si no se considera el último incremento de septiembre de 2012, momento en el que el salario mínimo nominal se incrementó un 16%. Si se utiliza algún índice de precios como el que se ha venido utilizando en este trabajo (IPC4 prov. ponderado), el incremento es todavía menor, de casi 2 veces el monto vigente en 2002. En términos de líneas de pobreza la CBT para un adulto equivalente, la primera serie (INDEC) nos reporta un crecimiento de un nivel inferior a la LP en abril de 2003 hasta un nivel superior a cuatro veces la LP a partir de agosto de 2009. La serie revalorizada con la serie de estimaciones alternativas de las variaciones de precio muestra una evolución más plana a partir de 2007, ya que el indicador ha permanecido cercano a las tres LP desde



entonces<sup>263</sup> (elaboración propia sobre datos obtenidos de las Resoluciones del CNEPS; INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos).

En todo caso, varios estudios señalan que el periódico y constante incremento del salario mínimo, aunque se aplique de forma directa sólo a una pequeña cuota de los ocupados protegidos, habría generado un importante efecto de arrastre sobre los salarios en el segmento del empleo precario, como está siendo demostrado por la difusión de esta medida en la mayor parte de la región latinoamericana. El efecto combinado sobre los tramos inferiores de los asalariados registrados y sobre los asalariados no registrados explicaría una parte considerable de la reducción de la desigualdad que se registra en América Latina en la última década (cfr. por ejemplo Cornia, 2010). Por añadido, debe decirse que, dentro de la región, Argentina destaca como uno de los países donde más ha sido incrementado el salario mínimo (CEPAL, 2012a:209-210).

Una comparación entre el salario mínimo y la remuneración bruta imponible registrada por el SIPA, como medida del salario promedio en el sector protegido, muestra que el salario mínimo pasó de representar un valor cercano al 22% de esa medida a superar el 40% a principios de 2005, para oscilar entre esa proporción y el 50% de la remuneración promedio a partir de entonces (elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Seguridad Social, 2012). Este dato parece confirmar que el salario mínimo permitió, por lo menos en el sector protegido, que las remuneraciones más bajas de ese segmento recuperaran parte de su valor respecto a las remuneraciones más altas. Completaron esta recomposición salarial las políticas de incremento de las asignaciones familiares (cfr. sección 4.7.3) y las políticas de precios, en términos de retenciones a las exportaciones y subsidios al consumo (cfr. MECON, 2009:45-6).

---

<sup>263</sup> Para poner el ejemplo de una familia tipo con dos adultos de 35 (varón) y 30 (mujer) y dos niños de 4 y 8 años, equivalente a 3,09 adultos equivalentes, sólo a partir de 2007 el salario mínimo se habría situado por encima de una CBT familiar con esas características, manteniéndose desde entonces bien por debajo del umbral de dos veces esa canasta.

En la misma óptica pueden entenderse las reformas de la normativa laboral y del aparato de inspección del Estado con el objetivo de luchar contra el trabajo no registrado, sobre la base de una tríplice estrategia de simplificación de los procedimientos, incremento de la supervisión laboral y penalización del incumplimiento de la ley, como ya se dijo con anterioridad (Palomino, 2007).

En este ámbito, el gobierno aprobó un Plan Nacional de Regulación de Empleo con el objetivo de reducir el grado de precariedad (en la terminología del gobierno, de informalidad) laboral. La propia Ley 25.877 de Reforma Laboral de 2004 creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) por medio de una red descentralizada de delegaciones provinciales del MTEySS, 36 en la actualidad, con la competencia de controlar y fiscalizar el respeto de las normas previsionales y laborales. También los recursos humanos de los que dispone el Ministerio han sido potenciados de forma considerable: si en 2003, los 24 distritos del país estaban cubiertos por apenas 20 inspectores laborales<sup>264</sup>, en actualidad la página web ministerial reporta los datos de 472 profesionales<sup>265</sup>. Esto permitió efectuar, según datos del MTEySS más de 940000 controles en establecimientos, por un total de más de 2,9 millones de trabajadores.

Por su parte, la Ley 26.476 de diciembre de 2008 estableció una condonación de las sanciones para los empleadores que decidieran regularizar a sus trabajadores. Además se ofrecían incentivos a los mismos, bajo la forma de una reducción del 50% de las contribuciones en el arco de los primeros 12 meses y del 25% para los posteriores 12 meses, por un total de 24 meses, con el objetivo de reducir el costo del registro para el empresario. En todo caso, estos descuentos serán compensados por aportes del Estado, de forma que el trabajador no vea disminuido su cotización a la Seguridad Social.

---

<sup>264</sup> Página 12, 6 de marzo de 2011.

<sup>265</sup> Cfr. <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/inspectores> (acceso 18 de diciembre de 2012).

En la misma línea de favorecer la emersión del trabajo “en negro”, la resolución 2055 de 2006 de la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) implementó una campaña de regularización fiscal con el objetivo de ampliar el cumplimiento del régimen especial de la seguridad social para el servicio doméstico previsto por la Ley 26.063 de 2005. La norma tenía el objetivo de garantizar la protección social de los trabajadores domésticos, en su gran mayoría mujeres. A cambio consentía al empleador deducir en el impuesto a las ganancias los gastos en concepto de retribución y contribuciones sociales para el trabajador doméstico. Este proceso permitió que en 2011 estuvieran inscritos en el régimen especial del servicio doméstico casi 290 mil trabajadores, contra una cifra poco superior a las 47 mil en diciembre de 2003 (Secretaría de Seguridad Social, 2012). Pese a esto, datos del CEPED elaborados a partir de la EPH señalaban que alrededor de 600 mil personas en el sector del servicio doméstico permanecían sin regularizar a finales de 2011.

#### ***b. La seguridad social en Argentina***

Antes de continuar, es necesario tratar brevemente del marco normativo que encuadra la Seguridad Social en Argentina, país que por su estructura federal y su contrastada histórica política presenta algunas dificultades a la hora de analizar las políticas públicas. Basándose en las propias definiciones de la ANSES (2011) es posible delinear la estructura de las políticas sociales del país, en particular lo que se refiere a la Seguridad Social. Debe recordarse que en Argentina la Seguridad Social tiene rango constitucional<sup>266</sup>. En este trabajo se tratará de las políticas manejadas desde el Poder Ejecutivo nacional. Éstas se agrupan en el denominado Sistema de la Seguridad Social Nacional (SSSN). Se señala que existe un conjunto de regímenes previsionales que no pertenecen al

---

<sup>266</sup> El ya citado artículo 14bis trata de forma específica de la seguridad social, decretando que es deber del Estado otorgar con “carácter integral e irrenunciable” los beneficios de la seguridad social. En particular, se establece “el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles”, cfr. <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion> [acceso 20 diciembre de 2012].

SSSN. A este grupo pertenecen algunos subsistemas nacionales autónomos y separados, algunos bajo la órbita nacional (como el de las Fuerzas Armadas y el de las Fuerzas de Seguridad) junto con otros subsistemas específicos; además existen las cajas previsionales de niveles inferiores al nacional, en particular las cajas provinciales que no han sido traspasadas al régimen nacional<sup>267</sup> y algunas municipales, que sirven a los dependientes de esas entidades; también algunos bancos provinciales mantienen regímenes independiente para sus empleados; por último, deben contarse las cajas de las profesiones liberales distribuidas a lo largo del territorio<sup>268</sup>. Junto con el SSSN estas entidades conforman la totalidad del Sistema de Seguridad Social argentino.

Por su parte el SSSN está dividido en dos grandes sectores. Por un lado, el Sistema Nacional de Seguro de Salud que, como se verá en la sección 4.8.2, incluye el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, las Obras Sociales Nacionales, y las empresas de medicina prepaga. Por el otro, el Sistema Único de la Seguridad Social, se compone de un subsistema de desempleo, un subsistema de riesgos de trabajo, de un subsistema previsional (SIPA) y, por último, del Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF). A continuación, se tratará de las reformas aplicadas a los distintos subsistemas del SSSN, con la excepción del SUAF, que será tratado en una sección posterior (4.7.3) por razones de claridad expositiva.

*i. Políticas pasivas para trabajadores desocupados*

El seguro por desempleo fue introducido en la legislación argentina por la Ley 24013 de 1991, con el objetivo de preservar de forma temporal los ingresos de los trabajadores, en los casos en que pasen a estar en una situación

---

<sup>267</sup> En la actualidad se cuentan 13 provincias que mantienen cajas previsionales autónomas: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego. Diez de éstas han acordado un proceso de armonización de sus sistemas con el nacional, y por esta razón reciben fondos del Estado. Sólo Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego no reciben fondos de este tipo (Cetrángolo y Grushka, 2008:16-17).

<sup>268</sup> La Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina cuenta con 74 diferentes de ellas en 14 distintas provincias.

de desempleo. Sin embargo, el alcance del sistema siempre ha distado de ser universal<sup>269</sup>. La legislación dicta que son elegibles para recibir la prestación aquellos trabajadores registrados cuyo contrato está regido por la Ley 20744 de 1974 (Ley de Contrato de Trabajo) y, desde el año 2000, aquellos sujetos al Régimen Nacional de la Industria de la Construcción. Por esta razón quedan excluidos de la protección sendas categorías de trabajadores: como los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores agrarios, los trabajadores de la administración pública en todos los niveles de gobierno, los docentes del sector privado y quiénes estén contratados bajo la modalidad de pasantías. De forma más general, todos los trabajadores no registrados, los cuales carecen de contrato de trabajo y/o de los aportes a la seguridad social, quedan excluidos, como es obvio, de este derecho (Curcio, 2012:44).

De hecho, los requerimientos necesarios para recibir la prestación son relativamente estrictos: el trabajador debe de estar en condición legal de desempleo<sup>270</sup>, haber aportado al Fondo Nacional de Empleo, financiado por un 0,9% de la remuneración bruta a cargo del empleador, durante un mínimo de 6 meses en los 3 años anteriores y no percibir otros tipos de prestaciones. El CNEPS fija el monto de la prestación, como un porcentaje, en la actualidad del 50%, de la mayor remuneración neta percibida en los 6 meses anteriores a la baja laboral<sup>271</sup>. Además, la transferencia incluye todos los beneficios sociales, lo que permite que el trabajador siga cotizando a la Seguridad Social y mantenga el derecho a verse reconocidas las asignaciones familiares y su Obra Social. La prestación se va reduciendo en relación a la duración de la situación de

---

<sup>269</sup> De hecho frente a la emergencia ocupacional provocada por la crisis de 2001-2002, la política apuntó a la creación de un programa de transferencia de ingresos, de tipo focalizado, con el objetivo de proteger de la exclusión social a los hogares cuyos jefes hubieran caído en situación de desempleo, como se verá en una sección sucesiva.

<sup>270</sup> Esto significa que debe haberse originado en un cese unilateral por parte del empleador y por causas ajenas a la responsabilidad y a la voluntad. Así no se consideran las bajas laborales fruto de un acuerdo entre las partes, o causadas por una renuncia o un retiro voluntario del trabajador.

<sup>271</sup> Con un mínimo de 250 Ar\$ y un máximo de 400 Ar\$. Este último tope se ajustó en 2006, previamente estaba fijado en 300 pesos. En diciembre de 2011, el valor promedio de las prestaciones era equivalente a cerca de 350 Ar\$, pero incluyendo las asignaciones familiares subía a cerca de 650 Ar\$ (Secretaría de Seguridad Social, 2012).

desempleo, reduciéndose del 15% entre el 5º y el 8º mes, y del 30% entre el 9º y el 12º y límite máximo de la protección (Curcio, 2012:45).

Respecto a las políticas activas laborales, es decir, aquéllas que contenían medidas para mejorar la “empleabilidad” de los trabajadores desocupados, en los años de la crisis, y en los primeros años de la convertibilidad, los programas no se alejaron de los esquemas prevalecientes en la época de los años 90, es decir, programas de tipo *workfare*, que requerían de alguna contraprestación a cambio de garantizar una transferencia monetaria, como en el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (cfr. sección). Además de los fenómenos de clientelismo y estigmatización social que estos programas podían ocultar<sup>272</sup>, en una situación de extrema debilidad de la demanda laboral fue muy complicado encontrar salida a estos planes, aunque en paralelo el gobierno intentó promover el autoempleo y las formas de autogestión independiente de los trabajadores en la llamada economía social, como por ejemplo el denominado “Plan Manos a la Obra” (analizado en Arcidiácono, 2012) o el posterior Plan de Empleo Comunitario y el programa “Argentina Trabaja”.

Respecto a una óptica menos asistencialista de fomento de la empleabilidad, puede destacarse el fortalecimiento de la red de oficinas de empleo, con la creación de 370 nuevas filiales a lo largo de 22 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ofreciendo orientación laboral y asistencia con planes de empleo a cerca de un millón de personas sólo en 2011 (MECON, 2011). Una de las salidas ofrecidas a los afiliados al plan de emergencia Jefes y Jefas, fueron programas de capacitación laboral como el Seguro de Capacitación y Empleo o el programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”. Frente a la crisis internacional

---

<sup>272</sup> Respecto a los planes de empleo de los años 90, Neffa, Brown y López (2012) afirman que “los beneficios eran de un monto escaso; para percibirlos los “punteros” [intermediarios] en el nivel de los municipios y regiones jugaban un papel determinante (exigiendo coimas, retornos). Las políticas cumplían la función de contención social proporcionando una ayuda alimentaria, pero sin llegar a cubrir la canasta básica de alimentos. Los beneficiarios debían insertarse en puestos de trabajo de carácter precario y temporario, ofrecidos en el sector público u ONG (en la escala local) llevando a cabo trabajos que requerían pocas calificaciones y brindaban reducidas posibilidades de aprendizaje profesional” (Neffa, Brown y López, 2012:5).

iniciada en 2008, el gobierno reaccionó con políticas que apuntaban a preservar los puestos de trabajo registrados en las empresas en dificultad, a través de 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). En todo caso, estos planes alcanzaron a un número reducido de personas, en comparación a los programas de emergencia posteriores a la crisis de la convertibilidad, y por esa razón no son tratados en detalle en este trabajo. Sí se analizará en una sección posterior el plan Jefes y Jefas, por su envergadura y su influencia en los posteriores planes de lucha contra la exclusión social.

*ii. Políticas de protección contra riesgos de trabajo*

El subsistema de riesgos de trabajo está gestionado por empresas privadas denominadas Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART). El Estado limita su función a la supervisión y al control del funcionamiento del sistema a través de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Los objetivos del sistema son promover medidas y comportamientos que reduzcan la siniestralidad y proveer reparaciones monetarias y asistencia en especie en el caso que se produzcan incidentes que afecten a la salud de los trabajadores en el puesto de trabajo. Las primeras están estipuladas según el grado de invalidez sufrido por el trabajador<sup>273</sup>. Las segundas incluyen no sólo asistencia médica, sino también asistencia psicológica y laboral. Por otra parte, la reforma de 1995, nº 24.557, tuvo el objetivo de reducir la judicialización de las causas por accidente laboral y de esta forma reducir la imprevisibilidad de los costes a cargo del empleador (Curcio, 2011). Además la ley estableció la obligatoriedad de la inscripción a una ART para todos los trabajadores dependientes y los funcionarios y empleados del sector público a todos los niveles de gobierno. Los trabajadores autónomos, por su parte, pueden inscribirse de forma voluntaria (ANSES, 2011).

---

<sup>273</sup> En el caso de prestaciones por enfermedades comunes, existen disposiciones legales que regulan la Incapacidad Laboral Temporánea que permiten al trabajador seguir percibiendo un ingreso manteniendo su puesto de trabajo, durante los primeros 10 días a cargo del empleador y posteriormente a cargo de la ART (artículo 13 de la ley).



Los datos de la Secretaría de Seguridad Social (2012) registran un incremento significativo de los afiliados al sistema de ART. De los 6.341.971 de afiliados en diciembre de 2005 se pasó a los 8.498.199 en diciembre de 2011, por un total de 879.909 empleadores que aportaban al sistema. Esta última cifra correspondía al 53,77% de los ocupados, es decir, cerca del 50% de la PEA total. Según Curcio (2011) en 2003 sólo un 37% de los ocupados habría estado inscrito a las ART. Pese a la mejora sustancial, el dato indica que todavía persiste una importante cuota de los trabajadores que no está cubierta contra los riesgos laborales.

*iii. Políticas de reforma del sistema previsional en la post-convertibilidad*

A continuación, se pasarán a analizar las medidas de protección contra la pérdida de ingresos ligada a la vejez. Por lo que concierne este riesgo social, el proceso de reforma del sistema previsional ha sido un punto clave de la acción del gobierno con efectos significativos respecto al bienestar de los trabajadores retirados, actuales y futuros, en el ámbito del sistema de la seguridad social. El objetivo principal de este proceso fue el de ampliar la cobertura a todas luces insuficiente del sistema, como se vio en la sección 4.3.6, fruto de la escasa financiación de parte del Estado y, sobre todo, de años de disrupciones en el mercado laboral, que tuvieron efectos negativos sobre los aportes de muchos trabajadores. Como se mostró, la reforma implementada a mitad de los años 90 no logró solucionar el problema e incluso las estadísticas de cobertura decrecieron aún más, a causa de la crisis económica.

En los hechos, las reformas sancionadas por el kirchnerismo han desandado de forma clara el camino iniciado a partir de la transformación de inspiración neoliberal y privatista diseñada por el gobierno de Menem. La nueva administración ha devuelto protagonismo al Estado, hasta el punto de re-estatizar el sistema mixto público-privado heredado de la etapa anterior. Además, se ha observado una mayor generosidad del Estado en la fijación de los haberes y en la ampliación del sistema previsional no contributiva para aquellas personas que carecían de toda cobertura. En su conjunto, algunos

autores tildan de esta etapa como de “contrarreforma”, en referencia al signo opuesto de las medidas respecto al período de la convertibilidad (Danani y Hintze, 2011).

¿Cuáles fueron, por lo tanto, las medidas implementadas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández? El objetivo del gobierno ha sido, por un lado, ampliar la cobertura del sistema previsional y, por el otro, aumentar la capacidad adquisitiva de las personas mayores beneficiarias del sistema.

Una primera medida, sancionada por el decreto 1454 de 2005, fue establecer un mecanismo de incorporación facilitada al sistema de pensiones a través de la denominada “moratoria previsional”. Este proceso, permitió que las personas que hubieran alcanzado la edad de jubilación pero no estuvieran en regla con el número de años de cotización mínimos necesarios pudieran ingresar al sistema de reparto público. Para saldar su deuda previsional, habrían de aceptar un plan de amortización facilitado, que se le descontaría de forma mensual de las prestaciones recibidas, hasta completar las cotizaciones requeridas. Según datos de la ANSES, la moratoria amplió de forma considerable la cobertura del sistema al incorporar 2,4 millones de personas en 2010, autónomos y trabajadores precarios, en un 80% mujeres. Si a finales de 2006, un 18% de las prestaciones erogadas tenían origen en la moratoria previsional, en ese año alrededor de un 42% de todas las pensiones pagadas derivaban del proceso de regularización (ANSES, 2010)<sup>274</sup>.

Otra medida que iba en la misma dirección fue contenida en la Ley 25.994 de 2004, donde se consentía la prejubilación de los trabajadores en situación de desocupación con el número suficiente de años cotizados, y una edad de 60 años para los varones y 55 para las mujeres (art. 2). Según datos

---

<sup>274</sup> Los trabajadores autónomos que cumplan con los requisitos pueden optar también por el régimen tributario y previsional simplificado del monotributo. Las personas auto-empleadas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social pueden además ingresar en un régimen especial, denominado “monotributo social”.

recientes, este último programa habría permitido el retiro de cerca de 47.000 trabajadores, un 95% ciento de los cuales en los primeros tres años de aplicación, hasta el primer semestre de 2008. Para hacer una comparación, la moratoria previsional tuvo un impacto mucho mayor, al haber alcanzado a finales de 2011 casi 2,8 millones de personas, de las cuales más del 60% tuvieron reconocido su derecho en el período que va del 3º T de 2006 al 4º T de 2007, menos de un año y medio (elaboración propia de datos de la Secretaría de Seguridad Social, 2012).

Conviene destacar que alrededor de la mitad de los recursos del sistema no proviene de los aportes sino de la fiscalidad general (donde, como se dijo, el peso de los impuestos indirectos regresivos es preponderante). En este sentido, el sistema era particularmente regresivo, como es común en buena parte de la región (CEPAL, 2005). De hecho según el ANSES (2010) en 2010 el sistema era financiado sólo en un 56% por los trabajadores activos mientras en un 44% está financiado por la fiscalidad general, en particular por el IVA, notoriamente un impuesto regresivo. Por esta razón, toda ampliación de la cobertura a favor de los no aportantes ha ido en la dirección de una mayor progresividad del régimen previsional. La mayor cobertura previsional tuvo, además, un inmediato reflejo en una mayor afiliación al seguro social de salud para los trabajadores retirados a través del PAMI (Programa De Atención Médica Integral, es decir la obra social que incorpora a todos los beneficiarios de una pensión pública), mejorando por lo tanto su acceso al derecho básico a la salud.

En un primer paso en la modificación del sistema mixto centrado en las AFJP, el Gobierno modificó en 2007 la prohibición para los afiliados del sector privado de retornar al sistema público. A continuación, en el año 2008, se procedió a la renacionalización del sistema de pensiones: de esta forma se unificaron los dos sistemas preexistentes (privado de capitalización y público de reparto) en un sistema público único, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que pasó a recibir todos los aportes, absorbiendo

los fondos de las AFJP<sup>275</sup>. Debe decirse que las entidades privadas habían adquirido, gracias a los recursos que constituían las cuentas de capitalización de los afiliados, títulos, obligaciones y numerosas participaciones en grupos económicos del país, que en consecuencia fueron tomados bajo el control del Estado. Los activos de las AFJP fueron traspasados por decreto 897/07 al llamado Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen público, manejado por el ANSES. Estos fondos, además, servirían posteriormente a financiar los programas de transferencias de tipo no contributivo gestionados por la propia ANSES, como es el caso de la Asignación Universal por Hijo (Curcio, 2011), que será tratada en la sección 4.7.3b.

Por lo que concierne el monto de la prestación otorgada por el sistema previsional, el nivel mínimo de los haberes previsionales fue periódicamente incrementado, después de haber permanecido fijado en 150 Ar\$ desde 1995 a 2001. Respecto al régimen general, fueron otorgados aumentos de suma fija y se fijaron algunos subsidios específicos que favorecieron a los afiliados del PAMI (Curcio, A. Beccaria y Fournier, 2011:101). Estos incrementos fueron finalmente institucionalizados gracias a la sanción de la Ley 26417 de movilidad previsional (2008), con el objetivo de que el poder adquisitivo real de los afiliados mantuviera su valor a lo largo del tiempo y pese al crecimiento de los precios al consumo<sup>276</sup> (cfr. Fig. 29). Según lo establecido por esta ley, los haberes medios se incrementaron en valor y su cuantía fue vinculada a la evolución de los salarios y la recaudación del ANSES. Esta ley garantiza por lo tanto un mayor grado de previsibilidad en los incrementos de los haberes y protege de mejor forma el valor real de las prestaciones, al incluir un factor de

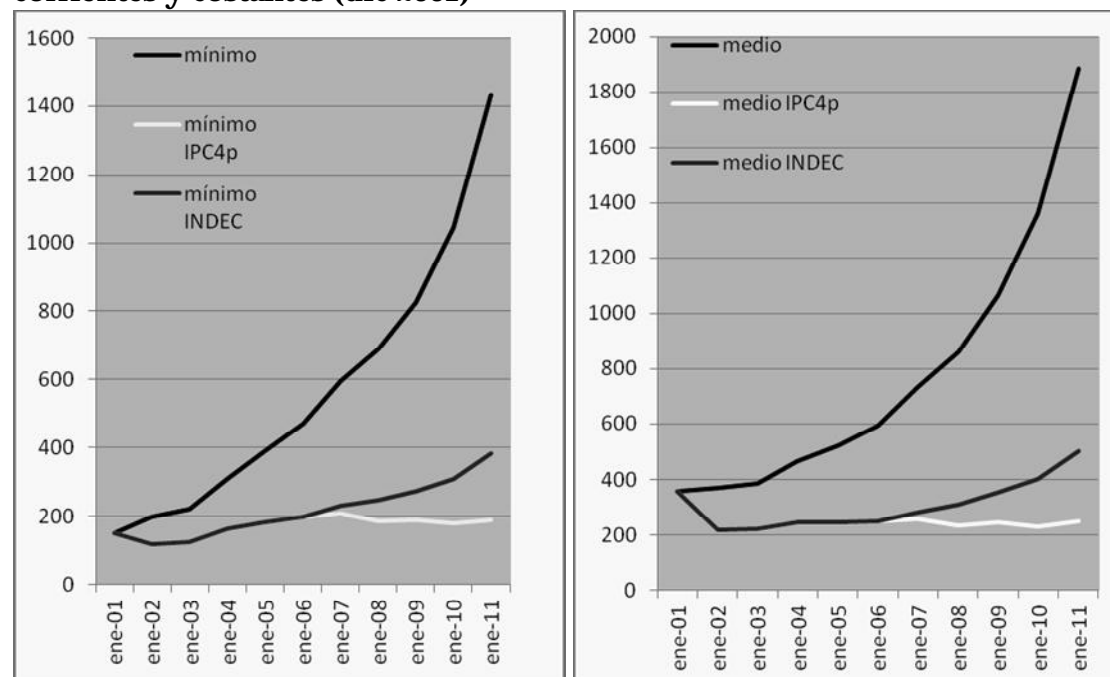
---

<sup>275</sup> Debe recordarse que el SIPA incluye todos los sistemas de la seguridad social nacional: régimen general, algunos regímenes especiales (poder judicial de la nación, personal docente o universitario, etc.), además de ex-cajas provinciales transferidas a la nación. No incluye las cajas provinciales, cajas previsionales de algunas profesiones, o el régimen especial de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad (Curcio, 2011:35-36).

<sup>276</sup> En el aire está la propuesta de restaurar la norma, sancionada inicialmente por el Presidente Frondizi en 1958, que fija el haber previsional mínimo a un nivel equivalente al 82% del salario mínimo. Una ley en este sentido aprobada por la oposición en 2010, cuando tenía el control del Congreso, fue vetada por la Presidenta Fernández.

actualización que toma en cuenta los salarios reales de los diez años anteriores, y no sólo los nominales (Danani y Beccaria, 2011:119).

**Fig. 29. Haberes Mínimos y Medios del Sistema Previsional Público, Ar\$ corrientes y constantes (dic 2001)**



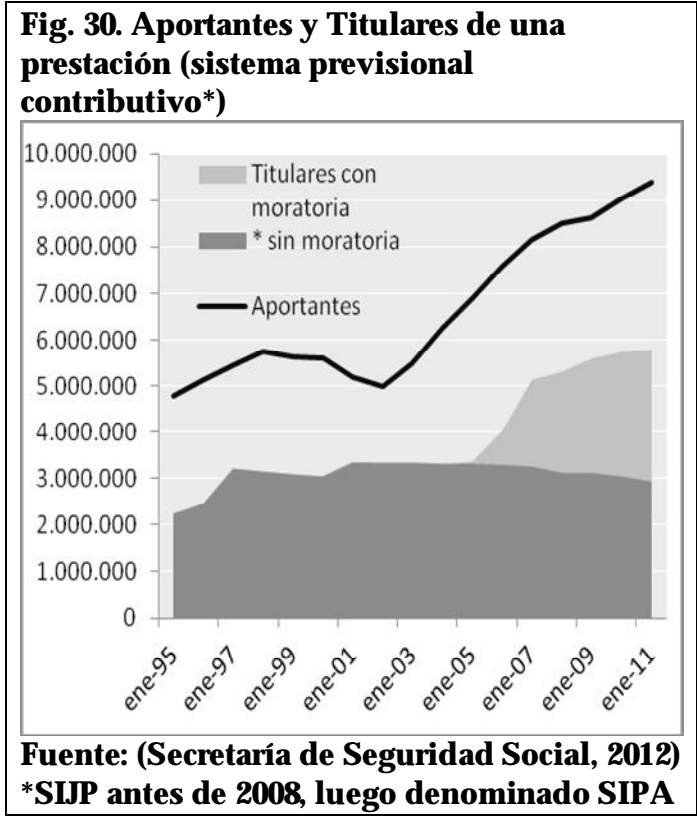
**Fuente: Resoluciones del CNEPS; INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos (cfr. texto)**

Como es natural, la Fig. 29 evidencia la discrepancia entre la inflación oficial y efectiva en estos últimos años, y como en los otros casos examinados pone en cuestión la dimensión de los incrementos reales otorgados de forma efectiva a los receptores de un haber previsional. En el caso del haber mínimo parece más claro que las medidas permitieron recuperar el poder adquisitivo perdido durante la crisis de 2001 y 2002 a causa de la devaluación. A esta conclusión se llega incluso considerando la medida alternativa de inflación, registrándose un incremento en términos reales del 25%. Más dudoso es lo que puede decirse respecto a los haberes medios, ya que en el caso de aceptarse la estimación oficial de la variación del IPC, el haber medio real se situaría en un 40% más del nivel de diciembre de 2001. De acuerdo a la medida alternativa, en cambio, su valor estaría en un 30% por debajo de ese valor inicial. En todo caso, los datos muestran que el Ejecutivo privilegió a los haberes mínimos, ya que la brecha de éstos respecto a los haberes medios se fue cerrando a lo largo de la década: representaban poco más de un 40% de los segundos en diciembre de

2001 y fueron incrementados hasta valer un 76% en diciembre de 2011. Las personas que se acogieron a la moratoria ingresaron en el nivel mínimo de la prestación, de manera que en Junio 2012, el 72% de los beneficios en vigor eran iguales al mínimo (Secretaría de Seguridad Social, 2012).

De lo que no hay duda es que la cobertura del sistema previsional fue ampliada de forma notable. Tanto el número de aportantes como el de receptores, titulares de una prestación previsional, registró una subida considerable, como se observa en la Fig. 30. Entre otras cosas, debe destacarse el efecto de la moratoria sobre el crecimiento de los titulares de una prestación contributiva del sistema previsional. Como se ve en el gráfico, en ausencia de esa medida no se habría registrado ningún incremento de la cobertura previsional en términos absolutos, de hecho se habría producido una reducción de la misma. Gracias a esta medida, a finales de 2011, las erogaciones del SIPA a favor de las personas de 65 años y más alcanzaron una cobertura cercana al 95% de la población total en ese tramo de edad (según una elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Seguridad Social, 2012).

Como se adelantó, para tener una idea más exhaustiva de la cobertura del sistema previsional, a las pensiones contributivas deberían añadirse las no contributivas por vejez, que se tratarán en la sección siguiente. Sin embargo, se verá como las pensiones no contributivas de vejez se fueron reduciendo de forma considerable, con toda probabilidad gracias a la



moratoria previsional, mientras se produjo una explosión de las pensiones por invalidez que explica el crecimiento de las pensiones no contributivas a lo largo de la década.

Regresando a la Fig. 30, el crecimiento de los aportantes fue de más de 4,4 millones de unidades respecto al valor mínimo de la serie registrado en diciembre de 2002, y de más de 3,6 millones respecto al máximo registrado durante la convertibilidad (diciembre de 1998), hasta alcanzarse un nivel de cobertura de la PEA de cerca del 54% en diciembre de 2011. Respecto a la primera cifra, debe subrayarse que, en una gran parte, fue debida al incremento de 3 millones de nuevos aportantes en la categoría de los trabajadores en relación de dependencia. Este dato confirma el crecimiento significativo de los asalariados registrados a lo largo de esta etapa. La segunda categoría que más creció fue la de los monotributistas, un incremento de más de 900 mil unidades<sup>277</sup>, que en cierta medida compensó la caída que el régimen para autónomos viene sufriendo desde 1995. Por último, puede destacarse que el citado régimen especial para trabajadoras domésticas logró incrementar la cobertura de esta categoría en cerca de 250 mil personas en la última década (estadísticas de elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Seguridad Social, 2012)<sup>278</sup>.

En conclusión, el crecimiento del gasto en jubilaciones y pensiones en relación al PIB, de 3,19 puntos entre 2003 y 2011 (2,53 si se compara con 2002), deriva probablemente de la extensión de las prestaciones, que fue posible gracias al incremento tanto de los ingresos del Estado como, en particular, del número de aportantes. Debe decirse que en todo caso, la proporción de aportantes sobre la PEA sigue siendo apenas mayoritaria, lo que significa que

---

<sup>277</sup> De estos, según datos de 2011 del MDS, cerca de la mitad, más o menos 450 mil personas se habrían inscrito al sub-régimen del monotributo social, diseñado para favorecer el ingreso en el sector formal y la cobertura previsional de los trabajadores por cuenta propia en situación de vulnerabilidad social (cfr. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia/457milinscriptos/795>; acceso 19 de diciembre de 2012).

<sup>278</sup> Un estimación detallada de la cobertura del sistema puede leerse en Bertranou et al. (2011).

cerca de un 46% de los trabajadores en activo (y un 30% de los asalariados) está excluido del acceso a la Seguridad Social (elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Seguridad Social, 2012).

En todo caso, lo que puede afirmarse es que la administración privilegió la extensión del sistema, es decir, el incremento de la cobertura tanto entre los trabajadores activos como entre los pasivos, respecto al gasto que habría supuesto un incremento mayor de la profundidad del mismo, es decir, del valor real de las prestaciones erogadas, como señalado en el trabajo editado por Danani y Hintze (2012). En otras palabras, el potencial medio de desmercantilización del sistema previsional no fue incrementado, aunque sí mejoró la situación para una parte considerable de los trabajadores excluidos anteriormente y que en estos años pudieron tener acceso a una prestación, en el caso de la moratoria previsional, o de otros programas que facilitaron la incorporación como aportantes al sistema, como en el caso del régimen especial para el servicio doméstico o el monotributo (ordinario o social). Por otra parte, el incremento del empleo formal explica la mayor parte de ese incremento en el número de aportantes, confirmando la idea de que el núcleo del sistema previsional sigue siendo contributivo y por tanto sensible a las evoluciones que se producen en el mercado de trabajo.

#### *4.7.2. Las políticas focalizadas a favor de los hogares en situación de exclusión social*

##### *a. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*

La emergencia económica y los conflictos sociales surgidos a raíz de la crisis de 2001-2002 impulsaron efectivamente la creación por parte de la administración de Eduardo Duhalde de programas especiales para paliar la situación de los hogares en situación más crítica de pobreza y/o desempleo, entre ellos el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”<sup>279</sup> y el Plan Jefes y jefas

---

<sup>279</sup> Este plan sigue la estela de planes similares implementados en el país a partir de los años 80 y centrados en la distribución de alimentos por medio de distintos canales, aunque estuvo



de Hogar Desocupados- PJJHD, que llegaron a incluir una parte significativa de la población. Este último plan llegó a abarcar a casi dos millones de personas a principios de 2003 (Halperin Weisburd, 2007). Según una elaboración propia de estadísticas proporcionadas por del INDEC a partir de la EPH, en el primer trimestre de 2003 el número de titulares del PJJHD representaba un 6,1% de la población activa, aunque su número se fue reduciendo con rapidez, como se detallará más abajo, pasando a constituir menos del 1% de la PEA en el segundo semestre de 2007<sup>280</sup>.

Al respecto, debe decirse que, en un principio, los titulares del plan fueron considerados parte de la PEA, en cuanto, estaban obligados a ofrecer una contraprestación de carácter laboral, o en alternativa integrarse en la educación formal o en cursos de capacitación profesional, en la línea de los principios de *workfare* que habían caracterizado los planes de empleo en la década anterior, como el Plan Trabajar, aunque debe señalarse que en el caso del PJJHD el control de cumplimiento fue relativamente bajo (Arcidiácono, 2012). Sin embargo, sólo una parte de quienes se acogieron al plan habría permanecido activamente en la búsqueda de empleo si hubiera cesado el plan. Solo éstos últimos podrían legítimamente considerarse como desempleados que recibieron una transferencia, mientras que en el restante número de casos se trata de personas que decidieron “activarse” para recibir los beneficios del plan, con una decisión fruto de las estrategias de supervivencia del hogar.

El INDEC, de hecho, ofrece una estimación que permite calcular cual fue el efecto del PJJHD sobre el desempleo, considerando como desocupados las personas cuya ocupación principal proviene de un PJJHD y que de forma

---

marcado por una fuerte descentralización de la ayuda que favoreció el protagonismo de la sociedad civil, en la forma de organizaciones sociales que se ocupaban de gestionar la erogación de los productos alimentarios, en comedores escolares, ollas populares de barrio, etc. (Arcidiácono, 2012:63-72). Según datos del (MDS, 2010:208), más de 1.700.000 llegaron a recibir atención. Si se incluyen otras modalidades de asistencia, como los huertos comunitarios o escolares, el plan habría beneficiado a cerca de 3.500.000 de personas.

<sup>280</sup> En 2010, el INDEC dejó de publicar datos sobre la cobertura del Plan, constatando su influencia nula sobre las estadísticas laborales.

simultánea buscaban trabajo activamente. Según los datos del INDEC, en ausencia de planes de empleo, la tasa de desempleo habría permanecido por encima del 24% a principios del 2003, una diferencia de casi cuatro puntos sobre la PEA respecto a la tasa oficial<sup>281</sup>. El impacto del plan fue disminuyendo, por las razones que se han presentado con anterioridad, de forma que ya en 2007 explicaba una cifra muy pequeña de alrededor de los 0,5 puntos de PEA.

La retórica que justificaba el diseño del plan estaba enfocada a la lucha contra la exclusión social, ya que el propio decreto 565/2002, clamaba por el reconocimiento del “derecho familiar de inclusión social”<sup>282</sup>. Este derecho se garantizaría por medio de transferencias monetarias condicionadas a un compromiso de inserción laboral o educativa de parte de los receptores, unida a la asistencia escolar y los controles sanitarios a cumplir por parte de los menores dependientes. Los destinatarios principales del programa eran los jefes y jefas de hogar desocupados<sup>283</sup>, con carga de menores, o discapacitados de cualquier edad, o un cónyuge en estado de gravidez. Con posterioridad, se extendió el programa a jóvenes desocupados y mayores de 60 años sin beneficios previsionales.

Sin embargo había tres elementos que invalidaban de forma sustancial esa declaración de principios. En primer lugar, el cierre del programa en mayo de 2002<sup>284</sup>, significó que no pudieran entrar en el PJJHD las personas que habían reunido todos los requisitos pero por alguna razón no habían podido inscribirse

---

<sup>281</sup> Si se calculan todos los receptores de planes JJHD como activos, el peso del programa alcanzaba a más del 6% de la PEA.

<sup>282</sup> El decreto también recitaba que el plan se justificaba en “cumplimiento del mandato del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual se otorga rango constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas”

<sup>283</sup> Dada la situación de emergencia social se optó por un mecanismo de autoselección para reducir los tiempos que hubiera requerido estructurar un mecanismo de focalización. Por ejemplo, para certificar el estatus de desocupado era suficiente presentar una declaración jurada (Cruces y Gasparini, 2008:5).

<sup>284</sup> Se recuerda que el plan tenía una duración ligada a la permanencia de la Emergencia Ocupacional, en un primer momento hasta finales de 2002. Luego el estado de Emergencia fue prorrogado de año en año, y con él la duración del PJJHD, que no fue abrogado, sino suplantado por planes posteriores.

a tiempo. Estas personas pudieron ingresar al programa sólo por la vía judicial, aunque en números muy reducidos (Arcidiácono, 2012:57, 60). Igualmente excluidos quedaron los que hubieran satisfecho los requisitos necesarios a partir de ese momento. En segundo lugar, el diseño de condicionalidad basado en los principios del *workfare* y de la acumulación de capital humano, implicaba una actitud paternalista respecto a los hogares receptores, quienes tenían que merecerse la transferencia no en cuanto titulares de un derecho, sino por el cumplimiento de una condicionalidad. Por último, el hecho de que el monto de la prestación, de 150 Ar\$ independientemente del número de hijos, no fuera indexada según el IPC, condujo a que con el tiempo su valor en términos reales disminuyera de forma significativa.

Si se mide la prestación en términos de líneas de pobreza (respecto al valor de la CBT), puede observarse que en el momento de la introducción del programa (mayo 2002), su valor equivalía a aproximadamente el 74% de la CBT de ese mes. Es un valor considerable, aunque debe recordarse que era independiente del número de hijos y para todo el hogar, por lo que la cobertura efectiva dependía de la composición del mismo<sup>285</sup>. A lo largo del tiempo, a causa del incremento del IPC y su efecto sobre la CBT, el grado de cobertura de la LP bajó a un nivel cercano al 50% en diciembre de 2006, y de 40% a finales de 2009, cuando la gran mayoría de los titulares ya había migrado hacia otros planes. Si se utilizan otras estimaciones del IPC, el valor final es obviamente incluso menor. Como es obvio, también el poder adquisitivo de la prestación fue disminuyendo con el paso en el tiempo en términos reales, tanto que a finales de 2006 había perdido más aproximadamente un tercio de su valor<sup>286</sup>.

Este factor unido a que la coyuntura económica favorable incrementó de forma notable, como se ha subrayado en muchas ocasiones, la generación de

---

<sup>285</sup> Para dar un ejemplo, en el caso de un hogar compuesto por una madre soltera y dos niños de entre 7 y 9 años, cuyo gasto básico en términos de unidades de adulto equivalente valdría 2,18 veces una CBT, el PJJHD cubriría solo un 34% de la canasta total familiar.

<sup>286</sup> Estas cifras son fruto de elaboración propia sobre datos de INDEC, y la serie de precios IPC 4prov ponderada, utilizada con anterioridad.

empleo entre 2003 y principios de 2007, explica la rapidez con la que una parte mayoritaria de los titulares fue abandonando el plan, en el momento en que tuviera la posibilidad de obtener un empleo remunerado, como muestran los datos que se presentaron con anterioridad. La autoridad pública empezó a considerar que las personas que permanecían en el plan, en su gran mayoría mujeres, pese a que en el mercado no faltaran oportunidades de empleo, necesitaban de una intervención más adecuada a sus necesidades (Calvi y Zibecchi, 2006).

Con esta finalidad, en 2006 se diseñaron dos programas que distinguían dos sub-poblaciones distintas en el universo de los titulares de un PJJHD según su condición de empleabilidad o su contracara, la vulnerabilidad social manifiesta. Se pretendía, por lo tanto, ofrecer a los receptores del PJJHD una salida que se ajustara a las necesidades de cada grupo, aunque de forma gradual y voluntaria. El Decreto 1506/04, además de prorrogar la emergencia ocupacional y la vigencia del PJJHD, expresaba la necesidad de promover “una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral, orientando hacia ello el actual programa”, mientras, por el otro lado, se trataba “de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejora sus perspectivas de desarrollo humano”. En esos casos, “el programa debe centrarse en promover la mejora de la calidad de vida de los niños, sobre todo en lo referido a su educación y su salud, incluyendo la mejora educativa de sus madres para coadyuvar a su empleabilidad” (cit. en las consideraciones del decreto).

Según este esquema, los titulares de PJJHD que fueran considerados “empleables” permanecerían en la órbita del MTEySS, en cuyo ámbito participarían en un plan de activación laboral de nuevo diseño, denominado “Seguro de Capacitación y Empleo” (SCyE). Este plan uniría a la transferencia monetaria medidas de capacitación profesional y un programa de de inserción e

intermediación laboral, a cargo de las oficinas de empleo territoriales. Pese a que el monto del programa (225 Ar\$) fuera superior al del PJJHD, no logró atraer a un número elevado de beneficiarios, a causa de sus limitaciones, por ejemplo la poca difusión de las oficinas de empleo. Además, el traspaso fue desincentivado porque el programa fijaba la duración máxima de la prestación en dos años, al contrario del PJJHD (Gasparini y Cruces, 2010:15)<sup>287</sup>.

### ***b. El plan Familias***

Para los titulares de un PJJHD que se encontraban en una situación de vulnerabilidad social y pobreza fue diseñado un nuevo plan de transferencias llamado “Plan Familias para la Inclusión Social” (PF) bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social<sup>288</sup>. Los destinatarios del plan pertenecían a categorías sociales que mostraban una baja probabilidad de encontrar un empleo, en concreto se trataba en su mayoría mujeres, dedicadas a tiempo completo al cuidado de los hijos y a la manutención del hogar, generalmente con nivel educativo bajo, y de bajos ingresos. En este caso, el tema de la inclusión social permanecía en el centro de la implementación del programa, aunque se conjugaba en la perspectiva del capital humano, en una óptica de mejorar las oportunidades de las futuras generaciones y romper la transmisión inter-generacional de la pobreza.

En ese sentido, el llamado PF reformulaba el PJJHD para acercarse aún más a los modelos de programas de transferencias condicionadas (conocidos como CCT, por su sigla en inglés, ‘*Cash Conditional Transfers*’), que en la última década se habían convertido en los programas estrella de las políticas sociales en América Latina (Cecchini y Madariaga, 2011). Respecto al PJJHD, programa que busca substituir, el PF se distinguía por su finalidad: ya no perseguía la

---

<sup>287</sup> En los primeros años de implementación alcanzó a menos de 100.000 personas, para llegar a cerca de 120000 personas en 2009. Sin embargo en 2010 el número de titulares había bajado a poco más de 30.000 personas (Repetto y Díaz Langou, 2010:6).

<sup>288</sup> Incluía también los participantes al subprograma del MDS, “Instrumentos para el Desarrollo Humano”, sin embargo estuvo cerrado para la incorporación de nuevos postulantes, heredando esta característica del PJJHD (Pautassi, 2009).

integración de los receptores en el mercado laboral, ya que con ese objetivo se había creado el SCyE. Por esta razón, el PF ya no requiere contraprestaciones cuya finalidad sea incrementar la capacitación laboral del titular como en el caso del PJJHD. En cambio, la población objetivo se encuentra en situación de pobreza y el programa busca fomentar la acumulación de capital humano en el hogar, enfocándose de manera particular a los menores dependientes. Por esta razón, asigna una prestación al titular del plan, generalmente la madre<sup>289</sup>, a cargo de menores de 19 años o personas con discapacidad, bajo la condición de que certifique la asistencia de los hijos a la escuela y su participación a programas de vacunación y otros controles de prevención sanitaria.

Otra diferencia respecto al plan JJHD fue que el monto de la prestación fue fijado en proporción al número de hijos; por lo tanto, diferenciando la transferencia según la composición del hogar. Inicialmente, la resolución del MDS n° 825 del 2005 fijaba la prestación en 100 Ar\$ por el primer hijo, y 25 Ar\$ adicionales por cada hijo más hasta un máximo de 200 Ar\$. En marzo de 2006 se estableció un incremento hasta 150 Ar\$, que subió un año después a un monto de 155 Ar\$. En ese mismo momento, se incrementó la asignación por cada menor adicional a 30 Ar\$ hasta un máximo de 6 hijos, por un total de 305 Ar\$<sup>290</sup>. Debe notarse que en 2007 el valor general de la asignación familiar de tipo contributivo estaba fijado en 100 Ar\$, es decir, en un monto menor que el otorgado por el Plan Familias. Por último, se incrementó nuevamente la asignación en 2009, sin embargo a los pocos meses se sancionó la asignación universal por hijo, la cual absorbería a gran parte de los titulares de un Plan Familia, como se explicará en la siguiente sección.

Desde su implementación, se acogieron al programa alrededor de 700.000 hogares, según datos de 2008, es decir que alrededor de 2 millones de personas quedaron cubiertas por el plan en ese año. En comparación, en el

---

<sup>289</sup> Con el requisito de que esté embarazada o tenga a cargo hijos menores de 19 años o personas con discapacidad.

<sup>290</sup> Una madre con siete o más hijos pasaría a tener derecho a percibir una pensión no contributiva (véase más abajo).

mismo año, todavía se registraban alrededor de 600.000 titulares del plan JJHD (Repetto y Díaz Langou, 2010:6). Sin embargo, como se verá, ambos grupos de personas pasaron a ser receptoras del nuevo plan de asignaciones familiares no contributivas, que se analizará en la sección 4.7.3b.

*c. El sistema de pensiones no contributivas*

Por último, pero no menos importantes en términos del número de personas cubiertas, las pensiones no contributivas, gestionadas por la Comisión Nacional de Pensiones No Contributivas en la órbita del MDS, son políticas públicas de transferencia destinadas a categorías especiales de personas, generalmente en condiciones extremas de dependencia. Las categorías principales en la que se dividen son las pensiones de vejez, destinadas a las personas mayores de 70 años sin recursos ni otra cobertura previsional (contributiva o no contributiva), reguladas por el Decreto n° 582/2003<sup>291</sup>; las de invalidez están dirigidas a quienes presenten un 76 por ciento o más de invalidez o discapacidad; por último, las destinadas a madres de 7 o más hijos contemplan a quienes sean o hayan sido madres de 7 o más hijos nacidos vivos, biológicos o adoptivos<sup>292</sup>. Los titulares de una pensión no contributiva tienen derecho además a una cobertura de tipo médico, garantizada por el Programa Federal de Salud (PROFE) dependiente del Ministerio de Salud, siempre y cuando no sean titulares de algún otro tipo de seguro de salud.

---

<sup>291</sup> Este Decreto incidía sobre la Ley 13478 de 1948, instituida por el primer gobierno de Perón, y posteriores modificaciones. Por razones presupuestarias se había llegado a una situación por la que solo la baja de una prestación preexistente permitía otorgar una nueva prestación. El Programa para el Adulto Mayor Más (PAMM) incrementó el presupuesto de las pensiones de vejez permitiendo incorporar nuevas personas al sistema.

<sup>292</sup> A las pensiones concedidas a personas en situación de vulnerabilidad, se añaden las denominadas pensiones graciables, que son otorgadas por el Congreso previo reconocimiento de ciertos requisitos por 10 años renovables, y las pensiones otorgadas por leyes especiales, que reconocen el mérito de categorías especiales como altos cargos del poder ejecutivo o judicial de la nación, deportistas olímpicos premiados, premios Nobel, familiares de personas desaparecidas, etc. La primera categoría representaba alrededor de un 10% de todas las pensiones no contributivas vigentes en 2010 (por un total de 108 mil), mientras apenas se registraban pensiones de la segunda categoría, unas 1800 en el mismo año (MECON 2010). Entre las pensiones no contributivas también se incluyen las otorgadas a los ex-combatientes de la guerra de las Malvinas.

Los datos oficiales muestran un significativo incremento de las pensiones no contributivas otorgadas a partir de 2003: si en diciembre de ese año se otorgaron 344.630 prestaciones, un número similar a los años anteriores, a partir de entonces el número de titulares ha crecido hasta alcanzar el 1.194.985 en diciembre de 2011, un incremento por lo tanto de más de 880 mil prestaciones. De estos, cerca del 89,4% del total de pensiones no contributivas está asignada a las categorías vulnerables: vejez, invalidez y madres de 7 o más hijos (1.065.505 prestaciones). Los datos muestran que dentro de este grupo el grupo más numeroso son las pensiones por invalidez (716.058 prestaciones, con un incremento de 634.519), seguidas por las destinadas a madres de familias numerosas (299.251 con un incremento de 249.310). En cambio, las pensiones asistenciales por vejez se han reducido a partir de 2006, probablemente por la implementación de la “moratoria previsional”, de la que se trató en la sección anterior, registrándose en marzo de 2011 sólo 48.394 titulares (Secretaría de Seguridad Social, 2012).

Los haberes también han crecido a lo largo de la década, ya que las prestaciones de estos rubros se encuentran ligadas a la evolución del haber mínimo previsional del SIPA. De hecho el monto promedio de las pensiones no contributivas de carácter asistencial se han mantenido en un valor equivalente a cerca de un 80% del haber mínimo previsional (Secretaría de Seguridad Social, 2012). Por esta razón, las conclusiones que se sacaron respecto a este último, también pueden aplicarse a este caso, aunque con un cuadro de menor potencial desmercantilizador y capacidad de sacar de la pobreza a los receptores de la pensión.

#### *4.7.3. Un caso híbrido: el sistema de las asignaciones familiares*

##### *a. Las Asignaciones familiares contributivas*

Las asignaciones familiares de tipo contributivo (AAFF) son transferencias monetarias distribuidas a los trabajadores asalariados registrados en proporción a la carga familiar que el aportante debe sostener. Se trata de un



complemento al salario que se corresponde en proporción al número de hijos y en relación a una lista de circunstancias biográficas que suponen un incremento de los gastos del hogar: la escolaridad de los mismos, el matrimonio, la maternidad, etc.

De hecho, Rofman, Grushka y Chebez (2001:4) señalan como el esquema de asignaciones apunta a una pluralidad de finalidades diferentes, que distinguen este Instituto de la Seguridad Social de otros como el sistema previsional, que pueden con facilidad racionalizarse como seguros colectivos que cubren contra riesgos sociales específicos. Así el pago proporcional a los hijos estaría fundamentado en el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los menores, al incrementar el ingreso per cápita familiar de forma proporcional, incluso en la fase entre la concepción y el nacimiento, cubierta por la asignación prenatal. Las asignaciones por escolaridad estarían motivadas por el interés público de fomentar la asistencia y la permanencia de los menores en el sistema educativo. La asignación por maternidad, que cubre la pérdida de remuneración de las madres durante la gestación, serviría a reducir la discriminación que podría afectarlas al aliviar los empleadores de los costos relacionados con la licencia por el embarazo. Otras asignaciones como por ejemplos las de nacimiento, adopción o matrimonio, remiten más claramente a la tipología de seguro al cubrir con un pago único parte de los costes que surgen en correspondencia de determinados sucesos vitales.

El sistema de AAFF fue construyéndose a lo largo de las décadas, a partir de la constitución de un subsidio de maternidad en 1934, con la particularidad de ser de un sistema de tipo contributivo incorporado en la seguridad social, financiado por los aportes de los empleadores, y con una cobertura limitada al sólo trabajo dependiente registrado. Por esta razón, la población cubierta por el sistema de AAFF representaba a fines de los 80 una minoría.

En los años 90, el sistema fue afectado por algunas reformas de importancia. En primer lugar se sancionó la unificación de las cajas que

financiaban las asignaciones bajo el organismo único que gestionaría a partir de entonces el sistema de la seguridad social, el ANSES, de forma que el Estado pudiera controlar de forma centralizada todo el flujo de contribuciones al sistema (Rofman, Grushka y Chebez, 2001:8). En segundo lugar, la Ley 24.714 de 1996 instrumentó una reforma significativa del régimen de AAFP al simplificar el esquema de asignaciones<sup>293</sup>, establecer una reducción al 9% del aporte a cargo del empleador sobre el total de remuneraciones<sup>294</sup> y crear un subsistema no contributivo, que cubría los trabajadores retirados cubiertos por el SIIP o para los titulares de una pensión no contributiva por invalidez<sup>295</sup>. Además la ley, en su artículo 3, fijaba un límite en la remuneración, a partir de la cual el trabajador formal dejaría de percibir las asignaciones familiares. Ese límite de 1500\$ se ampliaba a 1800 en el caso de residentes en áreas de la Patagonia y zonas seleccionadas del interior del país.

Los efectos de esta ley fueron de reducir aún más la cobertura del sistema. Según Rofman, Grushka y Chebez (2001:11) en 1999 sólo había 1.500.000 titulares de asignaciones familiares, sobre un total de contribuyentes al sistema de 4.500.000 en ese año<sup>296</sup>. Si se tiene presente que éstos representaban sólo los trabajadores registrados del sector privado, y que todos los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos, los asalariados

---

<sup>293</sup> El artículo 6 fija las siguientes asignaciones: a) Asignación por hijo (menor de 18 años). b) Asignación por hijo con discapacidad (sin límite de edad). c) Asignación prenatal. d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal. e) Asignación por maternidad. f) Asignación por nacimiento. g) Asignación por adopción. h) Asignación por matrimonio.

<sup>294</sup> El artículo 5 fija que de este 9%, un 1.5% irá a financiar el seguro de desempleo por medio del Fondo Nacional de Empleo. A lo largo de la década este porcentaje fue reducido por las reformas laborales que apuntaban a reducir la carga contributiva de los empleadores, de forma que la tasa efectiva de contribución bajó a un promedio de 4,4% a principios de 2001 (Rofman, Grushka y Chebez, 2001:10).

<sup>295</sup> En este caso, el artículo 15 preveía sólo tres tipos de asignaciones: a) Asignación por cónyuge. b) Asignación por hijo. c) Asignación por hijo con discapacidad.

<sup>296</sup> Además de límite máximo salarial, debe considerarse que sólo los trabajadores a cargo de hijos menores reciben una transferencia de tipo mensual, tratándose en los hechos de una redistribución a su favor. En el caso de que ambos conyugues tengan derecho a una prestación, sólo uno de los dos la podrá recibir. Por otra parte, cada titular podrá recibir más de una prestación, en relación al número de hijos. De hecho, en ese año, el número total de prestaciones otorgadas ascendía a 4.500.000, sobre un universo de menores de edad de alrededor de 12 millones (Rofman, Grushka y Chebez, 2001:11).

no registrados, y los desocupados sin derecho a prestación no estaban incluidos, parece evidente que la cobertura del sistema era muy limitada<sup>297</sup>. Desde este punto de vista, en ningún caso podía decirse que la medida de excluir a los contribuyentes de salarios más elevados respondía a un principio de mayor focalización, muy apreciado por el imaginario neoliberal. De hecho, también los asalariados en la parte más baja de la escala de remuneración, los no registrados, estaban excluidos a causa del diseño del sistema. Parece evidente que premiaron razones de ahorro fiscal sobre otras consideraciones.

La arquitectura del sistema contributivo ha permanecido más o menos estable a partir de entonces, aunque se han establecido prestaciones diferenciadas según el nivel salarial y la zona geográfica y se ha ido aumentando el umbral de ingresos que excluye de la prestación, en relación al incremento de los precios ocurrido a partir de 2002, como se abordará a continuación<sup>298</sup> (Curcio, A. Beccaria y Fournier, 2011).

El crecimiento del número de trabajadores asalariados registrados ha incrementado de forma automática la cobertura del sistema, demostrando una vez más como el nivel de desmercantilización garantizada por los sistemas de seguridad social dependen estrechamente de la evolución de los mercados laborales regulados. Sin embargo, todavía en el año 2009, una mayoría de hogares permanecían excluidos del derecho a recibir una protección social que los cubriera de los mayores gastos originados en un incremento de las dimensiones del hogar y otros sucesos relacionados con la familia. En esta situación, el gobierno introdujo un programa social novedoso que aspiraba a ampliar la población cubierta por las asignaciones familiares, en una declinación que expresaba la preeminencia de los derechos sociales de la

---

<sup>297</sup> Debe recordarse que los trabajadores del sector público no participaban del sistema al percibir beneficios por carga familiar directamente en su salario, y no a través del ANSES.

<sup>298</sup> Un cambio relevante fue introducido por el Decreto 1667 de 2012 (12/9/2012). Esta norma modifica los requisitos de acceso al régimen de asignaciones familiares, decretando que deberán considerarse la totalidad de ingresos correspondientes al núcleo familiar. Además el decreto establece que los trabajadores del sector público en relación de dependencia (artículo 8° de la Ley 24.156) pasan a estar incluidos en el régimen general de AAFP.

infancia, aunque bajo modalidades formales que constituían un híbrido entre las asignaciones familiares contributivas y las transferencias condicionadas preexistentes, de las que el nuevo programa heredó algunas características.

***b. La Asignación Universal Por Hijo***

El Decreto 1602 del 30 de octubre de 2009 sancionó la creación de un nuevo subsistema no contributivo del régimen de asignaciones familiares denominado “Asignación Universal por hijo para Protección Social” (AUH). Con este programa se intentaba obviar la clara discriminación existente a favor de los hijos de los trabajadores protegidos respecto a los grupos de inserción ocupacional más vulnerable y en situación de exclusión social. Había un enfoque claro detrás del diseño de la AUH, y éste consistía en garantizar los derechos de los niños dentro de un marco normativo que, con la Ley 26.061 de “Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” en 2005, había llevado a la adopción por parte de Argentina de la Convención de los Derechos del Niño. Esta convención internacional indicaba en artículo 18.2 los deberes del actor público, recitando que “a los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes, prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones, en lo que respecta a la crianza del niño” (Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2008).

Debe señalarse que el nuevo subsistema entró en vigor en un muy breve lapso de tiempo, el primero de noviembre del mismo año, erogando en un corto plazo millones de prestaciones. La razón que se esgrime para explicar el éxito inmediato en la ejecución del programa reside en qué se situara bajo la órbita del MTEySS y fuera gestionado por el ANSES. Esta entidad estaba caracterizada por burocracias estables y de largo recorrido, distribuidas de forma capilar en el territorio, con elevadas capacidades de gestión, experimentadas en sistema previsional contributivo a partir de los primeros años 90 (Arcidiácono, 2012).

El propósito ambicioso detrás de la AUH fue el de universalizar las asignaciones familiares, a los trabajadores del sector no regulado del mercado laboral. Al mismo tiempo, el programa fue absorbiendo a los titulares del Plan Familias y una parte significativa de los afiliados que permanecían en el PJJHD. Debe considerarse que la población objetivo se componía de alrededor de 5.700.000 niños que viven en familias con personas adultas desocupadas o que trabajan en el sector no regulado de la economía (Cogliandro, 2010).

La novedad del AUH consiste en ampliar la asignación por hijo, en su valor general contemplado en las AAFP para trabajadores registrados, a los trabajadores no registrados o desocupados para brindarles una ayuda monetaria frente a los gastos que derivan del cuidado de los niños. Se trata por lo tanto de ampliar la cobertura de un derecho social del que las familias argentinas sin empleo formal carecían. Esta medida se instaló en el horizonte de las políticas de lucha contra la vulnerabilidad social de las que se trató con anterioridad. Estas políticas mostraron tener una compleja organización y en algunos casos dejaron espacio para que proliferaran prácticas clientelistas, en particular en los años 90 cuando el bajo número de las prestaciones daba lugar a la proliferación de intermediarios para garantizarse el bien "escaso" del subsidio público.

Sin embargo, no puede negarse que los programas implementados a partir de la emergencia económica de 2002 han logrado paliar las necesidades de corto plazo de las familias más necesitadas y reducir el nivel de conflictividad social. En el caso de la AUH, la extensión del programa y el hecho de que se permita el acceso al programa sin necesidad de intermediarios políticos, sino simplemente presentándose con la documentación en regla al ANSES (cfr. Gasparini y Cruces, 2010:36) reduce el espacio para estas prácticas e incrementa el potencial desmercantilizador del programa, al extender un derecho que antes dependía del acceso a un determinado segmento del mercado laboral. Ésta constituye la primera gran novedad del programa, es decir el hecho de ubicarse dentro del sistema de la seguridad social. Este

elemento permitió que se implementara con rapidez, sin necesidad de crear nuevas burocracias, y que las personas pudieran postularse con relativa facilidad, siendo además que muchas de ellas ya eran titulares de planes anteriores.

La segunda novedad relevante es que no se trata de un programa cerrado como los que se han sido tratados en la sección anterior, sino que permite que en todo momento se sumen nuevos afiliados, en cuanto cumplan con los requisitos previstos por el mismo (Arcidiácono, 2012). El programa establece que en cada hogar sólo puede haber un titular de la asignación, y que todos los miembros del hogar deben cumplir con los requisitos previstos. En caso de que tanto la madre como el padre cumplan con los requisitos, se privilegia la titularidad de la primera. Se abona una prestación por cada hijo menor de 18 años, o discapacitado sin límite de edad, hasta un máximo de 5 asignaciones. El objetivo es proteger a las familias que carezcan de otra cobertura social y estén en situación de exclusión social. Por estas razones, pueden ser titulares los desocupados que no perciban ninguna otra prestación, plan o pensión; los trabajadores que perciban una remuneración menor o igual al salario mínimo; es decir, los asalariados no registrados, los empleados del servicio doméstico, los trabajadores de temporada en período de baja laboral, y los monotributistas sociales<sup>299</sup>. El plan mantiene las condicionalidades escolares y sanitarias de planes anteriores, con el incentivo añadido de que el 20% de la prestación mensual se acumula a lo largo del año en una libreta de ahorro para ser erogado sólo cuando el titular certifique que los hijos han cumplido con las condicionalidades previstas<sup>300</sup>.

---

<sup>299</sup> Esto no impide que permanezcan importantes grupos excluidos: en particular, los migrantes irregulares o con menos de tres años de residencia legal, pero también las personas privadas de la libertad o institucionalizadas por razones de salud mental (Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2008).

<sup>300</sup> En la página del ANSES se encuentran todos los requisitos, también relacionados con la nacionalidad o la residencia legal del titular, la documentación necesaria, etc. <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal/asignacion-universal-hijo-144> [acceso 19 de diciembre de 2012].

Debe decirse que estos requisitos de condicionalidad diferencian claramente la AUH del régimen contributivo de AAFP reservado a los asalariados registrados. Por esta razón, no puede definirse como una política estrictamente universalista, independiente de la posición en el mercado de los beneficiarios. Lo que si se logra es completar un sistema híbrido que garantiza una cobertura casi completa de la infancia, aunque segmentada por estatus ocupacional y nivel salarial. Según algunas estimaciones de Curcio, A. Beccaria y Fournier (2011:79), en 2010 a un año de la implementación del sistema, los menores que quedaban excluidos de toda forma de cobertura eran cerca de 1,1 millones, es decir, el 9% del total. Otros 600.000 menores no están cubiertos por el sistema de asignaciones, porque los ingresos de los padres superan el máximo permitido para incorporarse a uno de los dos regímenes, pero a cambio, el sistema tributario brinda a ese hogar la posibilidad de obtener una deducción fiscal al impuesto a las ganancias, de forma que estos niños quedan cubiertos de forma indirecta bajo esta modalidad<sup>301</sup> (Danani y Hintze, 2011).

Con el objetivo de extender a los trabajadores no registrados o desocupados otros supuestos típicos de las AAFP contributivas, como la asignación prenatal, el gobierno sancionó con el Decreto 446 de 2011 la denominada “Asignación por Embarazo para Protección Social” (AUE), en vigor a partir de mayo de ese año. Este programa tiene como destinatarias a las mujeres embarazadas, a partir de la semana 12 del embarazo y por un máximo de 6 meses, que cumplan con los requisitos de la AUH. El objetivo es proteger a la mujer en la fase del embarazo y la maternidad. Por esa razón la prestación otorgada está sujeta a la condicionalidad de inscribirse al “Plan Nacer” y cumplir con los controles sanitarios que el mismo establece. La prestación está fijada en una cuantía equivalente a la prestación de la AUH, aunque está prevista una prestación por madre, aunque se trate de un embarazo múltiple,

---

<sup>301</sup> Debe destacarse que los contribuyentes del impuesto a las ganancias no sólo pueden deducir los gastos relacionados con los hijos, menores de 24 años, hasta 7200 pesos Ar\$, sino también respecto al cónyuge (14.400 Ar\$) y otros familiares dependientes (5400 Ar\$) (montos AFIP que se refieren al ejercicio fiscal de 2011).

ya que el objetivo del programa en esta fase es proteger a la madre. Cómo en el caso de la AUH, cada mes se recibe sólo el 80%, mientras el 20% se va acumulando en una cuenta de ahorro y se abona sólo una vez que se haya constatado el nacimiento o la interrupción del embarazo, y la madre haya cumplido con todos los controles médicos previstos y haya inscrito el niño/a en el “Plan Nacer”.

Un elemento que debe destacarse de ambos programas, AUH y AUE, es que el monto establecido para las dos prestaciones fue desde el principio más significativo que en programas anteriores y ha sido actualizado de forma periódica, como se verá a continuación. Un elemento significativo del mecanismo institucionalizado de reevaluación del monto de la asignación es que la evolución de las dos prestaciones no contributivas ha sido ligada a los incrementos pactados en el régimen de las AAFP. De hecho, la asignación prevista por el programa por cada hijo o por cada embarazo es equivalente a la asignación por hijo en las AAFP, en su valor general y en el primer rango de remuneración, al que corresponde la prestación más elevada (cfr. Tab. 18).

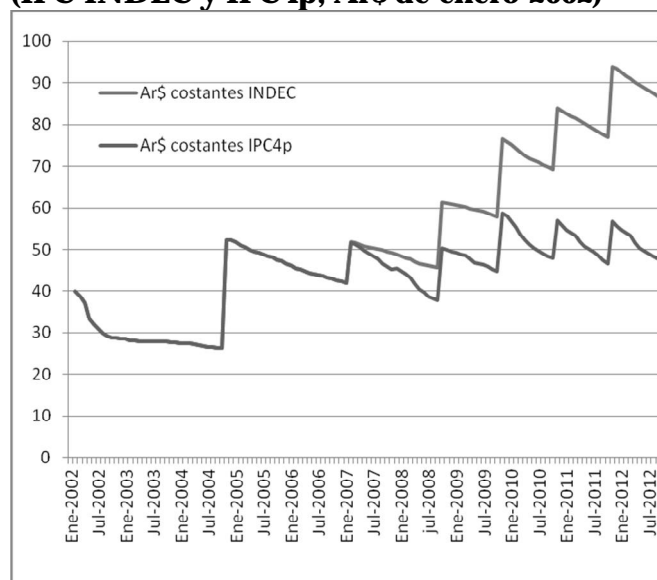
<b>Tab. 18. Incrementos en el monto de la asignación por hijo (AAFF) y efectos sobre la AUH y la AUE en Ar\$ corrientes</b>					
Fechas de vigencia de cambios en el régimen de la Asignación por hijo (AAFF)	valor general (I rango remuneraciones)*	remuneración máxima para elegibilidad	Prestación no contributiva afectada		
			AUH	AUE	
1996	40	1500			
octubre de 2004	80	2.025			
septiembre de 2005	80	2600			
enero de 2007	100	4.000			
septiembre de 2008	135	4.800			
octubre de 2009	180	4.800	X		
octubre de 2010	220	4.800	X		
octubre de 2011	270	5.200	X	X	
septiembre de 2012	340	7.000	** X	X	X
* la regulación de la AUH y la AUE hace equivaler el monto de las dos prestaciones a este valor					
** los rangos pasan a considerar el ingreso del grupo familiar (para el I vale Ar\$ 200,00.- y Ar\$ 3.200), aunque rige el límite de 7000 para cualquier integrante					
<b>Fuente: decretos leyes en <a href="http://www.infojus.gov.ar">www.infojus.gov.ar</a></b>					



En términos reales, las asignaciones por hijo tuvieron una evolución zigzagueante por el hecho de ser ajustadas cada cierto intervalo de tiempo. Concretamente, no fue hasta octubre de 2004 que se produjo un incremento de la asignación, aunque es verdad que en ciertos momentos hubo transferencias de suma fija otorgadas por el gobierno que paliaron la situación. Debe recordarse también que a partir de octubre de 2009 está vigente la AUH, y que en abril de 2011 entró en vigor la AUE. Ambas, como se vio otorgaron una prestación cuyo monto fue equivalente al de la asignación por hijo de las AAFP, por lo que se les puede aplicar las mismas reflexiones que siguen.

En todo caso, la evolución oscilante a lo largo de la década, no impide evidenciar una tendencia creciente de largo plazo en el monto de la prestación en términos reales, muy clara si se utiliza el IPC INDEC, mucho menos clara con el

**Fig. 31. Monto real de las asignaciones por hijo (IPC INDEC y IPC4p, Ar\$ de enero 2002)**



**Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; Tab. 18**

índice alternativo (cfr. Fig. 31). Según este último, entre puntas se habría dado un crecimiento en términos reales de apenas un 20%, mientras el otro cálculo arroja un incremento del 116%. En septiembre de 2012, el Decreto 1668 de 2012 otorga un incremento nominal del 26%, que no está reflejado en el gráfico, pero que confirma lo dicho anteriormente. Es decir, que el gobierno logró incrementar de forma significativa en términos nominales la prestación, y sin embargo, estos incrementos fueron absorbidos por la creciente dinámica de los precios.

A conclusiones similares se llega si se compara al monto con las CBT estimadas con las dos series de precios que se utilizan en este trabajo. En este

análisis también debería ajustarse el valor de la canasta a la edad del menor que tiene derecho a la prestación. En el caso más favorable (de una niña o niño menor de 1 año), la prestación tiene un valor superior a la canasta en un 60% si se calcula en agosto antes del incremento de septiembre de 2012 (en abril de 2003 tenía un valor un 50% inferior). En el caso de un varón de 17 años (1,05 de un adulto equivalente, la evolución es idéntica pero la cobertura de la canasta es mucho menor, como es natural, pasando a ser sólo un 50% de la CBT. Todas estas cifras además dependen de según qué serie de precios se revaloricen las canastas. Así que sería clave, no sólo tener un índice de precios más confiable, sino también afinar las preguntas de las encuestas de la EPH en relación directa a la AUH y otras políticas de ingresos, de forma de poder estudiar más precisamente el impacto de estas medidas. En todo caso, Gasparini y Cruces (2010) o Agis et al. (2010) estiman un efecto positivo tanto sobre la desigualdad como sobre la pobreza de esta política.

En suma, como se dijo en otras ocasiones, el resultado más importante de la AUH fue ampliar los programas de protección familiar a segmentos de la población que hasta ese momento habían quedado excluidos. Con extrema rapidez fueron añadidos al sistema cerca de 1,9 millones de nuevos titulares, a los que les fueron otorgadas alrededor de 3,5 millones de prestaciones. Este número se suma a las más de 3 millones de AAFF que se fueron otorgando en los últimos años<sup>302</sup>. La AUH contribuyó entonces a un incremento notable de la cobertura de las AAFF, ya se que se pasó de aproximadamente un 68% a un 80% de la población menor de 18 años con derecho a una prestación (Bertranou y Maurizio, 2012). A estas cifras, se agrega un 6% que es destinataria de

---

<sup>302</sup> Según la ANSES la cifra de asignaciones contributivas y no contributivas erogadas directamente por el organismo 7.345.024 en octubre de 2012. La ampliación de las remuneraciones máximas que dan derecho a la prestación introducida por el Decreto 1668 de 2012 incrementó en cerca de 270.000 el número de personas elegibles. El decreto de hecho elimina la brecha entre los que superaban el anterior máximo para las AAFF (5200 Ar\$) pero permanecían por debajo del mínimo imponible del impuesto a las ganancias (7000 Ar\$), de manera que no podía deducir los gastos por carga familiar de ese tributo. Noticia publicada en <http://www.anses.gob.ar/general/nuevo-regimen-asignaciones-familiares-aumentos-partir-octubre-2012-335> [acceso 20 de diciembre de 2012].

programas sociales de otros organismos (por ej., del nivel subnacional) (Bustos *et al.* 2012).

Este proceso significó un importante incremento de la partida destinada al sistema de las asignaciones familiares, pasando de 0,65% sobre PIB en 2008 (en la media del período de 0,60% entre 2002 y 2008), a un gasto medio de 1,12% en el trienio 2009-2011 (1,23% en 2011). Para contrastar, puede decirse que entre 1995 y 2001 el gasto medio en esta partida había sido de 0,74% del PIB, aunque con una cobertura mucho más limitada. En términos macro, al incidir sobre los ingresos de los trabajadores menos favorecidos esto significó reducir la pobreza, mejorar la distribución de los ingresos e inyectar en la economía recursos a favor de los grupos sociales con más alta propensión al consumo, una de las claves de la política económica del gobierno<sup>303</sup>.

#### *4.8. El caso del sector salud*

En la sección anterior se han examinado las políticas sociales cuyo impacto fue principalmente de carácter monetario. Así se examinaron las reformas que afectaron al funcionamiento del mercado laboral y la formación salarial; los cambios en los mecanismos de protección contributivos del tipo de la seguridad social frente a los más comunes riesgos sociales, entendidos éstos como productos de la coyuntura económica o de la trayectoria vital de cada individuo que afectan a los ingresos monetarios del hogar; por último las políticas de tipo residual y focalizadas, cuyo objetivo fue complementar los ingresos de las franjas más excluidas de la población, y las formas más novedosas que tomaron estas transferencias. En particular se explicó con mayor detalle el sistema de asignaciones familiares, en cuanto la nueva política denominada AUH presentó algunos elementos de novedad, que fueron

---

<sup>303</sup> Por ejemplo entre las consideraciones del Decreto 2191 de noviembre de 2012 se lee que “es política permanente del Poder Ejecutivo Nacional instrumentar medidas contracíclicas que resulten conducentes al fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores y de sus familias y, con ello, la consolidación de la demanda y del mercado interno nacional”.

debidamente resaltados, para conformar un sistema universal de cobertura de las cargas familiares, que sin embargo permanece segmentado por ingresos.

Para completar este análisis, en esta sección se examinarán los cambios acaecidos en las políticas públicas en la provisión de bienes y servicios que constituyen las bases materiales de derechos sociales fundamentales. Los sectores de análisis podrían ser fundamentalmente tres: el sanitario, el educativo y el de la vivienda. Por razones de espacio, en este trabajo trataremos sólo del sector salud. Existe otra razón que determina el interés en este ámbito particular, y es la conformación que históricamente ha tenido este sector en la Argentina, en tres subsectores por lo que concierne la financiación, uno público de tipo universal, uno organizado en formas de seguro colectivo, y el tercero de ámbito privado. También respecto a la erogación de servicios médicos, la configuración es mixta, existiendo proveedores privados que acaparan una cuota muy significativa del total. La evolución de la cobertura de cada subsector puede sugerir consideraciones relevantes respecto a la evolución del reconocimiento de los derechos sociales básicos y de la evolución del papel del Estado en la regulación o en la provisión directa de los satisfactores materiales de esos derechos, a lo largo de un período histórico marcado por patrones de acumulación alternativos.

#### *4.8.1. Un acercamiento teórico al caso del sector salud argentino*

La salud constituye uno de los derechos fundamentales del ser humano, como aparece recogido por el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el que se enuncian los derechos sociales básicos<sup>304</sup>. Como se verá, el cumplimiento de este derecho está distribuido de manera muy desigual entre los argentinos, sujeto a una heterogeneidad que evidencia

---

<sup>304</sup> Como afirma el artículo 25 de la Declaración: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad" (Asamblea General de las Naciones Unidas 1948).

clivajes de clase y territoriales, en particular. La desigualdad en este ámbito se traduce en la exclusión de una parte considerable de la población del acceso a los servicios de salud más básicos. Esta situación empeoró de modo particular en la década de los años 90, adquiriendo un carácter de emergencia sanitaria durante la crisis de 2001-2002<sup>305</sup>. Una parte considerable de la explicación de cómo se había llegado a esa situación estaba en la forma en la que estaba estructurado el sistema sanitario del país. En el corazón del mismo, por número de afiliados, seguía situándose la tradicional arquitectura corporativa constituida por seguros médicos financiados mediante contribuciones, lo que implicó que los cambios acaecidos en el mercado laboral tuvieran un reflejo directo en la cobertura financiera de los servicios de salud.

La conexión teórica entre la evolución del mercado laboral y la cobertura garantizada por un régimen de bienestar de tipo corporativo fue tratada en la sección 3.4.2. En esta sección del trabajo se aportarán elementos de evidencia empírica que suportan esta hipótesis en el caso de Argentina. Para efectuar un análisis detallado del sector y del grado y extensión del cumplimiento del derecho social a la salud, deberán evaluarse los efectos de las reformas que afectaron a su conformación y financiación a lo largo de los dos períodos considerados, la etapa de la convertibilidad y los años que siguieron a su derrumbe. Puede anticiparse que en la etapa de la post-convertibilidad se han revertido parte de los efectos en términos de alcance y cobertura provocados por las reformas implementadas en los 90, como ha sido el caso en los otros ámbitos examinados en este texto. Pese a esto, no puede negarse que la reactivación del mercado laboral formal ha contribuido a restaurar el funcionamiento del componente corporativo de sector salud, elemento que sigue constituyendo, de forma clara, como la espina dorsal del sistema.

---

<sup>305</sup> Así lo recogía el Decreto 486 del 12 de marzo de 2002 en su artículo 1 declarando la Emergencia Sanitaria Nacional “a efectos de garantizar a la población argentina el acceso a los bienes y servicios básicos para la conservación de la salud”.

Antes de pasar a examinar el caso de Argentina, debemos subrayar que todo sector sanitario provee una categoría de bienes y servicios que poseen características particulares. En primer lugar, las prestaciones sanitarias tienen atributos de bien público, al generar un beneficio que no es solo individual sino también social, no sólo en términos de salud pública, como en el caso de la prevención de enfermedades transmisibles<sup>306</sup>, sino también en el sentido de constituir una de las bases de la reproducción de la vida. En particular, el sistema de salud representa una respuesta social organizada a los problemas de salud de la población y como tal compone unas de las bases materiales para garantizar el derecho universal a la salud y al bienestar, que, no olvidemos, dependen asimismo de otros factores, como las condiciones materiales de vida, el comportamiento individual, etc.

En este cuadro, la particularidad de los servicios médicos reside en que el ámbito y las características de la prestación están manejados por ‘expertos’ en el contexto de una interacción social asimétrica. En esta interacción social, los usuarios del servicio (los pacientes) sufren de un nivel insuficiente de conocimientos y pueden ejercitar un control bajo o nulo sobre las modalidades de ejercicio de las prácticas médicas. De hecho, la legitimidad de los ‘expertos’ en la práctica médica, y su posición dominante en la relación con el paciente, están asentadas en el grado de conocimiento, especialización y capacidades adquiridas, todo ello debidamente certificado según las normas que regulan la profesión. Los ‘expertos’ no sólo están sujetos a un extenso currículo de estudios en estructuras sanitarias, sino que deben también superar exámenes públicos *ad hoc* e ingresar en la corporación que regula el funcionamiento de la carrera médica.

Bajo estas limitaciones, el personal médico posee tanto la legitimidad social como la capacidad técnica de establecer los tratamientos que reputa más adecuados, aunque generalmente en el ámbito de prácticas y protocolos

---

<sup>306</sup> Rasgo que comparten con las políticas urbanas de higiene pública y saneamiento.

médicos consolidados. Como es natural, en instituciones médicas burocratizadas, también las posiciones gerenciales, muchas veces ocupadas por miembros de la misma profesión médica, manejan la gestión de la cantidad de insumos a disposición del personal médico y orientan el ejercicio de la medicina en el ámbito de esas estructuras.

En todo caso, este conjunto de decisiones tiene un efecto agregado sobre el sistema de salud, ya que cada acción prescrita por un profesional suele implicar el uso más o menos intenso de recursos medico-sanitarios. Una institución social de estas características da cabida, por lo tanto, a abusos que explotan las asimetrías informativas y la relación de agencia. En consecuencia, pueden generarse tanto un exceso de gasto como una desviación de la demanda en favor de determinadas empresas productoras de insumos médicos, según la intensidad de *marketing y lobbying* que hayan acometido. Frente a los posibles conflictos de interés, la actividad de monitoreo y regulación pública es claramente decisiva, pero al mismo tiempo, permeable a las mismas influencias y a potenciales conflictos de interés, en los casos en que suceden traspasos de personal entre reguladores, ejecutores profesionales y proveedores de insumos.

Junto a esta función de regulación de la práctica médica y de formación de nuevo personal sanitario, el Estado tiene la responsabilidad de extender los servicios de salud tanto a los grupos sociales de menores recursos como a los de mayor riesgo relativo, sea por razones de edad o profesión, sólo para poner algunos ejemplos. En otras palabras, es tarea del Estado incluir en el sistema a todas las categorías que sólo con dificultad, o a precios costosos, podrían asegurarse de forma individual en el mercado, ya que resultarían poco rentables o demasiado arriesgados para las aseguradoras privadas. Por esta razón, es necesario analizar de qué forma la intervención estatal se articula con los otros componentes del sector salud, para poder evaluar en qué grado está garantizado el acceso a los servicios sanitarios.

Nuestro marco de referencia será la literatura sobre Estados de bienestar que se examinó con anterioridad, aunque algunos autores señalan que el debate

que se generó a raíz de la obra de Esping-Andersen no prestó la debida atención al sector de los servicios sociales, al estar centrado el análisis en los programas de transferencias monetarias (previsión social, protección al desempleo, etc.) (Wendt et al. 2009). Esta omisión no puede justificarse tanto por la importancia social de estos sectores, como por el peso relativo del presupuesto destinado a estos sectores<sup>307</sup>.

Para paliar a esta carencia en los estudios sobre las políticas sanitarias, Morán (2000), por ejemplo, remarca que el sector salud se articula en torno a tres ámbitos principales: el consumo, la provisión y la producción de salud. Las instituciones del primer ámbito se ocupan de regular el acceso a los cuidados sanitarios y de gestionar la distribución de los recursos entre los distintos actores del sistema; en el ámbito de la provisión, actúan los órganos de control del funcionamiento de los hospitales y de la regulación de la profesión médica; por último, el ámbito de la producción se refiere a la regulación de la innovación médico-farmacológica. Este último aspecto es fundamental dado el poder económico y de influencia sobre la demanda que tiene el conglomerado farmacéutico y de la producción de ingeniería y electrónica médica<sup>308</sup>.

---

<sup>307</sup> De todas formas, algunos autores como Bamba (2005:33) analizan al sector salud según una perspectiva inspirada en el concepto desmercantilización de Esping-Andersen, para reflexionar sobre los principales rasgos de los sistemas sanitarios en los países desarrollados.

<sup>308</sup> Katz y Muñoz (1988) hacen un análisis similar para el caso de Argentina constatando que el aumento de la tecnología incorporada en el tratamiento médico (instrumentos diagnósticos, medicamentos, etc.) provoca un constante aumento de los precios y de los costes per cápita en salud, además inducir un incremento de la importación del extranjero de productos de alta tecnología.



Wendt *et al.* (2009), por su parte, advierten de la necesidad de incluir en el análisis sobre el sector salud un estudio de las interacciones entre grupos de actores estatales, los no gubernamentales (entre ellos las instituciones de la seguridad social) y los privados, aunque señalan que en la realidad cada una de las funciones y ámbitos del sistema presenta combinaciones mixtas de los tres componentes (Wendt *et al.*, 2009:71, 77). De esta forma, en la realidad se dan configuraciones complejas, excepto en los raros casos en los que predomina un sólo componente, por ejemplo el público o el privado, tanto en la financiación,

<b>Tab. 19. Ámbitos y componentes del sector salud</b>			
	Seguridad Social	Estado	Mercado
Regulación	Auto-administrado	Gobernanza jerárquica	Competición
Financiación	Contribuciones	Impuestos	Seguros privados, gasto de bolsillo, caridad
Provisión	Privada	Funcionarios públicos	Aumento de la práctica privada, privatización de hospitales públicos
Acceso	Afiliados	Ciudadanía	Contratación de seguros privados, gasto directo
<b>Fuente: adaptado de Verspohl (2010:8)</b>			

como la provisión y la regulación del sistema. La Tab. 19 presenta de manera sintética estas dimensiones del sector salud (Verspohl, 2010:8).

En el próximo apartado, se analizará el peso de cada componente (privado, público o corporativo) sobre la financiación del sector salud y la cobertura de la población en el caso de Argentina. Si bien en el período de vigencia de la convertibilidad se instrumentaron algunas reformas que imprimieron un giro de inspiración neoliberal al funcionamiento del sistema, la naturaleza tripartita del mismo no fue afectada, aunque sí el desempeño en términos de cobertura y alcance de cada componente. Por esta razón no bastará con examinar la distribución del gasto en cada sector. Será indispensable

estimar los cambios en la cobertura de cada componente y como la evolución en los indicadores laborales tuvieron una influencia marcada en el acceso a los servicios sanitarios.

De forma análoga a otros ámbitos examinados, en la etapa caracterizada por políticas de inspiración neoliberal se produjo un proceso generalizado de reducción de la cobertura de los seguros de salud. Los años posteriores a la quiebra de la convertibilidad estuvieron marcados por tendencias de signo contrario. En estos últimos años, la mejora de los indicadores del mercado laboral se reflejó, de modo particular, en un incremento continuado de la cobertura del componente contributivo del sistema de salud, el que está ligado a la extensión de la Seguridad Social. Por poner un ejemplo, la moratoria previsional, tratada en la sección anterior, suponiendo una extensión significativa del régimen previsional contributivo, amplió de forma consecuente la cobertura de la población mayor en el ámbito del seguro médico asociado, del que se darán más detalles a continuación.

Puede decirse, por lo tanto, que aunque la estructura institucional del sector salud permaneciese estable, la cobertura del sistema se amplió, fruto de una combinación de dos factores: por un lado, el incremento de la ocupación en el sector formal de la economía y el menor grado de precarización del empleo asalariado, que conjuraron para una fuerte recuperación de la afiliación en los seguros médicos colectivos; por otro, las políticas de ampliación de la cobertura de la Seguridad Social a favor de la población no trabajadora incrementaron la el seguro médico para ese grupo social. Debe añadirse que la grave crisis social de 2001-2002 obligó a tomar medidas de emergencia en el ámbito sanitario, de carácter asistencial, reforzando de esta forma el papel del sector público nacional, que la descentralización de las décadas anteriores había dejado en entredicho. Este renovado papel del Estado central se dio tanto bajo forma de programas centralizados como en su función de coordinación de la acción provincial.

#### *4.8.2. La estructura del sector salud argentino*

El sector salud argentino ha estado caracterizado históricamente por un grado elevado de fragmentación y una estructura muy descentralizada, tanto en la provisión de servicios médicos como en la financiación del sistema. Londoño y Frenk (1997) lo describen como un modelo atomizado y corporativo, vertebrado alrededor de una multiplicidad de entidades aseguradoras (Obras Sociales) que brindan cobertura médica a sus afiliados y se financian mediante contribuciones regladas por el Estado<sup>309</sup>. Los aportantes al sistema resultaban, en origen y hasta la desregularización de los años 90, segregados según los diferentes grupos ocupacionales, al punto que se decía que eran “cautivos” de su Obra Social. Existía por lo tanto un grado de solidaridad horizontal entre los afiliados a una misma entidad, es decir, a la misma ocupación, aunque aportaran cantidades diferentes. Al contrario, los efectos de solidaridad vertical fueron limitados a la institución de un Fondo Solidario de Redistribución, financiado con una pequeña cuota de los aportes. Respecto a la provisión, las Obras sociales en raros casos gestionan directamente los servicios médicos. Por lo general, suelen operar mediante la contratación de servicios de una multitud de entidades públicas y privadas<sup>310</sup>. Según estos autores el sistema argentino resultaba, en consecuencia, fragmentado tanto por la separación entre financiación y provisión de servicios, como por la segmentación de la población (según ingresos u ocupación) en el acceso a los distintos subsectores del sistema de salud.

Esta estructura tripartita se fue conformando en los años 70, aunque ya anteriormente habían existido seguros médicos de tipo mutual para algunas categorías de trabajadores, organizados por los sindicatos. Fue en 1971 que se generalizó este sistema, al legislarse la obligatoriedad de afiliación para todos los trabajadores del sector formal a la Obra Social correspondiente a su

---

<sup>309</sup> En la actualidad existen alrededor de 280 Obras sociales nacionales (es decir que abarcan a todo el territorio nacional) y 24 entidades provinciales (Cetrángolo et al, 2011:44).

<sup>310</sup> Existe una circulación amplia de profesionales pluriempleados que trabajan en los dos ámbitos, aunque de difícil cuantificación.

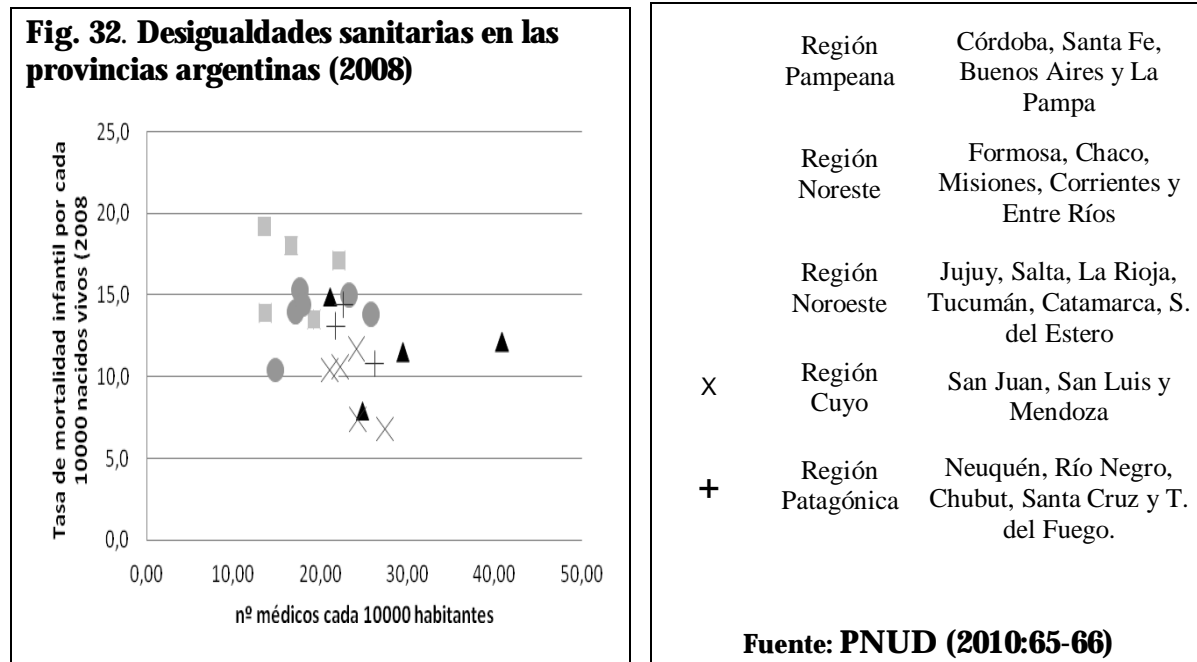
ocupación, financiada por el pago de una contribución calculada como un porcentaje fijo de los salarios<sup>311</sup>. En el mismo período se crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) dedicado a la protección social de los pensionistas, y su obra social, el PAMI (Programa de Atención Médica Integral). A distancia de años, la mayoría de las obras sociales está bajo control sindical, aunque existen obras sociales provinciales (que cubren a los funcionarios públicos de las administraciones locales), y otras que se refieren a categorías profesionales (bancarios, aseguradores, universidades, etc.). Las obras sociales actúan como compradores colectivos de servicios sanitarios a proveedores públicos y privados, aunque en algunos casos poseen instalaciones propias (Veronelli y Correch, 2004). De hecho el sector privado ha adquirido una posición dominante en la provisión de servicios médicos en las últimas décadas. Katz y Muñoz (1988) sostienen que el impulso al crecimiento de los proveedores privados se explica justamente por el hecho que la demanda de las Obras Sociales se dirigiera de manera preponderante a las empresas del sector. Actualmente, entre los establecimientos sin internación, el sector público mantiene un 44,4% del total, mientras que respecto a los establecimientos con internación (incluidos los hospitales) su peso baja al 38% del total, siendo el peso del sector privado de 55,6% y 62%, respectivamente (PNUD, 2010).

El proceso de descentralización del subsector público, iniciado durante los años 70, fue completado en la década de los 90 (Falleti, 2006). En consecuencia de ese proceso, el gasto público provincial en salud representó un promedio del 70% del gasto público del sector entre 1990 y 2008, incluyendo al gasto relativo a los hospitales públicos. El nivel nacional, al contrario, aportó en media solo el 14,3% del gasto público en salud, un porcentaje inferior al presupuesto gestionado por los municipios (15,3%). Después de la crisis se dio un incremento del gasto nacional, fruto de los programas de emergencia

---

<sup>311</sup> Actualmente el empleado paga el 3% de su salario bruto a la Obra social y el 3% al PAMI (cfr. más abajo en esta sección), mientras que el empleador paga un 6% a la Obra Social y el 0.5% al PAMI (Panigó et al., 2010).

establecidos a nivel nacional, pasando del 15% al 18% entre 2003 y 2004 (PNUD, 2011:39).

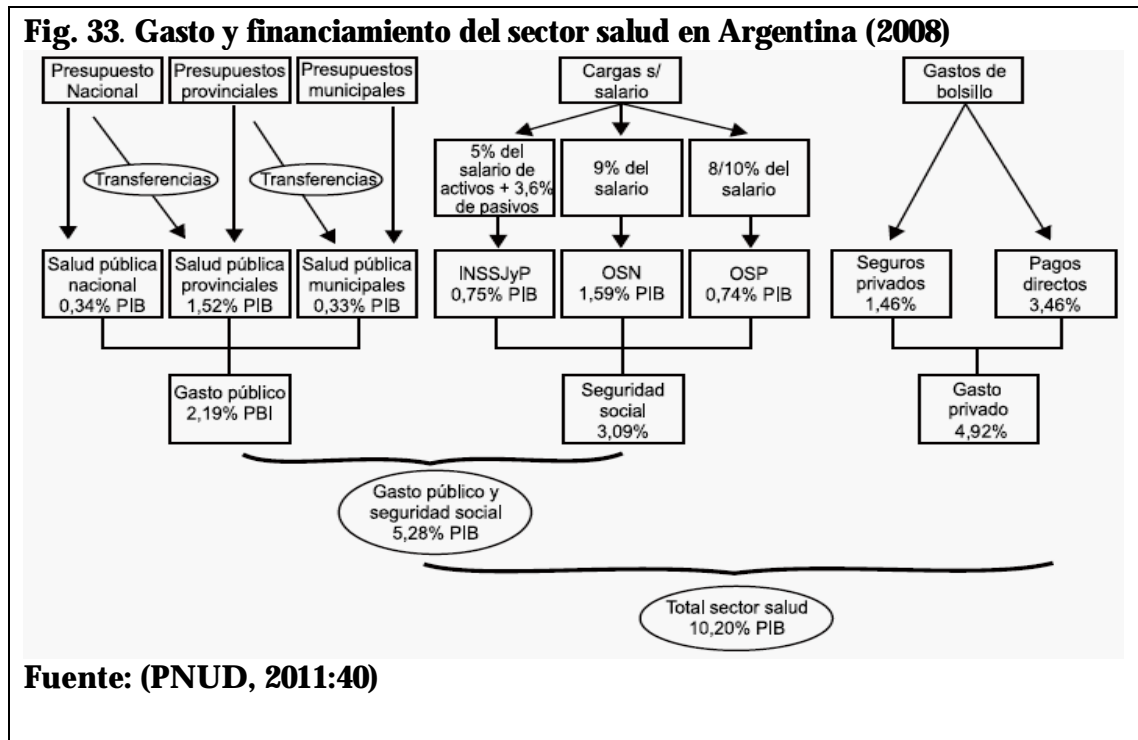


La devolución de la provisión de servicios sanitarios a las provincias, provocó la fragmentación del subsector público de salud a lo largo de líneas de desigualdad geográfica, a causa de las enormes diferencias en los recursos económicos manejados por las provincias, las estructuras laborales y económicas dispares y las condiciones sanitarias particulares de cada provincia (Andrenacci y Repetto, 2006). Una expresión de este problema puede observarse al examinar las diferentes condiciones sanitarias registradas en cada provincia en comparación con los recursos médicos disponibles. Una aproximación del fenómeno se obtiene al cruzar un indicador de las condiciones de salud de la población, por ejemplo la tasa de mortalidad infantil, con un indicador de los recursos sanitarios disponibles en cada provincia, dado por el número de médicos cada 10 mil habitantes (cfr. Fig. 32)<sup>312</sup>.

<sup>312</sup> La figura no incluye los datos de la Ciudad de Buenos Aires por razones de escala gráfica, ya que el número de médicos en esa área cuadruplicaba la media nacional, representando un claro *outlier*. La razón radica en el gran número de profesionales médicos que establecen sus consultorios privados en la ciudad (Katz y Muñoz, 1988).

Datos similares se obtienen utilizando otros indicadores relativos a las condiciones de salud de los habitantes del país, en términos de mortalidad o esperanza de vida, y a los recursos sanitarios. Por ejemplo, la distribución de las plazas en los centros médicos resultaba geográficamente muy desigual: el número medio de camas de hospital por cada 10000 habitantes era de 72,46 en la ciudad de Buenos Aires contra un mínimo de 23,36 en Tierra del Fuego, frente a una media del país de 38.91 PNUD (2010:65). Por razones de claridad gráfica no se incluyen las etiquetas relativas a cada provincia, aunque se agrupan las provincias según las regiones geográficas. Lo que se quiere destacar es la fragmentación geográfica del país, más que la posición relativa de una provincia en particular. Los resultados confirman que las regiones más rezagadas económicamente en términos de desarrollo humano (PNUD, 2010:168), situadas en la zona norte del país, registraban de forma simultánea peores condiciones sanitarias y menores recursos médico-sanitarios. Debe recordarse que el sistema público constituye ciertamente la única forma de servicio médico a la que puede acceder la población sin cobertura de seguro, sin embargo eso no significa que la población con cobertura proporcionada por la seguridad social o por aseguradoras privadas no acceda también al sector público universal, por ejemplo en caso de emergencia o para determinadas dolencias especializadas de tratamiento complejo. Las desigualdades de tipo geográfico afectan por lo tanto a todos los estratos de la población.

A este aspecto, se suma la diferente cobertura de los seguros médicos en cada provincia, como se verá a continuación cuando se trate del componente



contributivo del sistema. El análisis del gasto por sectores confirma la fragmentación tripartita del sistema y el peso que la seguridad social mantiene en el conjunto. El gasto gestionado por instituciones del sector público, guiado por principios universalistas, es sólo del 2,19% PIB (de este monto, la cantidad gestionada a nivel central es apenas el 0,34% del PIB) sobre un gasto total superior al 10% del PIB. La seguridad social centrada en torno a las Obras Sociales (Nacionales y Provinciales) aporta el 3,08% del PIB, por lo que queda claro que el componente contributivo del sistema sigue siendo muy importante. Sin embargo, el gasto privado representa la mayor parte del gasto. A los seguros médicos privados gestionados por aseguradoras privadas, que aportan el 1,46% del PIB, debe añadirse un 3,46% del PIB correspondiente a gastos de bolsillo para los hogares (en medicamentos, pago directo de cuidados médicos, etc.). El gasto directamente a cargo de familias e individuos es de hecho la partida más considerable. Tanto el sector público como el de la seguridad social presentan, como se vio, una ulterior diferenciación entre instituciones de nivel

nacional y subnacional. La Fig. 33 representa gráficamente la extrema fragmentación y complejidad del sector<sup>313</sup>.

Los datos censales muestran que la cobertura de los seguros de salud, tanto de tipo contributivo como de tipo privado, decreció a lo largo de los años 90. En 2001, un 48% de la población estaba sin cobertura, mientras que en 1991 la población no asegurada era del 37% (Fuente: INDEC). En consecuencia, se incrementó la demanda de cuidados sanitarios en los hospitales públicos, los únicos que ofrecían prestaciones gratuitas y de forma universal. Frente a una demanda creciente, el sector público manejó una cantidad de recursos prácticamente sin cambios<sup>314</sup>.

Los datos relativos al Censo de 2010 (cfr. la Tab. 20<sup>315</sup>), confirman que la segmentación del sistema continuaba siendo evidente: un 43% de los argentinos carecía de seguro de salud. Estas personas tenían acceso a cuidados médicos ofrecidos exclusivamente por el servicio público. Debe señalarse, sin embargo, que un 4,8% de la población, es decir, un 11% de la población sin seguro, formaba parte de algún plan o programa estatal de salud (sobre este tema, véase más abajo). Como se ha subrayado el subsector público recibe sólo el 21,5% del gasto total en salud, y sus recursos están fuertemente diferenciados según área geográfica. Un 46,2% están cubiertos por una Obra Social (o el PAMI), mientras un 11,5% habían contratado un seguro privado (INDEC).

---

<sup>313</sup> Para añadir complejidad al tema, debe mencionarse que una parte del gasto manejado por las ART (cfr. sección 1.1.1b.ii) debería calcularse como parte del gasto de salud, al incluir prestaciones de tipo sanitario. Sin embargo, no están disponibles datos que discriminen en el gasto de las ART según la función.

<sup>314</sup> El número de camas en el sistema público fue de 21,7 por 10.000 habitantes en 1996 y de 20,4 en 2004 (Fuente: INDEC). Isuani (2010) sostiene que el gasto per cápita en el sistema público creció ligeramente de 279 US\$ en 1991 hasta 327 US\$ en 2001. El autor sugiere que este aumento podría estar sobrestimado, debido a que los precios en los insumos médicos crecieron más rápidamente que el nivel de precios en el conjunto de la economía, que es utilizado para deflactar los datos de gasto.

<sup>315</sup> Los gastos per cápita son estimados. Podría estimarse ulteriormente, con un cálculo grueso, el gasto medio per cápita en US\$ (2008) en seguros médicos privados (gasto sobre PIB dividido por personas cubiertas), llegando a una cifra de alrededor de 1330 US\$, per cápita, contra cifras de 336,5 US\$ para las Obras sociales nacionales o de 737,8 US\$ en el caso de el PAMI.



Una característica del sector salud, que no es evidente en la tabla, es la múltiple cobertura. Todos los argentinos están cubiertos por la salud pública, gestionada a nivel provincial, y financiada en parte por fondos coparticipados del presupuesto nacional. Luego hay una mitad de la población (el 56,98) que tiene una cobertura ulterior de las Obras sociales. Un 23% de los afiliados de Obras sociales (un 10,6% de la población) contrata seguros privados de las empresas prepagas, con el pago de un premio de seguro, a través de las propias Obras. Un 5,12 de la población declara haber contratado sólo seguros privados. Por lo 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 (y triple si se considera el sector financiado por impuestos) (INDEC, 2012c). En otras palabras llegan a pagar por las tres coberturas a través de diferentes vías. Por último, no debe olvidarse que todos incurren en una cuarta fuente de gasto

<b>Tab. 20. Cobertura (2010) y gasto por subsectores (2008)</b>				
	<b>% de cobertura población.</b>	<b>% gasto sanitario total.</b>	<b>% GDP</b>	<b>Gasto mensual per cápita (ar\$)</b>
<b>Sector público*</b>	<b>100%</b>		<b>2.57%</b>	<b>47\$</b>
(sin seguro médico)	43%	21, 5%		
nivel federal (15% del total)			0.39%	
<b>Seguridad Social</b>		<b>30, 03%</b>	<b>3.08%</b>	
Fondos nacionales	39%	15,6%	1.59%	88\$
Fondos sub nacionales	14%	7,3%	0.74%	116\$
PAMI	8%	7,4%	0.75%	193\$
<b>Total Gasto Privado</b>			<b>4.92%</b>	
Seguros privados	9%	14, 3%	1.46%	
Gasto de bolsillo		33%	3.46%	
<b>Total</b>			<b>10.20%</b>	

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

médico, los costos de bolsillo, por medicamentos y copagos frente a las prestaciones de salud.

Por último, la cobertura del sistema de seguridad social está fuertemente segmentada por el ingreso. Como puede verse en la Tab. 21, la cobertura de la seguridad social era escasa en el primer quintil (apenas un tercio del total) y cubría solo a la mitad de los individuos del segundo quintil, mientras alcanzaba un máximo en el cuarto quintil. La razón radica en que el empleo registrado es más elevado en los quintiles superiores y se reduce considerablemente en los quintiles inferiores. Al contrario, el sistema privado cubría a los individuos en correlación con sus niveles de ingreso, siendo la cobertura más elevada para el quinto quintil. Una relación inversa se daba en el caso del sector público. Casi dos tercios del primer quintil podían acceder exclusivamente al sector público (como se dijo, eso no quiere decir que las personas con otras coberturas no puedan acceder al mismo en determinadas circunstancias).

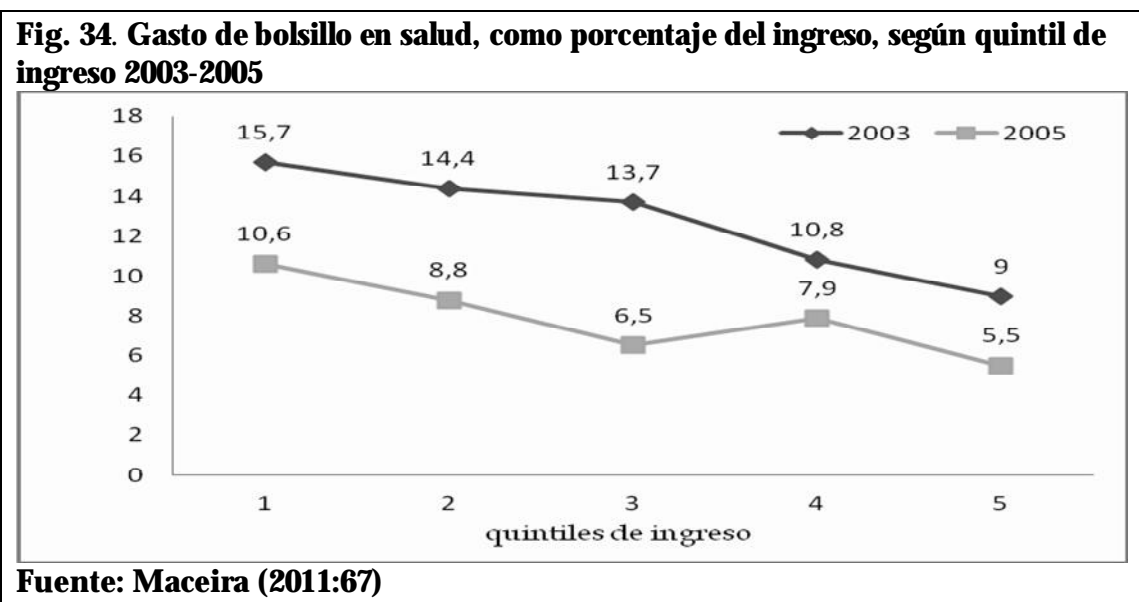
	Quintiles de ingreso per cápita familiar (en %)					Total
	I	II	III	IV	V	
Obra Social	34,56	48,98	60,41	67,8	64,49	55,98
Sistema privado	3,53	4,73	6,87	10,52	23,16	10,13
Cobertura Pública	61,44	45,76	32,22	21,56	12,11	33,53
NS/NC	0,47	0,53	0,49	0,12	0,25	0,36
Total	100	100	100	100	100	100

**Fuente: Maceira (2011:67)**

En conjunto, al lado de la fragmentación geográfica de la que se habló anteriormente, se registra una segmentación por clases de ingresos y estatus laboral. Las clases altas y medio-altas pueden adquirir seguros privados para garantizarse un nivel de prestaciones superior al garantizado por las Obras Sociales, a las que están automáticamente afiliados en caso de ser trabajadores asalariados registrados. Por otra parte, las clases bajas desconectadas del sector del empleo formal deben refugiarse exclusivamente en la sanidad gratuita ofrecida por el sistema de hospitales públicos y han de enfrentarse con su propio bolsillo a los gastos directos, por ejemplo en medicamentos. Los gastos

de bolsillo no afectan de forma neutral a todos los deciles, ya que afectan en mayor grado a las personas de menores ingresos.

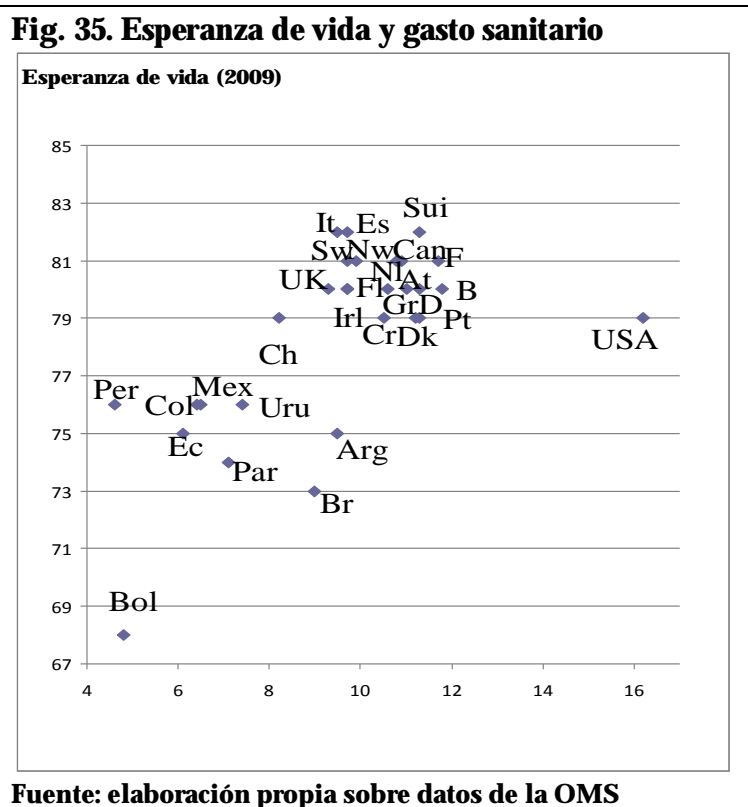
La Encuesta de utilización y gasto en servicios de salud en Argentina del Ministerio de Salud relativa a los años 2005 y 2003 muestra que el gasto directo en salud de las personas de menores ingresos fue considerablemente mayor en los primeros quintiles de la distribución. Debe señalarse la mejora de este indicador en 2005 para todos los quintiles, fruto con toda probabilidad de la recuperación del ingreso disponible gracias a una fase de crecimiento económico sostenido, lo que redujo el peso del gasto en salud para todos los quintiles. Debe subrayarse, no obstante, que la reducción del peso del gasto de bolsillo sobre el ingreso fue más intensa para el tercer quintil (-52,5%) y para el segundo y quinto quintil (39%), que para el primero (-33%) y, en particular, el cuarto (-26,9%), como puede verse en la Fig. 34.



Para concluir esta sección, debe mencionarse que respecto al costo total del sistema, el sector salud argentino consume una cantidad de recursos comparable al de los países más desarrollados. Según un informe del PNUD, en Argentina el gasto total es de alrededor de un 10% del PIB en el 2010 (respecto a una media de 11,2% para los países de ingresos elevados y de un 6,4% para los países de ingresos medio-altos) (PNUD, 2010:60). Sin embargo, los resultados

que obtiene en términos de salud son relativamente bajos: a un gasto de país “rico”, corresponde una esperanza de vida inferior a la de estos países.

En la **Fig. 35**, puede compararse la relación entre gasto en salud sobre PIB y esperanza de vida en un conjunto de países (Estados Unidos, países europeos y de América Latina) según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El caso de Estados Unidos es notorio, ya que presenta un gasto sobre el PIB muy elevado (16%), frente a una esperanza de vida al nacer de 79 años, en



línea con los países más desarrollados. Estos países gastan en promedio un 10,8% sobre PIB y registran una esperanza de vida al nacer media de 80,5 años. La situación de los países latinoamericanos es más heterogénea. En promedio, gastan un 7,3% del PIB y tienen una esperanza de vida de 75,2 años. Los países con mayor esperanza de vida son Costa Rica y Chile, aunque el primero gasta un porcentaje muy superior en salud. Debe decirse que el PIB per cápita de Costa Rica es inferior al de Chile, por lo que estos datos reflejan el mayor esfuerzo fiscal y la prioridad que el primer país atribuye al sector salud. Del resto, hay otros cuatro países que registran una esperanza de vida mayor a la Argentina (de 75 años), pese a gastar un porcentaje inferior del PIB en salud. También Ecuador alcanza un resultado similar gastando casi cuatro puntos menos de PIB. Debe añadirse que muchos de estos países presentan un PIB per cápita inferior al argentino.

Esta serie de datos confirman que la fragmentación y segmentación del sistema cobran un fuerte precio al sistema de salud argentino en términos de resultados. Además estos resultados se refieren a medias, y no toman en cuenta las desigualdades internas al sistema que han sido mencionadas, por lo que el cuadro presenta todavía más claroscuros.

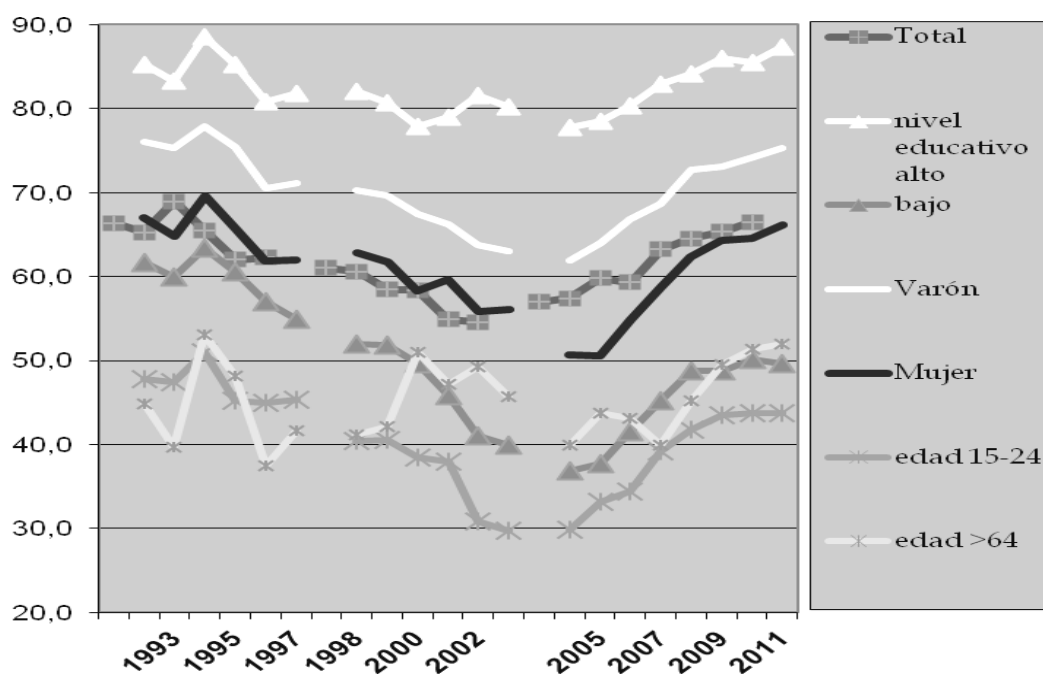
#### *4.8.3. Factores explicativos*

Como se observó en las secciones anteriores la etapa previa a la crisis de 2001-2002 estuvo marcada por la degradación de la situación laboral, tanto en términos de incremento del desempleo como del empleo no protegido. Por su parte, la estructura productiva estuvo caracterizada por una elevada heterogeneidad, con la presencia de un significativo sector informal, donde se insertaron los procesos de desindustrialización y de privatización de las empresas estatales. Como se vio anteriormente la precarización del empleo vino acompañada por la exclusión del sistema de la seguridad social asociado al trabajo registrado, además de por menores salarios, situando muchos de los afectados en riesgo de pobreza. En este sentido, la precariedad laboral afectó también la capacidad de hacer frente a los gastos sanitarios de bolsillo, a la vez que excluía a estas personas de formas de aseguramiento colectivo o individual.

En términos de categorías, como se muestra en la Fig. 36 para los asalariados, la precariedad laboral afectó especialmente a las mujeres, a los jóvenes (entre 15 y 24 años) y a los trabajadores de bajo nivel educativo, de manera que fueron precisamente éstas las categorías que menor acceso tuvieron a un seguro de salud a través de la seguridad social. En compensación, esas categorías lograron recuperar un porcentaje de cobertura más elevado en los años posteriores a la crisis de la convertibilidad. Frente a un crecimiento de la cobertura para la totalidad de asalariados de 9,6 puntos (un 16,78% más), la cobertura para los jóvenes creció de 13,8 puntos (un 46.3% más) mientras para las personas con un nivel educativo bajo creció de 12,8 puntos (un 34,7% de incremento). En el caso de las mujeres el incremento fue de 15,5 puntos (más

30,6%) y en el de las personas mayores de 64 años creció alrededor de 12,1 puntos (más 30,2%) (Cedlas, 2011).

**Fig. 36. Cobertura médica de seguro social para diferentes categorías de asalariados**



**Fuente: Cedlas y Banco Mundial (2011)**

Como se vio en la sección anterior, la intensidad de la cobertura en salud, medida por el gasto per cápita en cada componente, está fuertemente mercantilizada, es decir, depende fuertemente del nivel de ingresos. Este fenómeno se ve reducido por los mecanismos de aseguramiento colectivo de la protección social, que tienden a ecualizar las prestaciones para todos los afiliados, independientemente de sus ingresos. Sin embargo, como se verá en un instante, el subsector contributivo fue reformado en la dirección de una mayor individualización de las prestaciones en la década de los 90, de forma que los rasgos de solidaridad horizontal que lo caracterizaba se han debilitado.

De todas formas, la posición en el mercado laboral sigue siendo un factor determinante, no sólo para que los trabajadores activos obtengan los ingresos necesarios para hacer frente a los gastos de bolsillo, sino también para que puedan acceder a un seguro de salud. La situación es parecida para los

jubilados, ya que su afiliación a un régimen previsional contributivo es igualmente imprescindible para acceder a la protección del PAMI<sup>316</sup>. Por último, se vio como la cobertura del seguro social de salud está diferenciada de forma análoga al grado de precariedad laboral en cada categoría: así la cobertura es menor para las mujeres, los jóvenes, los mayores, y los trabajadores poco calificados; mientras que la cobertura es mayor para los trabajadores varones y de mayor nivel educativo.

#### *4.8.4. Reformas y transformaciones del sector salud durante la convertibilidad*

Los primeros años 90 fueron una época de transformaciones en el sector salud. Como se anticipó, en esos años se completó la descentralización de los hospitales públicos, que pasaron a la órbita provincial. Igualmente importante fue la desregularización de las Obras sociales a partir de 1994. Según la nueva normativa los trabajadores ganaron la libertad de traspasar su afiliación de una entidad a otra. En ese caso, su aporte sería reasignado a la Obra Social de elección, sin importar el ingreso promedio de la Obra Social de origen (como en el modelo anterior), ni del sistema en su conjunto (lo que habría conducido a un sistema más solidario). En otras palabras hubo una individualización de la protección, ya que el aporte individual (menos la cuota destinada al fondo de redistribución) era de libre disponibilidad del asalariado, que podía llevarla en dote a su nueva Obra social. De hecho, uno de los objetivos de esta reforma junto con la reforma del sistema previsional, era la creación de un mercado de capitales local, por lo que se pretendía fomentar el desarrollo de planes de aseguramiento individual.

Aquellas Obras Sociales que contaban con una dispersión importante de salarios empezaron a perder los aportantes de mayores ingresos, que fueron hacia las Obras Sociales de mayores recursos que, a cambio de una cotización más elevada, garantizaban mejores prestaciones. Las Obras Sociales de origen,

---

<sup>316</sup> En la sección 1.1.1c , se explicó cómo los receptores de una pensión no contributiva tienen acceso a un seguro médico otorgado por un programa federal de asistencia, el PROFE.

mientras, mantenían los pasivos preexistentes, lo que les produjo problemas financieros. La crisis económica no hizo sino empeorar esta situación. La solidaridad intra-ocupacional se vio reducida también por la posibilidad que se brindaba a las Obras Sociales de ofrecer planes suplementarios optativos a cambio de aportes extra (coseguros). Una parte de estos planes se encuadraron en acuerdos de convenio entre las Obras y las prepagas. Las cuotas opcionales representaron una parte creciente de la financiación de las Obras Sociales, pero aumentó la desigualdad en las prestaciones que recibían los afiliados a una misma entidad.

En conclusión, la desregulación del período “neoliberal” generó un efecto de decantación de las personas con mayores salarios hacia las Obras Sociales que ofrecían mayores prestaciones. La contracara de este proceso es que las Obras sociales de menores recursos lograron retener solamente los afiliados de bajos salarios o de mayor riesgo relativo. En consecuencia, los efectos polarizadores de los traspasos de afiliados se retroalimentaban<sup>317</sup>. Además la posibilidad de contratar planes de seguros suplementarios incrementó la heterogeneidad de las prestaciones dentro de cada Obra social, en relación con el poder de compra de cada afiliado. Por último, el sistema de copagos frente a una prestación se generalizó, incrementando una vez más el gasto de bolsillo de los afiliados y el efecto de segmentación por ingresos para los aportantes (Cetrángolo y Devoto, 2002).

Desde un punto de vista organizativo, debe mencionarse que las reformas de los 90 establecieron la centralización de los aportes en el Ministerio de Economía para su posterior distribución invirtiendo el mecanismo anterior, según el cual los aportes iban directamente a las Obras Sociales que luego

---

<sup>317</sup> Debe precisarse que los costes de transacción en el cambio son elevados, e insuperables para los más vulnerables, como los enfermos. A éstos deben sumarse los costes de aprendizaje en relación a la nueva obra social, los nuevos prestadores, el esquema de copagos y planes suplementarios. Por esa razón, raramente se dan transferencias de tipo individual, mientras hay traspasos de grupos enteros impulsados, por ejemplo, por representantes sindicales (entrevista con Laura Lima Quintana).



reenviaban la cuota que iba al fondo de solidaridad. De esto deriva que los fondos que cada año no derivan a las Obras Sociales, por ejemplo por errores de registro de parte de las mismas, se van acumulando en un fondo especial del propio Ministerio. Además la propia administración del sector salud se fue complejizando al pasar a ocuparse de la articulación, regulación y coordinación del sistema hasta tres ministerios (de trabajo, de economía y de salud).

#### *4.8.5. Reformas y transformaciones del sector salud frente a la emergencia y durante la etapa de la post-convertibilidad*

En un intento de rearticulación del sistema, en 1996 se estableció un nivel mínimo de asistencia sanitaria, denominado Programa Médico Obligatorio (PMO), que regulaba las prestaciones básicas a las que estarían vinculadas las entidades de la seguridad social, incluida en una lista de cuidados médicos destinados a la prevención y tratamiento de un conjunto de dolencias. Frente a la crisis de 2002, el PMO tuvo que ser ampliado y modificado para hacer frente a la emergencia sanitaria que golpeó el país, cuando un gran número de trabajadores y sus familias perdieron su cobertura médica (PNUD, 2010).

Las personas que ya estaban excluidas anteriormente del sistema tuvieron que soportar la caída generalizada de los salarios y la pérdida de empleo, tanto en el sector formal como en el sector informal. Por esta razón tuvieron que soportar un mayor gasto de bolsillo, con unos ingresos disponibles reducidos. Además, se generó un incremento de la demanda de prestaciones para el subsector público, sin que los recursos disponibles fueran incrementados de forma proporcional. Se dieron casos de desnutrición en las áreas más deprimidas del país. De hecho, tanto la mortalidad infantil como la materna tuvieron un repunte en esas fechas, por primera vez en décadas de caída (OMS).

Para hacer frente a esta situación, se declaró el estado de emergencia sanitaria, como se dijo, y se aprobó con la Resolución 201 de 2002 del Ministerio de Salud para la ampliación y actualización del PMO, denominado desde ese

momento Programa Médico Obligatorio de Emergencia (PMOE). Además se implementaron una serie de medidas propuestas por el gobierno nacional en coordinación con las provincias en el ámbito de coordinación de las políticas sanitarias, el Consejo Federal de Salud, que llevaron a la formulación de un Plan Federal de Salud.

Para paliar la dificultad de acceso a los medicamentos, 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. Esta medida logró mejorar el acceso de las capas más pobres de la población a estos productos farmacéuticos. De hecho, el programa REMEDIAR llegó a alcanzar hasta 15 millones de personas; el 94% de los cuales tenían ingresos por debajo de la línea de pobreza. Otra medida implementada en ese período fue el plan NACER, financiado por el Banco Mundial. Inicialmente limitado a la población de bajos recursos, sin seguro médico, en las provincias más pobres, fue ampliado con el tiempo. Consiste en una transferencia condicionada del gobierno federal al gobierno provincial por cada niño menor de 6 años, mujer embarazada y madre hasta 45 días, sin obra social, atendidos en centros de salud primaria (Ministerio de Salud, 2006).

La comentada mejora de las condiciones laborales producida en el ciclo de crecimiento posterior a 2003, impulsó una recomposición de la protección social. Junto con la creación de puestos de trabajo protegidos, las medidas del gobierno a favor de una ampliación de la cobertura previsional tuvieron un efecto positivo sobre el sector salud, por medio de la afiliación al PAMI. La recomposición de los ingresos promovida por las políticas laborales, los incrementos en los haberes previsionales y, en general, en las transferencias del Estado a los hogares de menores ingresos mejoraron además la capacidad de éstos para hacer frente a los gastos de bolsillo, como se vio en la Fig. 34. En resumidas cuentas, la mejora de la situación económica y las políticas de extensión de la protección del gobierno relajaron la restricción presupuestaria a lo largo de la distribución de ingresos también en el ámbito de la salud.

Como se comentó en las secciones dedicadas al ámbito de la política social, las transferencias condicionadas pusieron especial énfasis en promover los cuidados sanitarios, en particular las vacunaciones, de los hijos de los receptores de una ayuda. Tanto el PJJHD, como el plan Familias, como el último y más significativo AUH, coincidieron en mantener el mismo mecanismo de condiciones/incentivos. En este último caso, el 20% del plan se acumula a lo largo del año y es erogado sólo una vez que se ha certificado el cumplimiento de las condiciones. El AUE, por su parte, incluye un vínculo preciso con otros programas focalizados en mejorar las condiciones sanitarias de categorías específicas, en particular el ya mencionado plan Nacer.

Estas medidas afectaron al funcionamiento del sector salud, aunque de forma indirecta. Si se mira a las reformas que afectaron directamente a la organización del sector, los cambios han sido mucho menos significativos. Respecto a la regulación del sector salud, se han dado algunos pasos en dirección de un incremento de la solidaridad del sistema, ya que se aumentó el porcentaje de los aportes que va al Fondo Social de Redistribución. De este porcentaje sólo una parte va a financiar los afiliados (según categoría de riesgo) de las Obras sociales en dificultades financieras. Una cuota considerable está destinada a la Administración de Programas Especiales, cuyo objetivo es financiar las prestaciones más costosas y de alta complejidad para el sector de la seguridad social<sup>318</sup>. En tiempos más recientes, la Ley 26682 pretende regular el sector de la medicina prepaga, obligándolo a cubrir el PMOE, controlando las

---

<sup>318</sup> El Decreto n°1198 del 17 de Julio de 2012 resolvió la absorción de la APE dentro de la estructura organizativa de la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS). En el mismo mes, Ricardo Bellagio, vinculado al líder de la CGT Hugo Moyano, fue sustituido al frente de la Superintendencia por Beatriz Korenfeld, una colaboradora leal de la presidenta (*Página 12*, 20 de julio de 2012). Los medios de comunicación vinculan estas decisiones con el conflicto creciente entre gobierno y el líder de la CGT, quién en distintas ocasiones ha destacado las deudas que la APE habría acumulado con las obras sociales sindicales. En 2011, la APE habría correspondido sólo 1090 millones de pesos argentinos de los 1600 solicitados por las aseguradoras sindicales (la Nación, 19 de julio de 2012). Finalmente, en la segunda parte del año la SSS, con la resolución 1200/2012, anunció la creación en 2013 de un Sistema Único de Reintegros en sustitución de la APE, y con la resolución 1511/2012 se especificó su funcionamiento a favor de las personas con discapacidad. En todo caso, hasta que no se complete el proceso de reorganización no es posible prever los efectos de estos cambios en la gestión del organismo sanitario.

modalidades de gestión de los contratos y las cuotas de las empresas y estableciendo que no pueden rechazar a ningún contratante por razones de edad o enfermedad preexistente (PNUD, 2011).

En todo caso, es evidente que estas medidas no constituyen de manera alguna un reforma de carácter estructural que haya afectado a la configuración del sector salud y al equilibrio entre sus componentes. Fue el efecto de ampliación de la cobertura producido por las políticas sociales en otros ámbitos el que sostuvo el proceso de inclusión que se iba asentando en el mercado laboral, gracias a un incremento del empleo registrado. El crecimiento de este segmento se transfirió directamente a una mayor cobertura de todos los componentes de la seguridad social y un incremento de la financiación tanto de los fondos previsionales como de las Obras Sociales, permitiendo que un mayor número de beneficiarios pueda tener acceso a mejores servicios de salud. Un

<b>Tab. 22. Evolución del gasto en salud, en promedios anuales sobre el PIB</b>							
Media de los períodos en % del PIB	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-02	2003-06	2007-09*
GPS: Gasto público social	12,93	16,83	19,86	20,61	21,09	19,70	24,88
Gasto en salud en % de GPS	3,36	3,88	4,51	4,79	4,83	4,36	5,37
Subsector Público	25,95	23,04	22,72	23,22	22,89	22,14	21,59
Obras Sociales+ PAMI	1,11	1,41	1,70	1,88	1,99	1,90	2,28
	2,24	2,46	2,81	2,90	2,84	2,46	3,09

**Fuente: elaboración propia sobre datos del MECON (2011). \*datos provisionales para 2009**

efecto progresivo tuvo también el incremento del salario mínimo y su efecto de arrastre sobre los salarios más bajos, lo que permitió que bajara el peso del gasto de bolsillo en salud para los quintiles más bajo.

Sin embargo, desde el punto de vista estructural, no se redujo de forma considerable el grado de fragmentación y de segmentación del sistema, representado en la Fig. 33, ya que ninguna reforma incidió en la estructura territorial y tripartita del sector salud. Por otra parte, como puede verse en la **Tab. 22**, la prioridad sobre el gasto social del gasto en salud financiado a través del Estado, tanto en el subsector público como en el contributivo, fue disminuyendo a lo largo del tiempo en términos relativos, aunque ha alcanzado en el último período considerado un máximo histórico.

Otras habrían tenido que ser las medidas para universalizar de forma más efectiva el cuidado de salud a todos los argentinos. Debería en primer lugar mejorarse la distribución de los recursos sanitarios públicos a lo largo de todo el territorio argentino, para incrementar la calidad de las prestaciones en las regiones más rezagadas del país. Por otra parte, no puede contarse sobre la iniciativa privada para extender la cobertura de los seguros de salud a los grupos de baja rentabilidad, de manera que un potenciamiento del sector público es imprescindible. También es necesaria una mayor coordinación entre niveles de gobierno, y al respecto, el ejemplo de programas como el plan NACER indican el camino a seguir<sup>319</sup>. Por último, en el área de las Obras Sociales sería necesario revertir en parte el proceso de individualización de los aportes implementado en los 90, para incrementar la solidaridad horizontal entre los afiliados, a la vez que debería potenciarse el papel del Fondo de

---

<sup>319</sup> De hecho está en marcha un plan del gobierno, denominado “Sumar”, financiado por un préstamo del BM (código P106735) de 400 millones de dólares cuyo objetivo es extender el tipo de prestaciones a erogar por los servicios públicos provinciales financiadas en la actualidad por el plan NACER y ampliar las personas elegibles a todos los menores de 20 años y a las mujeres de entre 20 y 64 años. La meta del programa es llegar a cubrir por lo menos el 70% de las personas que carecen de seguro de salud (Cortez, 2012).

solidaridad, para reducir la desigualdad de prestaciones entre distintas Obras sociales<sup>320</sup>.

#### *4.9. Conclusiones*

El objeto del cuarto capítulo ha sido presentar el caso de Argentina a la luz del marco teórico delineado en la primera parte de este trabajo. Más en concreto se ha querido analizar las transformaciones de las principales instituciones que componen el régimen de bienestar argentino a lo largo de los últimos años por medio de una comparación entre períodos marcados por contextos sociales y políticos muy diferentes. Una primera gran línea de demarcación se dio entre la fase denominada de la convertibilidad, entre 1991-2001, la cual se cerró con un crisis política, económica y social de enormes proporciones, y el período que se abrió posteriormente. Como se vio a lo largo del texto los dos períodos están caracterizados por atribuir un papel bien distinto al actor estatal. En los 90, el Estado adquirió un rol más residual en comparación a décadas anteriores mientras adquiría peso el sector privado y la autorregulación de los mercados. La fase de la post-convertibilidad se ha movido en dirección contraria, hacia una mayor presencia del Estado y una intervención en las actividades económicas y en la vida social cotidiana cada vez más intensa.

Dicho esto, en el capítulo se ha intentado superar la visión dicotómica que se limita a identificar todo lo malo con el período anterior y todo lo bueno con la fase política actual. En concreto, lo que se ha pretendido hacer a lo largo del texto fue indagar en la evolución de las condiciones sociales en el período de la convertibilidad en su relación con los principales cambios en las políticas sociales promovidas por el gobierno federal. De esta forma se ha procurado verificar la hipótesis de qué la fase de la post-convertibilidad consta de períodos

---

<sup>320</sup> Con este objetivo el Decreto 1609/2012 crea el denominado subsidio de Mitigación de Asimetrías, financiado en parte por el Fondo de solidaridad, con el objetivo de sostener las Obras Sociales con menor número de afiliados, inferior a 5 mil, y con ingreso medio por afiliado inferior al valor promedio calculado para todas las Obras Sociales.

caracterizados por la naturaleza distinta tanto de la coyuntura económica como de la acción estatal.

La salida de la crisis de 2001-2002 dio lugar a un primer momento de cambio político, en un contexto internacional propicio y un nivel de competitividad externa muy favorable para el crecimiento de la actividad económica en condiciones de estabilidad. Sin embargo las transformaciones que hubo se dieron de forma gradual, consensuadas por actores diversos a lo largo del espectro político, en un ámbito donde a la progresiva reconstrucción de las capacidades del Estado se acompañó el legado del pasado, es decir, los elementos de continuidad con la fase de la convertibilidad. Por ejemplo, como se vio, en el campo de las políticas sociales prevalecieron, en un primer momento, las políticas de tipo asistencial destinadas a paliar, primero, y compensar, después, las consecuencias de la emergencia económica.

Una segunda fase estuvo marcada, en cambio, por un mayor conflicto político y una mayor inestabilidad económica, un contexto que se reflejó y obtuvo retroalimentación en una mayor radicalidad de las reformas promovidas por el ejecutivo. El peso del sector público se extendió de forma notable a sectores abandonados en la década anterior y, simultáneamente, se incrementó el gasto público, no sólo en la línea tradicional de la seguridad social, sino también por medio de políticas de contenido novedoso que apuntaban a proteger a los sectores más empobrecidos de la sociedad, en modo particular la infancia.

Parte de los elementos que constituyeron los antecedentes de este análisis fueron diseminados en los capítulos anteriores para favorecer y evidenciar las conexiones y los puentes que debían tenderse entre las secciones teóricas y el estudio de caso trazado en este capítulo. Así, por ejemplo, en la sección 1.8 se explica el contexto que condujo al endeudamiento de los países de América Latina, y Argentina en particular, la posterior crisis de la deuda, y su resolución acompañada por el impulso a las reformas estructurales. En el caso de la sección 2.5, la presentación de los principales conceptos utilizados en el

análisis de la pobreza y la desigualdad fueron aplicados para el caso particular de Argentina en las últimas décadas. De forma análoga, en la sección 2.6.2 se ofrece una revisión de la literatura argentina sobre temas relacionados con la exclusión social, en el marco de la discusión general sobre ese concepto que se brinda en ese capítulo (2.6). Por último en la sección 3.5.3 se discutió de forma preliminar las características del régimen de bienestar argentino a la luz de la literatura sobre el país. La pregunta que quedaba en el aire estaba una vez más relacionada con continuidades y discontinuidades, en este caso entre el período marcado por las reformas de inspiración neoliberal y el anterior patrón de organización de la sociedad centrado en el Estado y nacido al calor de la crisis de los años 30.

Con el objetivo de encuadrar la trayectoria seguida por el país en el largo plazo y entender las características del régimen de crecimiento establecido durante la convertibilidad, este capítulo presentó una larga sección (4.2) que trató de evidenciar los elementos principales que caracterizaron a las instituciones sociales y económicas en la segunda posguerra, destacándose la inestabilidad política y el fuerte protagonismo del Estado durante ese período. Las secciones 4.2.1 y 4.2.2 recorren este período hasta el final de la dictadura militar, como colofón de lo dicho en la sección 1.8 respecto a la crisis de la deuda. La sección 4.2.3 por su parte se centra en el recrudecimiento de la crisis, que llegó a desembocar en una fase de hiperinflación descontrolada, y la concomitante asunción de Carlos Menem como Presidente del país, entrando en el detalle de las reformas estructurales que fueron instrumentadas por su administración.

En el marco de ese régimen de crecimiento caracterizado por la convertibilidad, la sección 4.3 trata en detalle de la evolución de los mercados laborales y de las políticas de desregularización que impulsó el gobierno de Menem. La sección 4.3.4 presenta las consecuencias que estas políticas tuvieron sobre el grado de informalidad y precariedad observado en el mercado de trabajo argentino. Las secciones posteriores de 4.3.5 a 4.3.7 indagan más en este asunto, estableciendo relaciones de los dos conceptos entre sí y respecto tanto al



acceso a la seguridad como respecto a la pobreza y a la desigualdad de ingresos que afecta a aquellas personas que se encuentran insertadas en el mercado laboral de forma no registrada o informal. Los resultados muestran que estas situaciones de vulnerabilidad social están estrechamente asociadas entre sí. En particular, dada la estructura contributiva de las instituciones tradicionales de la seguridad social, el mal funcionamiento de los mercados laborales y la exclusión de una parte considerable de los trabajadores de formas reguladas de empleo se ha traducido en una exclusión del acceso a derechos sociales fundamentales como la protección contra los riesgos de la vejez o a cuidados sanitarios de igual nivel a los garantizados a los trabajadores registrados.

La sección posterior ahonda en las razones que condujeron a la deflagración de la crisis de 2001-2002 a partir de un análisis de las debilidades del régimen de crecimiento de la convertibilidad y a un posterior examen de las formas en las que el país salió de esa situación de emergencia, de cómo inició su recuperación, y de cómo las soluciones que se adoptaron en esas circunstancias influenciaron la etapa posterior.

Todo lo examinado hasta el momento constituye la base del vivo debate que anima la sociedad argentina en la actualidad. Tanto desde el gobierno como desde posiciones críticas con éste se evalúa a la actual fase de crecimiento económico con un ojo puesto en el pasado, en particular a la década de los años 90 y posterior crisis del “modelo” anterior. En la sección 4.5 se pretende resumir los términos principales de este debate que, en su esencia, se centra en las rupturas y continuidades entre las políticas y las estructuras sociales vigentes en la primera década del siglo, respecto a otros momentos de la historia argentina.

Para intentar ofrecer una interpretación propia de esta etapa, se presenta en la sección 4.6 un análisis pormenorizado de las condiciones socio-económicas observadas a lo largo del período. Los elementos principales que forman el análisis comparativo son el crecimiento, la pobreza, la desigualdad y las condiciones en el mercado laboral, en términos de empleo, calidad del

vínculo contractual y niveles salariales. Una atención especial se presta a la cuestión de la inflación y de cómo medirla, una vez que el instituto oficial de estadística fuera intervenido por el gobierno. La sección 4.6.1 trata de este tema y muestra los efectos de medidas alternativas de inflación sobre algunos indicadores. El mismo ejercicio fue efectuado en relación a los valores reales de las transferencias erogadas por el Estado a lo largo de la sección 4.7, que se ocupa de las políticas sociales implementadas en la post-convertibilidad.

En el marco de este último análisis, se distingue entre políticas centradas en los trabajadores en activo o que potencialmente tienen capacidad de acceder al mercado de trabajo (4.7.1) de aquellas políticas que apuntan a solucionar las situaciones de exclusión más vulnerables, con el objetivo prioritario de proteger a la infancia de los riesgos de la pobreza en términos de un menor grado de acceso a la educación y a los cuidados de salud (4.7.2). A lo largo de estas secciones se evidencian las continuidades y las novedades que se han incluido en las políticas sociales promovidas por el gobierno. Es en esa óptica que se lee el programa de transferencias denominado AUH, al considerar que procura integrar el sistema de protección de los ingresos para los menores que ya favorecía a los trabajadores registrados (como se ve en la sección 4.7.3).

En términos generales pueden resumirse los resultados que se recaban de estas secciones diciendo que las políticas de transferencia del Estado extendieron de forma notable su cobertura, incrementándose a lo largo de todo el período el número de receptores, con programas tales como la moratoria previsional. El monto de las transferencias también se incrementó de forma muy significativa, en términos nominales. Sin embargo, en términos reales, queda en parte incierto si el incremento significó una simple recuperación de niveles anteriores o determinó que se logaran niveles históricamente elevados. La respuesta a esta pregunta influye naturalmente sobre la evaluación que se quiera dar a este período, como se verá en el capítulo que contiene las conclusiones finales de este trabajo.

Por último, la sección 4.8 presentó un análisis del caso del sector salud en Argentina. Las razones que explican esta sección son múltiples. En primer

lugar permiten estudiar las políticas sociales del gobierno argentino en el ámbito de la erogación de bienes y servicios públicos y, en ausencia de provisión directa, de la regulación de los otros ámbitos no estatales en los que se producen. El caso del sector salud es significativo por otras razones. En primer lugar por su carácter clave a la hora de contribuir a garantizar uno de los derechos fundamentales del ser humano, es decir, el derecho a una vida saludable. La otra razón reside en la estructura misma del sector salud en el país: su elevada fragmentación territorial, la segmentación de los cuidados recibidos por los distintos grupos sociales y su estructuración tripartita a lo largo tanto de la financiación como de la provisión de servicios hacen que un examen de esta área de las políticas sociales reporte elementos de interés. Este último aspecto permite vincular el estudio del sector a los temas tratados anteriormente.

De hecho, en esta sección se vio como la evolución de los mercados laborales impactó sobre el pilar contributivo del sistema, las Obras Sociales, y de forma consecuente sobre la población que debía ser atendida exclusiva por un sector público que no vio incrementados de la misma manera los recursos a su disposición. Este proceso fue revertido en el período posterior gracias a la coyuntura económica favorable pero también gracias a las políticas inclusivas del gobierno, en particular las que otorgaron los beneficios previsionales a personas que carecían de los años necesarios de contribución. Además, como se subrayó en las secciones anteriores, las transferencias de tipo condicionado hicieron de la atención médica una de sus características definitorias. También en este ámbito se observó por lo tanto el creciente papel del Estado en comparación a la década anterior.

Respecto a las cuestiones que emergen a partir de los elementos presentados, en particular por lo que concierne a las continuidades/discontinuidades observadas en la presente etapa y en las distintas fases que la han caracterizado y, a futuro, respecto a la sostenibilidad de los avances que se han registrado en la última década, se remite a lo que se dirá en el capítulo de las conclusiones.



## Reflexiones finales

Este trabajo se fijó el objetivo de discutir en una perspectiva histórica la nueva etapa política y económica que ha caracterizado a Argentina a partir de 2003, a la luz de las mejoras observadas en los principales indicadores sociales y de los cambios impulsados por los gobiernos de esta fase a las políticas sociales del Estado. A lo largo de la primera parte del trabajo, se argumentó respecto a cuáles son los elementos que permiten evaluar la trayectoria de desarrollo de un país, en un enfoque superador de los enfoques puramente economicistas. Se adoptó finalmente una postura teórica, y a la vez ética, que hace coincidir el progreso con el desarrollo máximo de las potencialidades del ser humano. Para que así sea, se considera que debe estar garantizado para todos el acceso a un conjunto mínimo de derechos sociales, que les permita no sólo el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos propios de las democracias liberales, sino también la posibilidad y la capacidad de que cada persona pueda concebir y desarrollar sus propios planes vitales y sus potencialidades. Dada la responsabilidad del Estado y las capacidades que posee de influir sobre el bienestar de las personas que habitan en el territorio bajo su soberanía, se discutió finalmente de qué forma las políticas estatales deberían garantizar el cumplimiento de esos derechos básicos, para minimizar el área de aquellas personas o grupos sociales que permanezcan socialmente excluidas de su ejercicio.

Esta perspectiva teórica fue aplicada en el estudio de caso para discutir de forma crítica los avances observados en Argentina en la reducción de la exclusión social, en comparación no sólo con la emergencia social de la crisis de 2001-2002 sino también con etapas anteriores. En particular, el objeto de la investigación fue el de evaluar críticamente el relato que han dado de la nueva etapa los gobiernos del movimiento político denominado “kirchnerismo”, en particular respecto a la retórica que define su proyecto de país como el de un “modelo de desarrollo con inclusión social”, en contraposición con la exclusión social que habría caracterizado la década anterior de implementación de las

reformas estructurales de inspiración neoliberal. Fue por esta razón que en la primera parte se deconstruyeron los conceptos de desarrollo y de exclusión social, y se discutió el papel del Estado en la consecución de un desarrollo incluyente. A raíz de ese análisis, en la segunda parte se ponen en relación las reformas en el área de las políticas sociales y económicas con la variación de los principales indicadores sociales, para discutir el impacto de las primeras, a la luz de los cambios en la coyuntura económica. Para este fin, se adopta una perspectiva histórica que compara los principales rasgos de la última etapa no sólo con los años 1990, sino también con el legado de otros momentos históricos de la historia argentina. A continuación, se presentarán las principales conclusiones de las dos partes que componen el trabajo, a lo que seguirán algunos comentarios finales sobre el tema en discusión y las posibles futuras líneas de investigación.

### *1. Principales aportes de la investigación teórica*

En la primera parte del trabajo se presentó una extensa revisión de la literatura en torno a tres ejes principales: el desarrollo económico; el bienestar, de qué forma se mide y como se distribuye; las interacciones entre Estado y otras formas de organización social en la producción de bienestar, en la consolidación de los derechos sociales y en los sistemas de protección social. Se eligieron estos tres temas en cuanto se consideraban necesarios para acometer el estudio de las relaciones entre la conformación de un nuevo régimen de crecimiento económico en Argentina a partir de 2001-2002, las transformaciones en las condiciones socioeconómicas del país y los cambios en el sistema de políticas sociales impulsados por los gobiernos de la última etapa. El objeto de esta exposición fue, por tanto, el de analizar la génesis y la evolución de los conceptos que conforman los tres ejes temáticos, a través de una discusión de los principales aportes de la literatura, al fin de desarrollar de forma crítica el marco teórico que sería utilizado en el estudio de caso presentado en la segunda parte de este trabajo.

En más detalle, el Capítulo 1 estuvo dedicado a discutir de forma crítica el concepto de desarrollo sobre la base de una revisión de los aportes de la disciplina de la economía del desarrollo. En particular se buscó distinguir la idea de desarrollo del muy extendido concepto de crecimiento económico, ya que ambos se utilizan en el debate político de forma generalmente intercambiable. Aunque la idea que está detrás de las dos palabras alude a la prosperidad y al bienestar de una comunidad, este trabajo se posiciona en la parte de los que distinguen de forma clara entre ellas y aboga por la utilidad de servirse de una definición amplia, y necesariamente compleja, de desarrollo como término de comparación para evaluar y discutir sobre la situación determinada de un país o sobre el grado de deseabilidad de propuestas alternativas de políticas públicas. En esta concepción, el crecimiento económico constituye, como se dijo, sólo un aspecto del desarrollo, una dimensión ligada a la producción económica, que en absoluto puede agotar las múltiples facetas del bienestar humano.

Devaluar un economicismo unidimensional que se limita a encumbrar al crecimiento económico supone perder en simplicidad, pero también ganar en una visión multidimensional de las causas y efectos que explican los fenómenos económicos y sociales. Sin embargo, también se hace necesario desenmarañar la multiplicidad de sentidos que se asocian al concepto y entrar de lleno en el debate de cómo definir el desarrollo y sus atributos. A partir de los matices que se dan a la idea de desarrollo, se interpreta de forma diferente la realidad y ofrecen soluciones distintas a los problemas que enfrenta un determinado país. Para ordenar las diversas posiciones, a lo largo del capítulo se han comentado los aportes de las escuelas teóricas principales, delineando en cada caso las posturas ideológicas opuestas.

El análisis ha seguido un orden cronológico, partiendo de la discusión de la economía clásica en torno a la extensión mundial del sistema capitalista, para pasar a la construcción histórica del concepto de desarrollo en la posguerra y su uso en el debate sobre los problemas del crecimiento en los países ex-coloniales no industriales o en incipiente fase de industrialización. A lo largo de la

discusión se ha constatado la presencia de posturas contrapuestas que pueden agruparse a lo largo del espectro ideológico en torno a dos grandes familias, por un lado las ideas afines al liberalismo económico, por el otro las que privilegian la búsqueda de la justicia social.

En términos generales, los autores que se reconocen en la primera postura confían en el funcionamiento de los mecanismos de mercado y predicán los beneficios de una inserción amplia en el sistema económico internacional, acompañada en el plano interno por políticas de desregulación y promoción de la iniciativa privada, manteniendo al Estado sólo las funciones básicas. Frente a estas ideas predominantes, se han presentado las posturas críticas que advierten de las prácticas neocoloniales que se esconden en los intercambios económicos internacionales y enfatizan la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo de largo plazo que permita instaurar lazos de cooperación internacional que sean beneficiosos para todas las partes y no atenten a la autonomía y la independencia de los países más débiles. Para lograr este objetivo es imprescindible la presencia de un Estado fuerte que marque las pautas del desarrollo de un país y distribuya de forma equitativa los frutos del crecimiento económico.

Esta posición fue especialmente influyente en el caso de América Latina, cuya producción teórica se centró en explicar los procesos de transformación social que generó la fase de crecimiento acelerado vivida por la región en la posguerra. Las corrientes teóricas latinoamericanas subrayaron la presencia de heterogeneidades y la coexistencia de elementos modernos y tradicionales en los procesos de modernización. Si en un primer momento fue predominante la postura que atribuía al Estado el papel principal de promover el desarrollo, coordinar las actividades de los actores económicos e intervenir directamente en la producción para paliar la escasez de capital y de iniciativa del sector privado, en las décadas posteriores las ideas liberales ganaron en influencia, al calor de la crisis de la deuda, hasta caracterizar un fase de reformas estructurales apoyadas tanto en el consenso interno como en el favor de las organizaciones financieras internacionales.



Los diagnósticos sobre el crecimiento se hicieron cada vez más complejos. El consenso inicial, que señalaba la escasez de recursos materiales para explicar el atraso económico, se fue sustituyendo por un análisis más sofisticado que destacaba la necesidad de considerar las dimensiones inmateriales del desarrollo, como el nivel de capital humano y la presencia de instituciones propicias a la expansión de las actividades económicas y la innovación tecnológica. Las posturas liberales más refinadas reconocen al Estado el papel fundamental de promover la acumulación de estos activos no materiales y fortalecer las instituciones sociales, que consoliden el imperio de la ley, estimulen la competición y la cooperación económica y promuevan la innovación y el conocimiento.

Respecto a las políticas sociales, muchos autores que se reconocen en el institucionalismo han subrayado las sinergias entre la estructura de los sistemas públicos de bienestar y el régimen de crecimiento prevaleciente en un país. Los primeros generan las energías humanas que son el combustible del crecimiento, pero sólo el crecimiento permite obtener los recursos para financiar los sistemas de bienestar. En la misma línea, la teoría de la regulación defiende que el equilibrio entre acumulación económica y reproducción social se produce sólo cuando las formas institucionales que regulan los distintos ámbitos de un sistema económico (como el laboral, el monetario, etc.) logran coordinarse en un modo de regulación que canalice de forma dinámica los comportamientos individuales según modalidades propicias al crecimiento económico y la estabilidad social.

Sobre estas bases, se han presentado algunos trabajos que evidencian como un enfoque institucionalista pueda explicar algunos de los rasgos que han caracterizado el desarrollo de Argentina. Si bien este trabajo considera que estas consideraciones son correctas en muchos aspectos, también se ha considerado necesario incluir en el análisis una perspectiva de largo plazo sobre la evolución del sistema capitalista mundial y las formas en las que se insertado la región latinoamericana en él. Se considera que muchos rasgos de la coyuntura actual no pueden explicarse sin referirse a las consecuencias de la ruptura de la

hegemonía de Estados Unidos en el ámbito internacional y del compromiso keynesiano de la posguerra en el ámbito nacional.

El caso de la región latinoamericana ejemplifica y ha alimentado como pocos el debate sobre el desarrollo, pudiéndose identificar fases de transformación a menudo radical de las políticas económicas inspiradas en estas o aquellas teorías. Lo que parece incuestionable es que los procesos de crecimiento económico e industrialización, aun generando visibles progresos materiales en las condiciones de vida de la población, también han dejado sin resolver y han exacerbado problemas sociales, que siguen aquejando a la región, como la pobreza y el elevado grado de desigualdad, y generado una degradación de los recursos naturales que fija una seria hipoteca sobre la sostenibilidad futura de las actuales pautas de producción y consumo, algo común a todas las latitudes.

En el Capítulo 2 se ahonda más en estas cuestiones discutiendo de la relación entre crecimiento económico y bienestar humano. También esta sección se ha procedido a una revisión de la literatura pertinente, principalmente en el ámbito de las ciencias económicas aunque con una atención a los aportes de la filosofía política, en esos autores que mayormente han influido sobre el debate económico. Una vez más se ha presentado la postura del paradigma dominante bajo la forma de la economía neoclásica, sus lineamientos básicos y los elementos de ruptura con la tradición precedente encarnada en los autores clásicos. En particular se ha subrayado como para esta escuela el problema distributivo deriva de forma automática de la fijación de precios en los mercados de factores y, por lo tanto, como cualquier intervención supondría una disminución de la eficiencia del sistema.

Naturalmente una posición de este tipo legitima el estatus quo en nombre de una supuesta eficiencia, que se alcanza sólo en el caso de que los numerosos supuestos de la teoría económica se cumplieran en la realidad. Una vez que se esclareció como el positivismo moralmente neutro de la escuela neoclásica es sólo aparente, se presentaron algunos conceptos básicos del

debate filosófico en relación con las ideas de libertad, justicia, equidad y legitimidad de la redistribución. La discusión respecto a estos temas ha servido para concretar el punto de vista normativo que rige este trabajo. De manera simplificada, se cree que el cumplimiento de un ideal de justicia social, requiere que se garantice a todas las personas por igual un acceso a un mínimo de recursos, requeridos para vivir una vida decente en los términos reconocidos por la sociedad, y entendidos en el sentido más amplio como el sustrato material de los derechos sociales, económicos y culturales.

La posición ética que adopta este trabajo atribuye por lo tanto un papel fundamental al Estado, cuyos vértices sean elegidos democráticamente, y a su acción de distribución de los recursos económicos, y se distingue de otras posturas que proclaman la inviolabilidad de la propiedad privada por encima del bienestar general y, por lo tanto, la ilegitimidad de toda forma de redistribución. Esto no significa negar la inviolabilidad de las libertades individuales, pero sí reconocer la necesidad de garantizar a todos los seres humanos un mínimo de derechos básicos para que cada cual esté en condiciones de perseguir su propio proyecto vital. No deberían aceptarse, por tanto, las perspectivas que entienden que las desigualdades sociales son fruto irreducible de leyes naturales o de la distribución aleatoria de los talentos y las predisposiciones individuales y por lo tanto intangibles.

A partir de esta perspectiva, la segunda parte del capítulo discute sobre las principales dimensiones de análisis adoptadas en la literatura en la investigación del grado de justicia social relacionado con distintas configuraciones de los sistemas económicos, con la finalidad de tener un término de comparación en la evaluación de estados sociales alternativos. La dimensión más medida ha sido la variable de los ingresos monetarios, cuyo principal límite es su unidimensionalidad y el hecho de no considerar los componentes no monetarios del bienestar humano. Eso no significa negar que, en una economía capitalista, los ingresos constituyan una variable fundamental que determina la capacidad de obtener en el mercado la gran parte de los bienes y servicios necesarios a satisfacer las necesidades materiales de una persona.

Respecto a los ingresos es posible medir tanto el grado de desigualdad que caracteriza su distribución en una población, como la cantidad de personas que no logran alcanzar un umbral mínimo establecido. Para introducir de manera preliminar algunos elementos que entraron en la discusión del estudio de caso contenido en el Capítulo 4, se presentó una discusión de estos conceptos utilizando las estadísticas referidas a Argentina. De esta forma el caso concreto permitió ejemplificar los elementos distintivos, los puntos de fuerza y los fallos que caracterizan estas medidas.

Al respecto, puede decirse que el concepto de pobreza resulta funcional a un análisis de las condiciones de vida de la parte más desfavorecida de la población, mientras el análisis de la desigualdad es, por definición, un estudio de las brechas existentes entre los ingresos de las personas. Los dos conceptos hacen referencia a distintas ideas de justicia, ya que la segunda dimensión capta el grado de acercamiento a un ideal de igualdad social, medida en términos económicos, mientras que la primera sugiere la necesidad de que sea garantizado por lo menos un nivel mínimo de bienestar económico a todos los miembros de una comunidad. Por último, se hizo referencia al análisis de la distribución de tipo funcional del ingreso nacional. Esta técnica estudia en un nivel más profundo la cuestión de la desigualdad, interrogándose sobre la naturaleza de un determinado régimen de acumulación y de qué manera se reparten entre las clases sociales los beneficios que derivan del incremento de la producción. En otros términos, el análisis de la distribución funcional permite observar la desigualdad primaria que genera el régimen de producción existente. La relación con la distribución de los ingresos está intermediada por la intervención redistributiva del Estado, tema al que se dedicó el Capítulo 3, como se dirá en un momento.

La última parte en la que se divide el Capítulo 2 discutió la cuestión de la justicia social desde una perspectiva multidimensional y no monetaria, con el objeto de superar los límites identificados en los indicadores de ingresos. Para lograr este objetivo, este trabajo propuso recurrir al concepto de exclusión social. Una razón añadida que hace interesante analizar en detalle este

argumento, es que además, como se anticipó en la introducción de este trabajo, se trata de un concepto que ha sido utilizado ampliamente en la comunicación política por parte de los gobiernos argentinos que rigieron el período posterior a la crisis de 2001/2002. Si bien se trata de una expresión que se caracteriza por una cierta ambigüedad y vaguedad, se considera que captura bien la idea que comparte este trabajo, es decir que no puede hablarse de justicia social si no se garantiza el acceso a un conjunto básico de derechos sociales fundamentales.

Como se dijo en el texto, el concepto de exclusión social se ha difundido sobre todo a partir del debate político europeo y ha permanecido ausente en la literatura de Estados Unidos, donde se le ha preferido el concepto de “*underclass*” y el énfasis hacia la responsabilidad individual y contra la cultura de la pobreza que esa expresión contiene. De hecho, el concepto de “*underclass*” atribuye al individuo y a sus decisiones una parte preponderante de su destino. Al contrario, la idea de exclusión social remite a las consecuencias de determinadas estructuras sociales sobre los comportamientos individuales. No esconde el conflicto social subyacente, más bien busca analizar los procesos sociales que de forma simultánea generan exclusión social para algunos y privilegios para unos pocos.

Respecto a las causas de la exclusión social, en el caso europeo se vinculó estrechamente las disfunciones en el mercado laboral con la exclusión social. Debe decirse que se trata de una relación existente, pero que además está construida socialmente a causa de los mecanismos de elegibilidad de los sistemas de seguridad social, los cuales hacen depender el acceso a los derechos sociales de la participación a los mercados laborales formales. Naturalmente no se trata de la única forma en la que el Estado interviene entre estas dos dimensiones, y políticas universalistas pueden debilitar el vínculo entre empleo e inclusión/exclusión social. Por esta razón, en este trabajo se considera que la relación entre el empleo, el ámbito donde en economías capitalistas las personas obtienen ingresos monetarios, y las condiciones de pobreza y exclusión social no son directos, sino que están intermediados por la acción del Estado.

Es precisamente a este último aspecto que fue dedicado el Capítulo 3, donde se presenta una discusión del papel del Estado en la producción de bienestar en una constante interacción con otros ámbitos de la acción humana, en particular el mercado y los grupos sociales a los que los individuos pertenecen, por elección individual o vínculo afectivo, en particular los núcleos familiares. En el capítulo se discutieron las políticas sociales por medio de las cuales el Estado interviene en las relaciones económicas y sociales que se desarrollan bajo el ámbito de su soberanía.

El origen de la intervención social se sitúa en el período posterior a la Revolución francesa, cuando se produce una contradicción evidente entre la extensión de las libertades individuales propias del liberalismo burgués y las condiciones sociales a las que estaban sometidos los trabajadores de las empresas capitalistas. A la denominada “cuestión social”, que dio lugar a conflictos sociales muy intensos y a la movilización política de los trabajadores, se dieron soluciones que intentaban mejorar las condiciones de trabajo y la protección frente a los principales riesgos sociales a partir de la segunda mitad del siglo XIX. A continuación, los conflictos bélicos y la incrementada capacidad de intervención del Estado, junto con el consenso político alcanzado en los países democráticos frente a la degeneración totalitaria que había alcanzado a numerosos países europeos en la primera mitad del siglo XX, generaron el momento político que condujo al llamado compromiso keynesiano y a la asunción de parte del Estado de cada vez más responsabilidades.

No sólo el Estado debía suavizar los ciclos económicos y sostener el nivel de la producción en las fases recesivas, sino fue tomando forma la idea de que promover los derechos sociales constituía una responsabilidad del Estado, junto con la protección de los derechos civiles y políticos liberales, con el objetivo de conducir a la sociedad hacia una efectiva igualdad de oportunidades y a una participación más efectiva de todos los ciudadanos en la toma colectiva de decisiones. Las formas en las que el Estado asumió estas nuevas responsabilidades, y las políticas que adoptó para hacer frente a las mismas, merecieron que se acuñara la nueva expresión de Estado del bienestar.

A lo largo del capítulo se presentaron las principales hipótesis que ha manejado la literatura para explicar el surgimiento del Estado de bienestar en las economías capitalistas avanzadas, en particular el papel cumplido por el conflicto entre las distintas fuerzas sociales organizadas, en particular las de los trabajadores, y el grado de autonomía mostrado por las instituciones estatales en las formas que adoptaron los sistemas de políticas públicas. Entre las funciones del Estado de bienestar se han destacado la redistribución en beneficio de los grupos de menores recursos, el respaldo a formas de aseguramiento colectivo y obligatorio de los trabajadores como protección frente a los riesgos sociales, la expansión del sistema escolar y sanitario con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales a la educación y la salud, y en general la regulación e intervención de los mercados en todos esos casos en los que debe prevalecer algún interés general sobre los intereses privados. En resumidas cuentas, el Estado de bienestar cumple la función fundamental de promover la cohesión social por medio de garantizar la extensión más amplia de los derechos económicos y sociales frente a las consecuencias sociales producidas por la coyuntura económica.

A continuación se presentó una reseña de la literatura que ha clasificado a los Estados de bienestar a lo largo de diferentes dimensiones de análisis. En particular, se destacaron los análisis que han discutido los modelos universalista, contributivo y residual de estructuración del gasto en transferencias de ingresos de parte del Estado, sirviendo a principios alternativos de elegibilidad, es decir según necesidad, contribución, o ciudadanía, y los efectos en términos de estratificación y redistribución que cada sistema de bienestar produce.

La utilización del concepto de régimen de bienestar permitió extender el análisis a las interacciones que las políticas públicas generan con las otras esferas de organización de la actividad humana en términos de bienestar, con una atención particular a la producción de cuidados en el ámbito familiar, y al acceso a bienes y servicios públicos de gestión privada, reguladas bajo las condiciones de cada mercado. Esta visión más amplia ha permitido contrastar

las diferentes modalidades de financiación y de estructuración del gasto social, en el que el papel que ha asumido el sector privado es cada vez mayor. Los cambios en la naturaleza de los riesgos sociales producidos por la transformación en sentido global y desregulado del sistema económico capitalista y las transformaciones sociales que se han dado en las últimas décadas, han provocado un creciente desfase entre la estructura tradicional de los Estados de bienestar y las nuevas necesidades generadas por la creciente fragmentación del mercado de trabajo, la mayor participación femenina y el envejecimiento de la población.

Frente a estos cambios y a las presiones que producen sobre la capacidad de financiación del Estado, las instituciones del Estado han mostrado una extraordinaria capacidad de resistencia al cambio. El denominado “atrincheramiento” del Estado de bienestar ha significado la relativa estabilidad de las instituciones de los sistemas de seguridad social creadas en las décadas anteriores frente a las propuestas de reducción de las responsabilidades estatales. Sin embargo, estos procesos han significado el progresivo desfinanciamiento de las cajas de la seguridad social, el endurecimiento de las condiciones de acceso, la reducción de los servicios, la consecuente sangría de afiliados al sector privado, la pérdida de consenso respecto a las dimensiones del gasto público y de la tasación del trabajo dependiente, y sobre todo la exclusión de aquellos sectores de la población que por razones de su trayectoria laboral ya no han podido encasillarse en la estructura tradicional de las políticas sociales.

Algo de todos estos procesos ha podido observarse en el caso de Argentina. En la parte final del Capítulo 4 se introducen algunos elementos que favorecerán el análisis de estas cuestiones en el caso argentino. De forma similar a otros países de la región latinoamericana, en el caso de Argentina las instituciones estatales presentan capacidades más débiles y más inestables, y sistemas económicos marcados por una elevada heterogeneidad, en comparación con los países más industrializados de la región. Aun con estas precauciones, no puede negarse que muchas características del sistema de la seguridad social



argentino se asemejan, al menos en sus características formales, con sus correspondientes modelos europeos pertenecientes a la familia de los sistemas contributivos, no obstante el mayor grado de informalidad presente en las actividades económicas.

Sobre esta estructura intervinieron las reformas estructurales cuyos efectos impactaron de forma particular sobre los mercados laborales formales, que constituían la espina dorsal de la seguridad social del país. De esta forma, deben discutirse por un lado las reformas que afectaron directamente a la estructura del régimen de bienestar argentino, como en el caso de la parcial privatización del sistema previsional. Por el otro, debe comentarse como los cambios en las instituciones económicas produjeron un incremento concomitante de los grupos sociales excluidos del acceso a los derechos sociales garantizados en el régimen de crecimiento anterior. El debate se ha centrado en discutir si los cambios que se han mencionado han acercado el sistema argentino a los modelos liberales anglosajones de tipo residual o hasta qué punto se evidencian continuidades con el período anterior a las reformas estructurales.

## *2. Principales aportes del estudio de caso*

El estudio de caso, contenido en el Capítulo 4, lidió con las cuestiones tratadas con anterioridad por medio de un estudio pormenorizado de la cobertura y el alcance de las políticas sociales más significativas. A lo largo del texto se presentaron los principales cambios en el sistema de políticas sociales en respuesta a las transformaciones observadas en la estructura económica argentina, en particular respecto al funcionamiento de los mercados laborales, a partir de la década de los 90, suponiendo la crisis de 2001/2002 un punto de inflexión. La crisis del régimen monetario denominado de la convertibilidad marca un antes y un después en el que se observa un cambio en la evolución de todos los indicadores sociales y, de forma simultánea, una transformación tanto de la retórica como de las políticas impulsadas por el gobierno argentino.

Como se anticipó, en primer lugar las dos fases están caracterizadas por atribuir un papel bien distinto al Estado. En los años 90, el Presidente Carlos Menem lideró la insatisfacción del país contra las ineficiencias del Estado desarrollista, cuyo fracaso se había evidenciado con la quiebra de las finanzas públicas y la pérdida de confianza en la moneda nacional que provocaron el estallido de la hiperinflación. Bajo su presidencia, la capacidad de intervención económica del Estado fue recortada de forma considerable. Se redujeron sus dimensiones en términos de plantilla, especialmente a nivel federal, se privatizaron a lo largo de la década las principales empresas de propiedad pública, se desregularizaron los mercados de bienes y servicios y se liberalizó el comercio y el flujo de capitales externos, se cedió la soberanía monetaria a un banco central independiente vinculado a las reglas estrictas de la convertibilidad, por último se incrementó el peso del sector privado en sectores como el sanitario y el previsional. Respecto a las décadas anteriores, Menem por lo tanto transformó el Estado de forma que mantuviera un rol residual en el sistema económico.

La fase política denominada de la post-convertibilidad se ha movido en una dirección marcadamente contraria, en la que el peso del Estado ha crecido en todos los ámbitos, se ha producido una intervención creciente en las actividades económicas, en algunos casos por medio de renacionalizaciones de sectores privatizados en la década anterior, condimentada por una política macroeconómica más complaciente con la expansión de la demanda interna y la creación de empleo. Respecto a las políticas sociales se produjo un incremento considerable del gasto y medidas que buscaron extender la cobertura de la seguridad social a categorías anteriormente excluidas.

Dicho esto, a lo largo del capítulo se ha puesto en relación la evolución de las condiciones socioeconómicas de Argentina con los principales cambios en las políticas del gobierno nacional, bajo la hipótesis de que si bien la crisis de 2001-2002 dio lugar a un cambio político que fue percibido como copernicano, 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, la utilidad de distinguir entre sub-períodos caracterizados por coyunturas económicas y políticas cambiantes.

La forma en la que se produjo la salida de la situación de crisis, tanto económica como social, se aprovechó del contexto económico internacional propicio, en términos de crecimiento anual del comercio mundial y, en particular, de las commodities, gracias a que el abandono de la convertibilidad combinado con una situación de depresión económica permitió una devaluación en términos reales, que supuso un nivel de competitividad externa muy favorable para el crecimiento de la actividad económica sin amenazar la estabilidad macroeconómica. Los cambios políticos se dieron de forma consensuada y gradual, en mesas de concertación entre el gobierno con representantes de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales de desarrollo, cómo fue en el caso del Diálogo Argentino. En esos foros se gestaron las primeras respuestas de política pública a la situación de emergencia social generada por la crisis económica, que condujo a la caída de una parte considerable de la población en la pobreza. Las medidas adoptadas, encarnadas de forma más visible en el programa PJJHD, procuraron paliar las consecuencias más extremas de la crisis ofreciendo una transferencia monetaria a las familias más excluidas. Sin embargo fue el elevado crecimiento económico el que logró reducir de forma significativa el desempleo y, por lo tanto, incrementar los ingresos de los hogares argentinos.

Sin embargo, en una segunda fase, la recuperación económica significó la reactivación de los conflictos redistributivos, cuyo síntoma más visible fue el incremento de las tensiones inflacionarias, que no siempre el gobierno logró encauzar en instancias de conciliación, aunque fueron reinstauradas las instituciones de negociación colectiva y el gobierno procuró lograr acuerdos directos de precios con las grandes empresas. Frente a la creciente inestabilidad que se reflejó en un incremento de los conflictos políticos con sectores opositores afectados por las políticas del gobierno, como los productores

agropecuarios, el gobierno promovió con más radicalidad sus reformas con el objetivo de reforzar el control del Estado sobre la actividad económica y el nivel de ingresos. Las dimensiones del Estado crecieron tanto en términos de empleo público como de intervención directa sobre la económica: renacionalizaciones, subsidios a la producción y al consumo, controles de precios y tarifas, etc.

De manera significativa a lo largo del período se incrementó el gasto público en políticas sociales, no sólo en el área tradicional de la seguridad social, sino también por medio de programas novedosos que apuntaban a proteger a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, con particular atención a las condiciones educativas y sanitarias de la infancia, con el objetivo no sólo de sostener los niveles de ingreso de las clases populares sino de quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Los resultados en términos de indicadores sociales muestran una mejora marcada respecto a la década anterior, cómo se muestra en la sección 2.5 y en la 4.6. Para interpretar correctamente esta evolución y desenredar las relaciones entre las políticas implementadas por los gobiernos argentinos y los cambios en la coyuntura internacional, el capítulo presentó una larga sección (4.2) dedicada a evidenciar los elementos principales que caracterizaron a las instituciones sociales y económicas en la segunda posguerra. A la vista de la rápida sucesión de políticas económicas de signo a veces contrario a partir del primer gobierno de Juan Domingo Perón, resulta más ágil encuadrar la trayectoria seguida por el país en el largo plazo y entender la alternancia entre el régimen de crecimiento establecido durante la convertibilidad y el que se ha ido conformando en los años posteriores a la quiebra de este último. Si el primero constituyó una respuesta a la inestabilidad política y económica de las décadas anteriores, identificadas con el fuerte protagonismo del Estado al centro de la escena, en el segundo caso se ha dado una reacción contraria que busca recuperar muchos de los rasgos de una Argentina perdida, un intento en otras palabras de cerrar el paréntesis abierto en 1976 por los militares. En este sentido, pueden leerse los muchos paralelismos entre las políticas actuales y las que caracterizaron el peronismo tradicional o el desarrollismo de Arturo

Fronzizi. Es en este juego de continuidades y discontinuidades que se ha llevado a cabo el análisis de la sucesión de patrones de organización de la sociedad y la economía argentina y el cambiante rol atribuido al Estado en ella.

La Tab. 23 intenta resumir estas consideraciones mostrando algunos rasgos característicos de los paradigmas en las relaciones entre Estado y mercado que se han sucedido a lo largo del tiempo en Argentina. Naturalmente, como toda simplificación, las categorías presentadas son aproximaciones a la realidad factual. Lo que se quiere mostrar es cómo el desarrollismo representó una posición intermedia entre los dos extremos, en la que el Estado mantuvo la finalidad de promover la industrialización interna, pero procuró alcanzar la autosuficiencia en sectores de mayor intensidad tecnológica, y superar las limitaciones del primer peronismo, lo que supuso abrir el país a las inversiones de parte de las grandes multinacionales extranjeras, por ejemplo en el campo de la producción de combustibles o de automotores. De todas formas, se recuerda que ya Perón anticipó los lineamientos de esta política en su Segundo Plan Quinquenal de 1952, en el que se reconocía la necesidad de atraer inversiones extranjeras para desarrollar la industria productora de insumos industriales, aunque el golpe de Estado que lo derrocó tres años después le impidió llevar adelante su programa.

<b>Tab. 23. Paradigmas de la relación Estado - Mercado en Argentina</b>			
	Peronista clásico (Corporativista):	Desarrollismo:	Neoliberal
Estado	Empresario, intervencionista	Empresario, Regulador	Residual, Desregulador
Sector Privado	Subordinado	Dependiente	Protagonista
Orientación al desarrollo	Hacia adentro	Abierta a las Multinacionales	Hacia afuera
Motor del Crecimiento	Mercado interno	Inversiones Productivas	Valorización financiera
<b>Fuente: Elaboración propia</b>			

En todo caso, el Estado mantuvo una presencia directa importante tanto en la actividad económica, baste pensar en el papel de YPF, como en la regulación de los mercados, aunque sin alcanzar el nivel de control y de redistribución propiciado por el primer gobierno de Perón, sobre todo por lo que concierne la actividad agropecuaria. Sin embargo el nivel de protección externa y de subsidios y controles a los precios de insumos básicos y de bienes de consumo significó que la actividad de la industria de propiedad nacional cuya producción estaba destinada al mercado interno creció de forma dependiente al amparo de la protección del Estado. Sería recurrir a un contrafactual avanzar alguna hipótesis sobre qué hubiera ocurrido si la experiencia desarrollista no hubiera sido interrumpida por la dictadura militar, es decir preguntarse si se habría logrado superar la fase de la “*infant industry*” en los sectores de más alta intensidad de capital y si, por lo tanto, la industria se habría podido abrir a la competencia externa y desarrollarse de forma más desvinculada de la intervención pública. Los hechos muestran que el desmantelamiento progresivo, y finalmente radical bajo Menem, del andamio que regía las relaciones entre Estado y mercado desde la posguerra y la apertura irrestricta a los flujos económicos internacionales contribuyeron a un proceso de desintegración del sector industrial, que tuvo consecuencias muy severas para el tejido social de Argentina.

En el texto se detalla cómo las crisis de los años 80 desembocaron en una fase de hiperinflación descontrolada que favoreció la transformación radical del mandato del recién ascendido Presidente peronista Carlos Menem, marcado a partir de entonces por reformas estructurales de inspiración neoliberal, cuyo objetivo fue liberar a la iniciativa privada e insertar el país en los cambios que habían acontecido en el sistema económico mundial. En el marco del régimen de crecimiento caracterizado por la convertibilidad, las políticas de desregularización generaron una dinámica en los mercados laborales de destrucción de empleo formal en los sectores de producción de bienes, sólo muy parcialmente compensada en el terciario. Este proceso pudo ser observado en el incremento significativo del grado de informalidad en el sector productivo

y en la creciente precariedad de los asalariados argentinos, que lograron mantener su puesto de trabajo. Aquellas personas que no estaban insertadas en el mercado laboral formal o que carecían de una relación de trabajo registrada estuvieron sujetos en promedio a un menor nivel de ingresos, lo que supuso una mayor vulnerabilidad frente a la pobreza, y un incremento del grado de desigualdad de ingresos observado en Argentina.

Además, dado el régimen de bienestar de tipo contributivo predominante en Argentina, y observable en las instituciones tradicionales de la seguridad social (cfr. 3.5.3), la reducción de la oferta de puestos de trabajo regulados en el mercado laboral produjo la exclusión de una parte considerable de los trabajadores del acceso a las formas fundamentales de protección contra los riesgos de la vejez o enfermedad, al quedar fuera de las entidades de aseguramiento colectivo.

Luego de haber presentado la situación socio-económica predominante en la década de los 90, el texto ahonda en las razones que condujeron a la crisis de 2001-2 y examina las modalidades en las que el país pudo salir de esa situación de emergencia y las principales características del régimen de crecimiento adoptado a partir de la recuperación de 2003. Una evaluación de las reformas estructurales, las consideraciones sobre las causas de la crisis de 2001/2002, los cambios sociales que se produjeron en ese contexto, y las formas en qué se desarrolló el posterior boom económico constituyen el meollo del debate que en estos últimos años ha animado la contraposición entre el gobierno del país y los sectores opositores, tanto desde la derecha cómo desde la izquierda. En esencia, el quid de la cuestión reside en determinar las rupturas y continuidades que se esconden detrás de las cifras tanto respecto a las estructuras sociales subyacentes como respecto a las políticas públicas impulsadas desde el gobierno central, siempre teniendo presente las vicisitudes de la historia argentina de las últimas décadas.

En un intento de avanzar una interpretación propia de la etapa posterior a la crisis, el trabajo partió de un análisis comparativo de las condiciones socio-

económicas observadas, cuyos elementos principales fueron las dimensiones discutidas en la parte teórica, es decir el crecimiento, la pobreza, la desigualdad y las condiciones en el mercado laboral, tanto en términos de empleo como de la calidad del vínculo contractual y niveles salariales. Una atención especial se presta a la cuestión de la inflación y de cómo medirla, una vez que el instituto oficial de estadística fuera intervenido por el gobierno, y dado que el nivel de precios afecta a los valores reales de las cantidades monetarias observadas.

Este aspecto adquiere relevancia en la sección que trata de las políticas de transferencias impulsadas por el Estado en este período. En todo momento se procuró, cuando la disponibilidad de datos lo permitía, mostrar los efectos de medidas alternativas de inflación sobre los valores reales de las transferencias erogadas por el Estado. En el marco del análisis de las políticas sociales, se distinguió entre los cambios en las políticas públicas que afectaron a la situación de los trabajadores en activo, o desempleados de forma transitoria, de las medidas que cambiaron los programas destinados a la solución de las situaciones de exclusión que afectaban a la población no activa. Entre las primeras, se destacan los incrementos periódicos del salario mínimo y la promoción de la negociación colectiva. Respecto a las segundas, uno de los objetivos prioritarios de los programas sociales fue el de proteger a la infancia de los riesgos de la pobreza, tanto en términos de garantizar a los menores un nivel mínimo de ingresos para hacer frente a sus necesidades básicas como, desde una óptica de más largo plazo, el garantizarles el acceso a la educación y a los cuidados de salud fundamentales. Se trata de una orientación centrada en el desarrollo del capital humano que no es exclusiva de Argentina. Las nuevas modalidades de la política asistencial, con un elevado grado de focalización y la marca característica de la condicionalidad de las erogaciones, se han difundido, de hecho, a toda la región, a partir de los ejemplos de programas como el “Bolsa Familia” en Brasil o el “Oportunidades” de México.

A lo largo del texto se evidencian las continuidades y discontinuidades que presentan las políticas sociales promovidas por el gobierno en este aspecto. Recuérdese que el programa PJJHD tuvo su origen en el mandato del



presidente Duhalde, en plena emergencia social. Es en esta óptica que se leyeron los contenidos de novedad presentes en el programa de asignaciones no contributivas denominado AUH, recientemente ampliado al embarazo, al considerar que procura integrar al sistema de protección de los ingresos para los menores, que ya favorecía a los trabajadores registrados, a categorías antes excluidas (cfr. 4.7.3).

En términos generales, los resultados que el análisis de las políticas sociales a lo largo de la post-convertibilidad arrojan pueden resumirse diciendo que el incremento del gasto público y las reformas acometidas, en algunos casos de gran calado como la denominada moratoria previsional, permitieron extender de forma notable la cobertura tanto del sistema de seguridad social como de las programas de asistencia social, hecho que se verifica observando el incremento en el número de receptores. Naturalmente una parte significativa del incremento de la cobertura de la seguridad social se debe a la favorable coyuntura económica que incrementó la oferta de puestos de trabajo regulados; sin embargo el grado de precariedad laboral permaneció elevado, por lo que las políticas públicas de regularización permitieron salvar algunas de las situaciones que años de inestabilidad y crisis económica habían producido en las contribuciones de muchas personas en edad de jubilación.

Respecto al monto de las transferencias, en otras palabras, el grado de desmercantilización (cfr. 3.3.1) de las política públicas, la evaluación que puede obtenerse de un análisis de los datos es mucho más ambigua. Está claro que, en términos nominales, el monto otorgado por la generalidad de los programas sociales se incrementó de forma muy significativa. Sin embargo, permanece un fuerte grado de incertidumbre sobre el nivel en que el incremento nominal se tradujo en un aumento en términos reales, ya que depende de la medida de inflación que para cada período temporal se considere más realista. En otros términos, no puede determinarse de forma unívoca si los incrementos observados significaron una recuperación de niveles anteriores a la crisis o bien supusieron un incremento por encima de los niveles históricos. En el caso del salario medio de los asalariados, por ejemplo, la literatura coincide en señalar el

nivel históricamente bajo del mismo, fenómeno que se agrava al considerar los trabajadores no registrados. La respuesta a esta incógnita influye como es natural sobre cualquier valoración que quiera darse sobre esta etapa.

Como colofón al estudio de las políticas públicas argentinas, se presentó un análisis del sector salud, con la motivación de poder observar un ámbito distinto al de las políticas de transferencias. Además, junto el análisis de la erogación de bienes y servicios públicos, el sector salud permitió discutir del papel de regulación del Estado en ámbitos en los que actúan actores privados tanto en la provisión como en la financiación, entendiendo por actores privados no sólo las personas jurídicas sino también físicas, como es el caso de las familias, en todo momento en el que soportan un gasto de bolsillo para adquirir cuidados médicos en el mercado.

Por razones de espacio no pudo efectuarse un análisis similar para el caso del sector educativo. Ambos merecían una atención particular tratándose de servicios públicos que contribuyen de forma determinante a garantizar dos de los derechos humanos fundamentales, el derecho a la educación y el derecho a una vida saludable. Además, un análisis del caso del sector salud resulta significativo para aportar evidencias empíricas a algunas de las cuestiones planteadas en el marco teórico a propósito de las configuraciones que pueden asumir los regímenes de bienestar. La estructura tripartita del sector salud en instituciones organizadas según principios alternativos (universal, contributivo y de mercado) permite vincular el estudio del sector a los temas tratados con anterioridad en el Capítulo 3. Además, la elevada fragmentación de la provisión de cuidados médicos, tanto a nivel territorial, hecho vinculado a las desigualdades regionales del país, como en términos de dimensiones y naturaleza pública/privada de los actores implicados, amplifican los efectos de la segmentación de los cuidados recibidos por los distintos grupos sociales. En términos generales las variaciones en la cobertura del sistema contributivo de las Obras Sociales determinado por las transformaciones en el mercado laboral conducen a expulsar hacia el sistema público cantidades variables de población, a las que el sistema de hospitales gestionados en su mayoría a nivel provincial

deben responder con una cantidad limitada de recursos que depende, además, del grado de capacidad económica de cada unidad territorial. Naturalmente las políticas inclusivas que ampliaron el grado de cobertura de la seguridad social corrigieron en parte esta situación. Otro tanto puede atribuirse a la coyuntura económica favorable. Además, como se subrayó con anterioridad, las transferencias de tipo condicionado hicieron de la atención médica una de sus características definitorias, y los programas federales destinados a mejorar la accesibilidad y abaratar el coste de los medicamentos y al control de las epidemias, también mejoraron a nivel general, el estado de salud de la población. También en el ámbito del sector salud se observó por lo tanto un papel creciente atribuido al Estado, si se compara tanto a la década anterior, como a la fase de estallido de la crisis, en la que la sociedad civil había adquirido un protagonismo inesperado.

### *3. Una evaluación de los avances contra la exclusión social*

Como se dijo con anterioridad, los gobiernos que han regido el país a partir de 2003 han hecho del desarrollo con inclusión social su bandera, el rasgo más característico de su relato en torno a un nuevo “modelo” que se habría ido consolidando a partir de la asunción de Néstor Kirchner en 2003. Es verdad que los indicadores sociales presentados a lo largo del texto han mostrado una mejora neta en comparación a los picos negativos alcanzados durante la crisis de 2001-2002, y en algunos casos han retrotraído el país a niveles que no se veían desde principios de los años 90. Desde otra perspectiva, el camino a recorrer para desandar el declive social, iniciado en décadas anteriores es todavía largo, sin afirmar con eso que debe idealizarse el pasado como una época dorada de igualdad y progreso. Pero es incontestable que la ruptura, en parte por sus propias debilidades, de la trayectoria del desarrollismo en los años 70 supuso que el país se moviera en un sendero de progresiva exclusión social, que contrasta con la evolución seguida por el país en la posguerra, cuyo momento cumbre fue precisamente la crisis de 2001-2002.

Una primera cuestión a la que se debe contestar es si la época marcada por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández pueda ser tomada cómo un período homogéneo, un único proceso de transformación del país, o si, al contrario, pueden distinguirse en él rasgos que permitirían diferenciar al menos dos etapas. En este último caso, quedarían por determinar cuáles son las características que distinguen las dos fases, que por simplificar podrían coincidir por un lado con el primer gobierno Kirchner y, por el otro, con las administraciones posteriores de la presidenta Fernández. La vara de medir el desempeño de la acción de los gobiernos de la post-convertibilidad debe ser la lucha contra la exclusión social, en línea con los propósitos que se marcaron los dos presidentes al comienzo de sus mandatos. Por un lado, se debe determinar si en la etapa política abierta por la crisis de la convertibilidad logró reducirse de forma significativa la exclusión social por debajo de los niveles de incremento que se produjeron a lo largo de la década de los 90. Por el otro lado, es necesario diagnosticar las formas en las que se produjo la eventual reducción de la exclusión y sopesar las causas que la explican, distinguiendo entre factores coyunturales y estructurales, y destacando los méritos que deben atribuirse a la acción del gobierno.

A la luz de los datos presentados a lo largo del Capítulo 4, la respuesta a la primera cuestión debe ser positiva, tanto si midiéramos el nivel de la exclusión exclusivamente en su componente monetaria, por medio de indicadores como la pobreza y la desigualdad, como en un enfoque de evaluación del grado de cumplimiento de los derechos sociales básicos, incluidos los no monetarios. Es a la hora de evaluar el monto de esta reducción cuando la posición debe matizarse, ya que la respuesta dependerá del punto de partida que se escoja para hacer la comparación. Como es obvio, si se toman como término de comparación los valores negativos observados durante la crisis de 2001-2002, los resultados que arroja el análisis son inmejorables en todos los indicadores presentados. Ya en el caso de una comparación respecto a diferentes momentos de la década de los 90 lo que se evidencia con más claridad es la tendencia más que comparaciones puntuales. Comparando a las

dos décadas, los indicadores sociales principales se han movido en su conjunto en direcciones que resultan opuestas, no porque en la década de los 90 no hubiera crecimiento económico, como ocurrió en los años 80, ya que lo hubo aunque menos estable que a partir de 2003, sino por la característica destrucción de empleo protegido que presentó esa etapa, y por como las políticas públicas se acomodaron de manera distinta a la coyuntura económica.

Así en la etapa que nos concierne, más importante que el aumento del empleo en sí, fue la creación de empleo de mayor calidad, es decir registrado; la ampliación de la cobertura previsional, gracias a la coyuntura económica pero también gracias a medidas ad hoc, como los procesos de regularización laboral o la moratoria previsional. Los primeros permitieron el blanqueamiento de posiciones anteriormente precarias o informales, por ejemplo con la introducción de la figura del monotributo social o la regularización de una parte importante del empleo doméstico. Dada la estructura de la seguridad social argentina, estos procesos se reflejaron, como se ha subrayado muchas veces, en una mayor cobertura del seguro de salud contributivo. Otras medidas, como el potenciamiento del salario mínimo y de la contratación colectiva mejoraron, junto con la caída del desempleo, el poder de negociación de los trabajadores registrados, permitiendo una mejora de los salarios en el empleo protegido, aunque con probabilidad se dio alguna forma de arrastre para el sector no protegido.

En todo caso, a éste último y a la población de baja empleabilidad se tributó una atención de parte de la política de asistencia pública, dirigida en particular a las familias con hijos a cargo. Las transferencias de ingresos que estas políticas supusieron contribuyeron a la disminución observada en la pobreza. En suma, el conjunto de estos elementos coadyuvaron la transferencia del crecimiento económico a los sectores más rezagados en la década anterior, provocando una reducción significativa de la desigualdad en los ingresos y un incremento de la inclusión. Sin embargo, puede decirse que mientras en la etapa de Néstor Kirchner fue el crecimiento del empleo lo que permitió una recuperación rápida de los niveles anteriores a la crisis de 2001-2, una vez

alcanzada esa meta, el proceso se hizo más complejo y heterogéneo. En primer lugar, la creación de empleo se redujo a tasas más en línea con la década anterior, pese a que se crearon empleos protegidos en una proporción mayor. La ralentización de la creación de empleo, en paralelo con la aparición de múltiples conflictos políticos y económicos, presionó el gobierno para sostener su consenso con un incremento sostenido del gasto social y reformar de forma más radical el sistema de las políticas sociales. En este sentido, como se recalcó a lo largo del Capítulo 4, sí es útil distinguir entre las distintas etapas de la post-convertibilidad. Así, los datos parecen apoyar la idea de que en la etapa de Cristina Fernández el gobierno intervino con mayor alcance para plegar la coyuntura a sus objetivos y mejorar las condiciones de vida de las clases populares para, dirían algunos, garantizarse su apoyo en las citas electorales.

En este trabajo se coincide con Subirats (2004) en sostener que la exclusión social no es un accidente de la naturaleza, es decir, no es un fenómeno inevitable. Al contrario, se trata de una circunstancia social que debe ser debidamente politizada, en el sentido de que ha de someterse al escrutinio de las instituciones políticas y de la sociedad civil. Del análisis del caso argentino pueden recabarse algunas sugerencias de carácter político. La historia de este país demuestra que los cambios radicales en el tejido socio-económico, especialmente en el mercado laboral, tienden a transformar el funcionamiento de las políticas sociales y el peso relativo del Estado frente a otros componentes del régimen de bienestar, como el mercado o las familias. Esta transformación constituye una de las consecuencias inesperadas de las reformas estructurales, que en el caso de las que afectaron directamente a las instituciones del Estado de bienestar fueron más bien moderadas. Así, las reformas estructurales no graduales tienen un efecto disruptivo al provocar violentos cambios en la estructura productiva del país, con impacto directo sobre los mercados laborales y la capacidad de la población de acceder a los servicios sociales. Estas consecuencias producen procesos de exclusión social.

El período de la post-convertibilidad se caracterizó por un proceso contrario, ya que el crecimiento fue guiado por el sector productor de bienes y

servicios para el mercado interno, protegido por la tasa de cambio en un período inicial, al tiempo que las necesidades de divisas externas y de presupuesto fueron financiadas gracias al boom agroexportador, de la soja en particular. Cuando la competitividad externa de las empresas se fue reduciendo a causa del crecimiento de los costes, hecho que se reflejó en un crecimiento rápido de las importaciones, el gobierno adoptó medidas alejadas de la ortodoxia con el objetivo de sostener el nivel de la demanda interna y el empleo protegiendo la producción interna e impulsando la reactivación económica de Argentina. El nivel de la demanda fue sostenido directamente, en una segunda fase en la que los salarios reales medios permanecieron con toda probabilidad estancados, gracias a las políticas de extensión de la cobertura de la seguridad social, a los nuevos programas de transferencias de ingresos, y al crecimiento general del gasto social. La coincidencia en el tiempo entre la introducción de la AUH y las medidas anti-cíclicas de respaldo del consumo interno y el empleo introducidas por el Gobierno frente a la crisis internacional no deben leerse como una casualidad, sino que forman parte de la misma estrategia. Estrategia que puede considerarse exitosa, ya permitió superar el bache de 2009, imprimir una fuerte aceleración a la economía en 2010 y 2011, y condujo a la reelección de Cristina Fernández en 2011.

El caso del sector salud en Argentina constituye un claro ejemplo respecto a los procesos que se han mencionado. La caída del empleo protegido a lo largo de la década de los 90, exacerbada por la crisis de 2001-2002, provocó tanto una reducción de la cobertura del sistema contributivo del seguro de salud como una caída en la financiación de las instituciones que lo componen, las Obras sociales, en particular. El incremento notable de la población excluida del seguro de salud no fue compensada por un incremento correspondiente de la capacidad del Estado para proveer un servicio universal con un nivel de calidad homogéneo y extendido a lo largo de todo el territorio del país. El resultado de este proceso no fue, por lo tanto, neutral en términos de equidad, ya que produjo una amplificación de la segmentación del sistema, agravada por el creciente protagonismo del sector privado ya no sólo como proveedor de

servicios sanitarios sino también como asegurador frente al riesgo de enfermedad.

Como suele verificarse en el caso de todos los servicios de interés público, la segmentación en el acceso a los cuidados sanitarios, tanto en términos de la calidad como de la variedad de las prestaciones, constituyó una merma de los derechos sociales de los grupos más débiles de la sociedad. Se trata de aquellos sectores que con dificultad pueden llegar a costear la adquisición de servicios médicos y medicamentos en el mercado con su propio gasto de bolsillo. En los momentos de crisis esta condición alcanza los “nuevos pobres”, es decir, a las capas de la clase media-baja que por razones contingentes o más estructurales entraron en una espiral progresiva de precariedad. Con la recuperación económica son estos grupos los que pueden reintegrarse rápidamente en el sector formal, conformando las clases medias emergentes cuyos ingresos se han incrementado gracias a la larga etapa de crecimiento económico, pero cuyo bienestar está sujeto al mantenimiento de su estatus laboral frente a variaciones de la coyuntura económica.

Para aquellos grupos que permanecen excluidos del empleo protegido, una solución es desligar del mismo el acceso a formas de aseguramiento colectivo y mejorar la calidad del servicio sanitario estatal, mejorar la coordinación entre las provincias, y reducir el costo de los medicamentos. En esta dirección fueron algunas de las medidas adoptadas desde la crisis de 2001-2002, toda vez que las políticas de transferencias condicionadas incentivaban el acceso a los cuidados médicos básicos de parte de niños, niñas y adolescentes de bajos ingresos y, por lo tanto, requerían un esfuerzo adicional de parte del Estado para garantizar su acceso a un servicio público de calidad.

Desde este punto de vista, los últimos años han mostrado que las medidas del gobierno, aún contradictorias o incoherentes en algunos casos, pueden tener un efecto complementario de inclusión social que acompañe los efectos positivos de un ciclo económico en alza. Así las medidas de política pública, tanto en el área social como el laboral, han potenciado las



consecuencias positivas que la recuperación tuvo sobre la demanda de empleo. Otras políticas más específicas han apuntado a incluir las categorías más débiles, y generalmente no activas en el mercado laboral, en las instituciones del Estado de bienestar, aunque de forma prioritaria en la componente asistencial de las políticas sociales, también a través de medidas que favorecieron la incorporación a la seguridad social de personas excluidas con anterioridad, como la moratoria previsional, o la equiparación de los derechos de núcleos familiares de igual composición, pero caracterizados por una situación laboral dispar, como en el caso de la AUH.

En este sentido, los gobiernos de la década de los 90 siguieron un sendero opuesto. Se redujeron las instancias de negociación colectiva y la institución del salario mínimo permaneció inhabilitada; se intentó resolver los problemas de competitividad con una reducción de los costos laborales, por medio de reformas que incrementaron la flexibilidad interna y externa del trabajo, una reducción de las contribuciones patronales que restó financiación a las instituciones de la seguridad social, y en general gracias a la debilidad de la fuerza contractual de los trabajadores protegidos, por el incremento del desempleo, y por el incremento de los trabajadores en puestos de trabajo no regulares, quienes fueron privados de los derechos sociales correspondientes. Las reformas de las instituciones de la seguridad social, tanto previsionales como del sector salud, fueron en la misma dirección de incrementar el peso del sector privado, para vincular el monto de la prestación a los ingresos del afiliado, dejando por lo tanto los sectores más rentables en manos de formas privadas de aseguramiento. El papel que el Estado se reservó en esta situación fue el de paliar y atender a las necesidades de los sectores más excluidos a través de políticas asistencialistas residuales y el mantenimiento de las tradicionales políticas universalistas en sanidad y educación, aunque cada vez más vaciadas de su espina dorsal constituida por la participación en ellas de la clase media argentina.

Naturalmente son numerosas las continuidades que han sido evidenciadas entre las dos décadas, y la tendencia a utilizar políticas

asistencialistas para atender a las necesidades de las personas excluidas de empleos regulares es una de ellas. Pero al mismo tiempo, en el texto se han evidenciado numerosos aspectos de novedad tanto el campo de las políticas sociales como, y es igualmente importante, respecto a las política económica, cuyo énfasis en el mantenimiento del empleo por sobre el control de la estabilidad de precios ha tenido un importante papel en sostener en el medio plazo la demanda de consumo del país, factor éste que más ha contribuido a estimular el crecimiento del país. Obviamente, para que estos avances se consoliden, es necesario que esta fase de crecimiento se mantenga en el tiempo, y que la acción del gobierno potencie sus rasgos progresivos e incluyentes, al mismo tiempo que logre resolver las numerosas cuestiones políticas y económicas que amenazan la estabilidad del “modelo”; pero de todo ello se discutirá en la siguiente sección.

#### *4. La sostenibilidad del “modelo”*

En esta sección se reflexionará sobre las perspectivas futuras del llamado “modelo” de la post-convertibilidad. Con anterioridad, se ha subrayado como las políticas públicas han aprovechado de la coyuntura económica favorable para lograr revertir parte de las transformaciones negativas que se habían observado en las décadas que siguieron al golpe de estado de 1976. Sin embargo, en el curso de los años la coyuntura económica ha ido cambiando, y aunque el gobierno ha procedido con más intensidad en la dirección marcada durante el mandato de Kirchner, a cambio ha perdido en términos de estabilidad política y económica. Por esta razón, queda por determinar la sostenibilidad a futuro de los avances que se han producido en la última década. En la sección 4.5 se discutió de las posturas críticas con la administración del país a partir de 2003 de manera que pudieron evidenciarse algunas continuidades con el pasado y las debilidades del proceso. A continuación se profundizará en estos aspectos, presentando una discusión a propósito de la estabilidad del actual régimen de crecimiento y, de manera correlacionada, de la capacidad del gobierno de mantener o expandir el sistema de políticas públicas actual, que de ese crecimiento obtiene los recursos, y que al

mismo tiempo garantiza una parte consistente del consenso del que goza la actual administración.

La última etapa política argentina ha estado marcada por elevadas tasas de crecimiento económico. Sin embargo sus rasgos han cambiado a lo largo del tiempo, adquiriendo más importancia la demanda interna respecto al sector externo, cuya estructura de costes lo ha hecho permeable a la competencia extranjera, con la excepción de aquellas producciones del sector primario que gozan de sólidas ventajas comparativas. Al mismo tiempo han reaparecido cuellos de botella a nivel de infraestructuras energéticas y de transporte, fruto de inversiones insuficientes a lo largo de las últimas décadas. En esta última década, la insuficiencia de inversiones se habría recrudecido por la falta de incentivos a la inversión de parte del sector privado, en cuyas manos las privatizaciones de los años 90 dejaron estos sectores estratégicos, causadas por la política de subsidios y los controles de tarifas, además de las retenciones a las exportaciones. El gobierno ha intentado poner remedio a la falta de inversiones privadas por medio de una progresiva renacionalización de las empresas que operan en esos sectores. Recuérdense los casos de Aerolíneas Argentinas, YPF y parte de los ferrocarriles.

Sin embargo, lo expuesto en el párrafo anterior, ha significado en el caso del sector petrolero el fin del autoabastecimiento y la necesidad de financiar cada año la importación de carburante, provocando el aumento años tras año de la factura energética del país. De igual manera, las retenciones a las exportaciones habrían desincentivado las inversiones en el sector agropecuario, lo que ha conducido a que una reducción de la producción, con la excepción del sector de la soja, cuyo crecimiento exponencial de los precios y las cantidades exportadas, sobre todo a China, lo habrían convertido según algunos en la “vaca lechera” del gobierno (Clarín, 12 de febrero de 2013).

Por otra parte, como se ha dicho en varias ocasiones, la estructura oligopólica de muchos mercados permaneció, e incluso se incrementó la concentración en alguno de ellos, tanto que se ha acusado al gobierno de

connivencia con las grandes corporaciones (Perfil, 27 de enero de 2013). Todos estos elementos repercuten sobre la dinámica de los precios, como se vio en la sección 4.6.1. La decisión de minimizar este fenómeno de parte del gobierno, por las razones expuestas en el estudio de caso, no ha hecho que incrementar el grado de incertidumbre sobre el estado de la economía y ha dado lugar a un crecimiento de los conflictos distributivos (como señala Nueva Mayoría).

En todo caso los incrementos salariales se mueven a la zaga de los aumentos de precios y no viceversa, como demuestra el estancamiento del salario medio real de los asalariados a partir de 2007. De hecho, la mejora de la distribución funcional en favor del factor trabajo habría estado producida más por el crecimiento en el número de asalariados que por el crecimiento de los salarios mismos (cfr. 2.5.2). Eso no significa que los trabajadores del sector formal no hayan logrado mantener o incluso mejorar ligeramente su poder adquisitivo. De hecho, la negociación colectiva se ha adaptado al contexto inflacionario y se han pactado crecimientos salariales de entre un 20 y un 30% según las categorías ocupacionales, en línea con las estimaciones no oficiales de la inflación, según la información del MTEySS. Sin embargo, se suele fraccionar el aumento en 3-4 etapas, para minimizar su impacto sobre los costes de las empresas, lo que suaviza el incremento de poder adquisitivo para los trabajadores.

La continua devaluación del peso ha incrementado los efectos de la inflación importada que genera el crecimiento del precio de las materias primas, en particular las energéticas, ya que el país por las razones expuestas con anterioridad se ha convertido en importador neto en estos rubros, factor que supone una restricción tanto a las cuentas externas como al crecimiento. Por último, la pérdida de competitividad combinada con la creciente necesidad de divisas ha generado una caída creciente de la confianza en el Ar\$ de parte de los tenedores de activos, lo que se ha traducido en una creciente fuga de capitales. Frente a esta situación, el gobierno ha reforzado tanto los controles a las importaciones, provocando la irritación de los *partners* comerciales, así como las restricciones a la adquisición de moneda extranjera, el denominado “cepo al

dólar”, que ha suscitado las protestas de las clases medias y altas del país, como ha sido demostrado por los “cacerolazos” de amplias dimensiones ocurridos en la parte final de 2012. Estas medidas han incrementado la brecha entre la tasa de cambio oficial con el US\$ y la que se refiere al llamado “dólar blu”, es decir, el que se obtiene de manera informal. La evolución de esta brecha es noticia cotidiana en los periódicos, donde se recibe con mucho clamor a cada nuevo record histórico (p. ej., cfr. La Nación, 28 de enero de 2013).

Todos estos factores incrementan la falta de seguridad jurídica, exacerbada por lo que los periódicos opositores como la Nación o Clarín consideran que ha sido a lo largo de estos años el estilo de gobierno conflictivo del matrimonio Kirchner. La debilidad institucional del país es de larga data (1.6.1), y algunas medidas han afectado negativamente la percepción sobre la voluntad del gobierno argentino de respetar el imperio de la ley, en vez de plegarla a sus intereses (4.5.1). Del resto, la opinión pública está formada en un sistema de medios caracterizado, como en muchos países, por pocos oligopolios, que tienden a defender sus posiciones. Por esta razón, la aprobación en 2009 por parte del Gobierno de una nueva ley de medios, que pretendía desconcentrar un sistema audiovisual argentino en el que el grupo Clarín, en particular, mantiene una posición dominante, no hizo que empeorar las relaciones del ejecutivo con un parte mayoritaria de los medios de comunicación.

En todo caso, la falta de seguridad jurídica explicaría tanto la falta de confianza en el peso y en la deuda argentina, la cual debe pagar una de las tasas más altas del mundo, como el bajo nivel de inversiones privadas y de inversiones directas extranjeras recibidas. Esta situación se ha visto agravada en el último año por hechos como la nacionalización de YPF, los controles sobre las remisiones de utilidades de empresas extranjeras o los recientes problemas jurídicos en EEUU en la causa que contrapone Argentina con un grupo de fondos especulativos que reclaman el pago total de la deuda en títulos, para los que no se optó por el canje posterior a la crisis. Una eventual condena del país podría llevar a la declaración de un nuevo *default*. A todo ello, no ayuda la

sanción de parte del FMI en relación a las estadísticas sobre inflación en Argentina. Por otra parte, en todo conflicto con intereses extranjeros, el Gobierno puede jugar la carta de la defensa de los intereses soberanos del país, lo que puede llevarle consensos de parte de algunos sectores de la sociedad.

Por último, se acusa el gobierno de intentar mantener el consenso político de sus bases populares a través de un incremento incontrolado del gasto público, no sólo en políticas sociales, sino también en empleo público directo. Entre 2002 y 2011 se habría incrementado en casi un millón de personas el empleo del sector público, alcanzando los casi 3,2 millones de personas, una variación de cerca del 45%. Debe decirse que el empleo federal creció sólo de un 27%, hasta un total de alrededor de 547 mil personas; en cambio, el empleo municipal se incrementaba por encima de la media, en un 70%, y el provincial del 42%. Este último sector explicaba casi el 60% de la variación total, ya que el empleo de las provincias alcanzaba los casi 2 millones de personas en 2011, es decir los tres quintos del total del empleo público (según una elaboración propia de datos de FIEL, 2012).

Debe decirse que, considerando que los principales servicios públicos se gestionan a nivel provincial y que el gasto social en estas partidas ha crecido de forma considerable, estos datos no deberían extrañar. Sin embargo, es probable que representen una de las bases de apoyo de un gobierno que ha mostrado querer consolidar el papel del Estado y expandir el alcance de las políticas públicas. Por otra parte, los mismos datos FIEL muestran una aceleración de la tasa de creación anual de empleo público en el período que va de 2007 a 2011, en un promedio de 4,7% frente a un 3,7 entre 2003 y 2006. Al respecto, podría barajarse la hipótesis de que frente a una coyuntura económica menos favorable, que se reflejó en una menor tasa de creación de empleo en el sector privado, el sector público cumplió un papel de mantenimiento de la actividad económica y de la demanda interna a través de una expansión del empleo público.

Naturalmente, el agotamiento de los superávit gemelos que caracterizaron el primer mandato de Kirchner, significa que para financiar esos objetivos de gasto el gobierno debe recurrir a recursos no fiscales como los fondos previsionales del ANSES, para financiar programas sociales, o ejercer mayores presiones sobre el Banco Central, para que financie el Tesoro a través de una mayor emisión monetaria<sup>321</sup>. De hecho, como se dijo en la Introducción, se impulsó una reforma de la entidad en este sentido, con el objetivo de reducir la independencia del Banco y relajar la política monetaria del país. El recurso a la emisión monetaria para hacer frente al creciente gasto social y en subsidios económicos explicaría mucho, en opinión de los economistas más ortodoxos, sobre la inflación endémica que sufre el país.

En todo caso, el problema de la inflación está pasando cada vez más factura al gobierno, incluso entre las bases sociales que lo apoyan. Se hizo mención en el texto a los crecientes conflictos con los sindicatos en torno a la falta de ajuste del mínimo no imponible y de los tramos de ingreso sujetos al impuesto a las ganancias. El quid de la cuestión radica en el hecho que la inflación hace crecer en términos nominales los salarios más bajos hasta llegar por encima del mínimo imponible, y a los demás los hace escalar de un tramo al siguiente, provocando en consecuencia un incremento de la presión fiscal sobre los trabajadores registrados. Sobre esta cuestión y sobre las negociaciones salariales, donde con frecuencia el gobierno quería poner un tope, va creciendo el conflicto con los sindicatos, hecho que llegó a provocar una huelga general (cfr. La Nación, 21 de noviembre de 2012), la primera de la era Kirchner en contraposición a las políticas del gobierno.

También en el caso de las políticas sociales, el poder adquisitivo real de las transferencias se ha visto amenazado por la inflación, como fue analizado en la sección 4.7. Los incrementos nominales en el monto de los beneficios que se

---

<sup>321</sup> La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), por la Ley 26.739 promulgada en Marzo 27 de 2012, significó el abandono definitivo de la ortodoxia de parte de este organismo. Por ejemplo, entre los objetivos del Banco Central se enumera que esta entidad deberá acompañar a la tradicional misión de promoción de la estabilidad monetaria y financiera, el fomento del “empleo y el desarrollo económico con equidad social” (art. 3).

registran a partir de 2007 han logrado sólo en pocos casos, y sólo de forma transitoria, ganarles la carrera a la inflación, que mes a mes diluye su valor.

Como efecto de estos procesos se ha dado, en términos generales, un aumento de la conflictividad social, como se dijo. Un momento significativo fue la protesta de parte del sector agropecuario contra las retenciones a las exportaciones de commodities en 2008, en un período en que el precio de las materias primas crecía exponencialmente (cfr. Fig. 21). A las protestas de los agricultores, que tomaron la forma de piquetes y cortes de carreteras, se sumaron los “cacerolazos” de sectores opositores de las clases medias. De forma esporádica, y como expresión de protesta de los grupos de menores ingresos, se han producido inclusive saqueos en los supermercados, que han evocado imágenes de otros tiempos históricos (Perfil, 23 de diciembre de 2012). Como se dijo, el Gobierno respondió con una radicalización de su agenda política, en particular cuando la situación económica y política condujo a la derrota en las legislativas de 2009. El fruto de ese cambio de marcha permitió la reelección de la Presidenta Cristina Fernández por una holgada mayoría apenas dos años después. Sin embargo, en la actualidad las capacidades de reaccionar de forma similar son reducidas, tanto porque las cuentas del Estado se encuentran en números rojos como por el hecho de que las distorsiones económicas se han ido acumulando en este arco de tiempo. Pese a ello, los datos electorales sugieren que el apoyo de las clases populares ha sido decisivo para el éxito electoral de los Kirchner. Cualquiera alteración económica que impactará de forma importante sobre el nivel de ingresos de esos sectores, repercutiría sobre el nivel de consenso del gobierno.

Esta coyuntura deja en el aire una perspectiva de más largo plazo. Los datos presentados no apoyan la hipótesis de que haya habido transformaciones estructurales profundas en la estructura económica, que permitan vislumbrar un cambio de paradigma productivo, no obstante la creciente importación de bienes de capital y tecnología. Esta situación pone en duda que se haya alcanzado, en un enfoque institucionalista, un nuevo equilibrio entre el actual régimen de acumulación y la configuración del régimen de bienestar argentino,



ambos caracterizados por un papel mayormente activo del Estado. Al contrario, parece haber habido una reprimarización del sector externo de la economía, la cual ha permitido financiar las políticas de sustitución de importaciones y distribución vía gasto social, en una reedición de las políticas del primer Perón. Con dos diferencias fundamentales que alargan la vida del “modelo”: ahora el país no exporta lo que consume, sino productos cuyo incremento de precios no afecta la canasta básica de las clases populares, como es el caso de la soja; además, en este momento, el país está insertado de lleno en el sistema económico internacional y aprovecha el crecimiento mundial del comercio en commodities. Si al primer Perón le falló el declino de Gran Bretaña, en el caso de la Argentina actual es probable que el hambre de materias primas de la “factoría” del mundo contemporáneo, China, no se agote en los años venideros, mientras aguante su boom económico.

En suma, Argentina y el gobierno actual parecen como un funámbulo que al cruzar un precipicio sobre la cuerda floja tengan que desplazar todo su peso hacia adelante en un equilibrio precario, cuya dinámica consiste en que para evitar la caída debe mantenerse en perpetuo movimiento y progreso. En el caso de esta administración, las futuras citas electorales significarán obviamente un momento decisivo, no sólo para medir su apoyo político, sino para resolver la transición a la guía del movimiento político que apoya el gobierno, dada la imposibilidad constitucional de una nueva reelección de Cristina Fernández en las elecciones presidenciales previstas en 2015, y la falta de consenso político para reformar la Constitución antes de esa fecha.



# Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, No. 88, pp. 35-50.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1992), “A Model of Growth through Creative Destruction”, *Econometrica*, vol. 60, No. 2, pp. 323-351.
- Agis, Emmanuel, Carlos Cañete y Demián Panigo (2010), “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina.”, Buenos Aires, CEIL - PIETTE CONICET.
- Aguiar, Fernando (2006), “Libertad, justicia y juegos.”, IESA working paper series, No. 1206, Madrid, CSIC.
- Alkire, Sabina y James Foster (2009), “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)*, No. 32, Oxford, University of Oxford.
- Almond, Gabriel (1960), “Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics”, en Gabriel Almond y James S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press.
- Altimir, Oscar, Luis Beccaria y Martín González Rozada (2002), “La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000”, *Revista de la CEPAL*, No. 78, pp. 55-85.
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos (1966), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,” <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>, acceso 7 de noviembre de 2012.
- Alvaredo, Facundo (2010), “The Rich in Argentina over the Twentieth Century 1932-2004”, en Anthony Atkinson y Thomas Piketty, *Top Incomes over the Twentieth Century vol. II: A Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Anderson, Elisabeth (1999), “What Is the Point of Equality?”, *Ethics*, vol. 109, No. 2, pp. 287-337.
- Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto (2006), “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”, Buenos Aires, INDES.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2011), “Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del sistema integrado previsional argentino.”, Buenos Aires, Observatorio de la Seguridad Social.
- (2010), “Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad.”, Buenos Aires, Gerencia de Estudios de la Seguridad Social.
- Arakaki, Agustín (2011), “La pobreza en argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información.”, Documentos de Trabajo, No. 15, Buenos Aires, CEPED.
- Arcidiácono, Pilar (2012), *La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Arcéo, Nicolás (2011), “La expansión de la producción industrial en la posconvertibilidad (2002-2010)”, *Industrializar Argentina*, No. 15, pp. 16-25.
- Arrighi, Giovanni (1999), *El largo siglo XX: dinero y poder en los orígenes de nuestra época*, Madrid, Akal.

- Arrow, Kenneth (1973), "Some Ordinalist-Utilitarian Notes on Rawls's Theory of Justice", *The Journal of Philosophy*, vol. 70, No. 9, pp. 245-263.
- Artoni, Roberto (1999), *Lezioni di scienza delle finanze*, Bologna, il Mulino.
- Arts, W y J Gelissen (2002), "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report", *Journal of European Social Policy*, vol. 12, No. 2, pp. 137-158.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948), "Declaración Universal de los Derechos Humanos," <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Acceso 15 de junio 2011.
- Atkinson, Anthony B (1998), "Social Exclusion, Poverty and Unemployment", en J Hills, *Exclusion, Employment and Opportunity*, London, LSE, pp. 1-20.
- Auletta, Ken (1982), *The Underclass*, New York, Random House.
- Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo (1990), *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Buenos Aires, Cántaro.
- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2010), "La difícil reversión de los legados del neoliberalismo - La recuperación industrial en Argentina en la posconvertibilidad", *Nueva Sociedad*, No. 225, pp. 31-47.
- Balassa, Bela (1971), "Trade policies in developing countries", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 61, pp. 178-187.
- Baldini, Massimo y Stefano Toso (2004), *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Bambra, C (2005), "Worlds of welfare and the health care discrepancy", *Social Policy and Society*, vol. 4, No. 1, pp. 31-41.
- Banco Mundial (2005), *Poverty Manual*, Washington, World Bank Institute.
- Baran, Paul A. (1957), *The Political Economy of Growth*, New York, Monthly Review Press.
- 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*, No. 23, Buenos Aires, CIEPP.
- Barber, William J. (1995), *Historia del pensamiento económico*, Madrid, Alianza Editorial.
- Barr, Nicholas A. (2003), *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state*, Oxford, Oxford University Press.
- Barrientos, Armando (2009), "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America", *Latin American Economy and Society*, vol. 38, No. 1, pp. 87-108.
- (2004), "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime", en Ian Gough y Geof Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, New York, Cambridge University Press, pp. 121-168.
- Barro, Robert J (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2, pp. 407-443.
- Bartolini, Stefano (2010), *Manifesto per la felicità*, Roma, Donzelli editore.
- 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, Eduardo M. y Enrique Arceo (eds.) (2006), *Neoliberalismo y sectores dominantes - Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires, CLACSO.
- Bauer, Peter T. (1981), *Equality, the Third World, and Economic Delusion*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Bayón, María Cristina (2006), “Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales”, *Revista de la CEPAL*, No. 88, pp. 133-152.
- BCRA (2012), “Serie índice de precios de las materias primas”, Banco Central de la República Argentina, <http://www.bcra.gov.ar/estadis/es060100.asp>. Acceso 3 de diciembre de 2012.
- (2011), “Evolución en el mercado único y libre de cambios y balance cambiario (IV trimestre)”, Banco Central de la República Argentina, <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/estadistica/InformeIvTrimestre2011.pdf>. Acceso 1 de mayo de 2012.
- (2002), “Boletín Estadístico,” Buenos Aires.
- Beccaria, Luis y Roxana Maurizio (2008), “Mercado de trabajo y distribución personal del ingreso”, en Javier Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 71-111.
- Beccaria, Luís (2000), “El mercado de trabajo en Argentina en los noventa, en La dinámica del empleo industrial desde la crisis del modelo sustitutivo”, en Bernardo Kosacoff, *El Desempeño Industrial Argentino Más Allá de la Sustitución de Importaciones*, Buenos Aires, CEPAL, pp. 206-210.
- Berasueta, Ana Cecilia y otros (2010), “Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 2002-2009.”, *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, No. 3, Buenos Aires, CEIL-PIETTE CONICET.
- Berlin, Isaiah (1958), *Two concepts of liberty: an inaugural lecture delivered before the University of Oxford on 31 October 1958*, Oxford, Clarendon Press.
- Bertranou, Fabio *et al.* (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, CEPAL y OIT.
- 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.
- Beveridge, William Henry (1942), *Social Insurance and Allied Services*, Londres, H.M. Stationary Office.
- Bhagwati, Jagdish (1958), “Immiserizing Growth: A Geometrical Note”, *Review of Economic Studies*, No. 25, pp. 201-205.
- Boughton, James M. (2001), *Silent Revolution - The International Monetary Fund 1979-1989*, Washington, FMI.
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant (2005), *Una invitación a la sociología reflexiva*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Boyer, Robert y Yves Saillard (eds.) (2002), *Régulation theory: the state of the art*, New York, Routledge.

- Braun, Miguel y Lucas Llach (2007), *Macroeconomía argentina*, Buenos Aires, Alfaomega.
- Braun, Oscar y Leonard Joy (1968), "A Model of Economic Stagnation - A Case Study of the Argentine Economy", *The Economic Journal*, vol. 78, No. 12, pp. 868-887.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2007), "Estado e mercado no novo desenvolvimentismo", Nueva Sociedad, 2010, pp. 1-15.
- (1991), "La Crisis De América Latina ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 19, 13-35.
- Briggs, Asa (2006), "The Welfare State in Historical Perspective", en C. Pierson y F. G. Castles, *The Welfare State Reader*, Bristol, Polity Press.
- Buchanan, James M. (2005), "Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación", *Revista Asturiana de Economía*, No. 33. 203-223.
- Bustelo, Pablo (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Bustos, Juan Martín *et al* (2012), "Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país". *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* 11, Buenos Aires, MTEySS.
- Caballero, Gonzalo y Andrés Gallo (2008), "Las dinámicas institucionales del éxito y del fracaso económico: un análisis institucional histórico comparativo de España y Argentina (1950-2000)", *Revista de Economía Mundial*, vol. 20, pp. 99-137.
- Calvi, Gabriel y Carla Zibecchi (2006), "¿El epitafio del plan jefes de hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del plan familias.", *Laboratorio*, vol. 8, No. 19, pp. 21-28.
- Cameron, David R. (1978), "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *The American Political Science Review*, vol. 72, No. 4, pp. 1243-1261.
- Campos, Jaime (1971), "El concepto de marginalidad social en América Latina", *Revista de la Integración*, No. 8, pp. 75-95.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), "The Consumption of Dependency Theory in the United States", *Latin American Research Review*, vol. 12, No. 3, pp. 7-24.
- Carmona Barrenechea, Verónica y Mora Straschnoy (2008), "El ingreso ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales", *Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano*, Buenos Aires.
- Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Castles, Francis G. (1994), "The Wage earners welfare state revisited", *Australian Journal of Social Issues*, vol. 29, No. 2, pp. 120-145.
- (1985), *The Working Class and Welfare*, Sidney, Allen & Unwin.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), "Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean.", *Cuadernos de la CEPAL*, No. 95, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cedlas (Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales) y Banco Mundial (2011), "SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean)", <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php>.

- CENDA (2010), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual - La economía argentina del período 2002-2010*, Buenos Aires, Ed. Atuel.
- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (2004), “Notas de la economía real.”, Buenos Aires, Ministerio de Industria - República Argentina.
- CEPAL (2012a), *Panorama Social de América Latina 2011*, Santiago de Chile.
- (2012b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe - Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*, Santiago de Chile.
- (2010), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*, Santiago de Chile.
- (2007), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Santiago de Chile.
- (2005), “Gasto social en América Latina y el Caribe: tendencias recientes, orientación y efectos redistributivos”, en *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Cap. 2.
- Cetrángolo, Oscar y Florencia Devoto (2002), “Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual”, en la conferencia “Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health”, Toronto.
- Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka (2008), “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura.”, *Financiamiento del desarrollo*, No. 205, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2004), “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma.”, *Financiamiento del desarrollo*, No. 151, Santiago de Chile, CEPAL
- Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon y Illene Grabel (2006), *Reivindicar el desarrollo: un manual de política económica alternativa*, Barcelona, Intermón.
- Chenery, Hollis B. y et al. (1974), *Redistribution with Growth: An Approach to Policy*, Washington, Banco Mundial.
- Cheresky, Isidoro y Inés Pousadela (2001), “Política, instituciones y ciudadanía en América Latina”, en Isidoro Cheresky y Inés Pousadela, *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2007), *The Elusive Quest for Growth in Argentina*, New York, Palgrave MacMillan.
- CIFRA-CTA (2011), “El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010,” *Informe de Coyuntura*, No. 7, Buenos Aires.
- Clayton, Richard y Jonas Pontusson (1998), “Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies”, *World Politics*, vol. 51, No. 1, pp. 67-98.

- Clert, Carine (1997), "El enfoque de exclusión social: Elementos analíticos y aportes para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina", Pensamiento iberoamericano, Revista de Economía Política, No. 31, pp. 425-436.
- Coase, Ronald (1960), "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics, vol. 3, pp. 1-44.
- Cogliandro, Gisell (2010), "El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionada.", Investigación Aplicada de Políticas Públicas, No. 12, Buenos Aires, Fundación Siena.
- Cohen, G. a. (1989), "On the Currency of Egalitarian Justice", Ethics, vol. 99, No. 4, pp. 906-944.
- Corbetta, Piergiorgio (2002), *Metodología y Técnicas de Investigación Social*, Madrid, McGraw Hill.
- Coriat, Benjamin (1994), "La théorie de la régulation. Origines, spécificités et perspectives.", Futur Antérieur, Vol. *École de la régulation et critique de la raison économique*.
- 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.
- Correa, Rafael (2002), "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad", Revista de la CEPAL, No. 72, pp. 89-107.
- Cortez, Rafael A (2012), "Argentina - Provincial Public Health Insurance Development Project : P106735 - Implementation Status Results Report : Sequence 02", Washington, Banco Mundial.
- Costa, Augusto, Axel Kicillof y Cecilia Nahón (2004), "Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado.", Realidad Económica, No. 203, pp. 70-100.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*, New York, New York University Press.
- Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini (2008), "Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura.", Documento de Trabajo, No. 77, CEDLAS.
- Curcio, Javier (2011), "Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI", en Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 33-60.
- Curcio, Javier, Alejandra Beccaria y Marisa Fournier (2011), "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010", en Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 61-102.
- Dahl, Robert A. (1974), *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Guadiana.
- Damill, Mario y José María Fanelli (1994), "La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales." Reformas de Política Pública, No. 30, Santiago de Chile, CEPAL.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (2003), "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa.", Financiamiento del Desarrollo, No. 132, Santiago de Chile, CEPAL.



- 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, UNGS.
- Danani, Claudia y Alejandra Beccaria (2011), "La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección", en Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 103-152.
- Danani, Claudia y Susana Hintze (2011), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS.
- David, Paul A. (1985), "Clio and the Economics of QWERTY", *The American Economic Review*, vol. 75, No. 2, pp. 332-337.
- Denzin, Norman (1970), *Sociological Methods: a Source Book*, Chicago, Aldine.
- Díaz Alejandro, Carlos (1985), "Los primeros años de la década de 1980 en latinoamérica: otra vez los años treinta?", *Revista de Historia Económica*, vol. 3, No. 2, pp. 205-217.
- (1975), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrurtu.
- Doeringer, Peter y Michael Piore (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Adjustment*, New York, D.C. Heath and Company.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1990), "La macroeconomía del populismo en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. LVII (1), No. 225, pp. 121-162.
- Doyal, Len y Gough, Ian (1991), *A Theory of Human Need*, Londres, McMillan.
- Duménil, Gérard y Dominique Lévy (2007), *Crisis y salida de la crisis: orden y desorden neoliberales*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Dworkin, Ronald (1981a), "What is equality? Part 1: Equality of Welfare", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, No. 3, pp. 185-246.
- (1981b), "What is equality? Part 2: Equality of resources", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, No. 4, pp. 283-345.
- Eagleton, Terry (2011), *Why Marx Was Right*, New Haven, Yale University Press.
- Edwards, Sebastián (1995), *Crisis and reform in Latin America - from despair to hope*, New York, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000.
- (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnanim.
- Estivill, Jordi (2003), *Panorama de la lucha contra la exclusión social - Conceptos y estrategias*, Ginebra, OIT.
- Estévez-Abe, Margarita, Torben Iversen y David Soskice (2001), "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State.", en Peter A. Hall y David Soskice, *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Londres, Oxford University Press, pp. 145-184.

- Evans, Peter B. (2010), "Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls", en Omano Edigheji, *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa*, ed., Ciudad del Cabo, HSRC Press, pp. 37-57.
- (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fajnzyblber, Fernando (1992), "Industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío»", Nueva Sociedad, No. 118, pp. 21-28.
- Falletti, Tulia (2006), "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", Desarrollo Económico, vol. 46, No. 183, pp. 317-51.
- Ferreira, Francisco (2000), "Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: Luta de Classes ou Heterogeneidade Educacional?", Textos para discussão, No. 415, Rio de Janeiro, PUC.
- Ferrera, M (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", Journal of European Social Policy, vol. 6, No. 1, pp. 17-37.
- FIEL (2012), *La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina*, Buenos Aires, FIEL.
- Fields, Gary (2002), *Distribution and development: a new look at the developing world*, Cambridge, MIT Press.
- (1980), *Poverty, Inequality and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Figueiredo, Jose B. y Arjan de Haan (1998), *Social exclusion: an ILO perspective*, Ginebra, OIT.
- Filgueira, Fernando (1998), "Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina — Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", conferencia LASA, Chicago, pp. 29.
- Flora, Peter y Arnold Heidenheimer (1981), *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.
- Fonseca Castro, Jorge (1994), "Inserción internacional de América Latina y deuda externa", Rábida, No. 13, pp. 121-133.
- Foucault, Michel (1974), "Historia de la medicalización", 2ª Conferencia - Curso de medicina social, Rio de Janeiro, UFRJ.
- Frankfurt, Harry (1987), "Equality as Moral Ideal", Ethics, vol. 98, No. 1, pp. 21-43.
- Frenkel, Roberto (1989), "El régimen de alta inflación y el nivel de actividad.", Documento de Trabajo, No. 26, Buenos Aires, CEDES.
- Friedman, Milton (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, New York, The Free Press.
- Gamallo, Gustavo y Arcidiacono, Pilar (2012), "Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales", en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo, *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Gaggero, Jorge y Darío Rossignolo (2011), "Impacto del presupuesto sobre la equidad.", Documento de Trabajo, No. 40, Buenos Aires, CEFID-AR.
- Galbraith, James K (2008), *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*, New York, Free Press.

- Galbraith, John Kenneth (1975), *Money: whence it came, where it went*, Londres, Deutsch.
- (1972), *La società opulenta*, Torino, Universale Bollati Boringhieri.
- García Delgado, Daniel (1995), "Argentina. La cuestión de la equidad", Nueva Sociedad, No. 139, 4-13.
- Gasparini, Leonardo (2003), "Argentina's Distributional Failure: The role of Integration and Public Policies.", Documento de Trabajo, No. 1, CEDLAS.
- Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces (2010), "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas." Documento de Trabajo, No. 102, CEDLAS.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1979), "Methods in economic science", Journal of Economic Issue, vol. 13, No. 2, pp. 317-328.
- Gerchunoff, Pablo y Pablo Fajgelbaum (2006), *¿Por qué Argentina no fue Australia? Una hipótesis sobre el cambio de rumbo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1999), "La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral.", Documento de trabajo, No. 349, Washington, BID.
- (1996), "La política de liberalización económica en la administración de Menem", Desarrollo Económico, vol. 36, No. 143, pp. 733-768.
- Germani, Gino (1980), *El concepto de marginalidad*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión.
- Giddens, Anthony (2000), *The third way and its critics*, Cambridge, Polity Press.
- Gil Villa, Fernando (2002), *La exclusión social*, Barcelona, ed. Ariel.
- Gilpin, Robert (2001), *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press.
- Godio, Julio (2004), "The 'Argentine anomaly': from wealth through collapse to neo-developmentalism", Internationale Politik und Gesellschaft, No. 2, pp. 128-146.
- González, Mariana L. (2010), "El mercado de trabajo en la post-convertibilidad. Puntos de continuidad y ruptura con el patrón de crecimiento anterior.", en Nicolás Arcéo y Yamile Socolovsky, *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, IEC-CONADU, pp. 188-213.
- (2003), "Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los 90", en Javier Lindenboim y Claudia Danani, *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 89-103.
- Goodin, Robert E. et al. (1999), *The Real Words of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodin, Robert E. y Martin R. Rein (2001), "Regimes on Pillars: Alternative Welfare state logics and dynamics", Public Administration, vol. 79, No. 4, pp. 769-801.
- Gough, Ian y Geof Wood (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Granaglia, Elena (1990), *Efficienza ed equità nelle politiche pubbliche*, Milano, Franco Angeli ed.

- Graña, Juan M. y Damian Kennedy (2008), "Empobreciendo a los trabajadores, empobreciendo la acumulación. Producción, distribución y utilización de la riqueza social.", en Javier Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI* Buenos Aires, Eudeba, pp. 207–256.
- Graña, Juan M. y Alejandro Lavopa (2008), "15 años de EPH, una serie. Empalme entre sus versiones Puntual y Continua, 1992 – 2006", Documento de Trabajo, No. 11, Buenos Aires, CEPED.
- Griffin, Keith y Terry McKinley (1992), "Towards a Human Development Strategy", Human Development Report Occasional Papers (PNUD).
- Hall, Peter A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, No. 3, pp. 275-296.
- Hall, Peter A. y David Soskice (2001), "An Introduction to Varieties of Capitalism", en Peter A. Hall y David Soskice, *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Londres, Oxford University Press, pp. 1–68.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996), "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, No. 44, pp. 936-957.
- Halperin Donghi, Tulio (1994), *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel.
- Halperin Weisburd, Leopoldo (director) (2007), "Políticas Sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo", Cuadernos del CEPED, No. 10, Buenos Aires, CEPED.
- Hardin, Russel (1997), *One for All: the Logic of Group Conflict*, Princeton, Princeton University Press.
- Harvey, David (2010), *A Companion to Marx's Capital*, Londres, Verso.
- (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A. (1948), *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press.
- (1944), *The Road to Serfdom*, New York, Routledge, enero.
- Helpman, Elhanan (2007), *El misterio del crecimiento económico*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Heymann, Daniel (2006), "Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina.", *Estudios y perspectivas*, No. 31, Buenos Aires, CEPAL.
- Hill, Rod y Tony Myatt (2010), *The Economics Anti-Textbook - A Critical Thinker's Guide to Microeconomics*, Londres, Zed Books.
- Hirschman, Albert O. (1987), "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection", *Latin American Research Review*, vol. 22, No. 3, pp. 7-36.
- (1984), *De la economía a la política y más allá: ensayos de penetración y superación de fronteras* México D.F., FCE.
- (1981), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

- Hobsbawn, Eric (2011), *How to Change the World: Reflections on Marx and Marxism*, New Haven, Yale University Press.
- Holmes, Stephen y Cass Sunstein (2011), *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Hounie, Adela y Lucia Pittaluga (1999), “La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, No. 68, pp. 7-34.
- Huber, Evelyne, Jennifer Pribble y John D. Stephens (2009), “The Politics of Effective and Sustainable Redistribution”, en Antonio Estache y Danny Leipziger, *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?*, Washington, Brookings Institution Press.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens (2001), “Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment”, en Paul Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 107-145.
- Huber, Evelyne, John D. Stephens y Jennifer Pribble (2005), “Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica”, conferencia “Democratic Governability in Latin America”, University of Notre Dame.
- Huntington, Samuel P. (1994), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós.
- (1971), “The Change to Change: Modernization, Development, and Politics”, *The Journal of Comparative Politics*, vol. 3, No. 3, pp. 283-322.
- IEE (Instituto de Estudios Económicos) (2012), “Finanzas Públicas- Análisis de los gastos e ingresos del gobierno nacional y provincial.”, *Temas Públicos*, No. 7, Rosario, Fundación Libertad.
- IERAL (2011), “Una nueva visión económica para Argentina.”, Documento de trabajo, No. 85, Buenos Aires, Fundación Mediterránea.
- INDEC (2012a), “Canasta básica alimentaria y canasta básica total: historia, forma de cálculo e interpretación.”, Buenos Aires.
- (2012b), “Evolución de la Distribución del Ingreso. Encuesta Permanente de Hogares. Primer Trimestre de 2012,” Buenos Aires.
- (2012c), “Censo 2010”, [www.censo2010.indec.gov.ar/](http://www.censo2010.indec.gov.ar/).
- Iriarte, Alicia (2005), “La nueva cuestión social en la Argentina: alternativas recientes en políticas sociales”, *Debates Latinoamericanos*, vol. año 3, No. 5.
- Isuani, Ernesto Aldo (2010), “The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change”, *International Journal of Social Welfare*, vol. 19, No. 1, pp. 104-114.
- Judt, Tony (2010), *Algo va mal*, Madrid, Taurus.
- Kasza, Gregory J. (2003), “The illusion of welfare ‘regimes’”, *Journal of Social Policy*, vol. 31, No. 2, pp. 271-287.
- Katz, Jorge y Alberto Muñoz (1988), *Organización del sector salud. Puja distributiva y equidad*, Buenos Aires, CEPAL.

- Katzman, Rubén (2010), “La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina”, en Alicia Bárcena, Luis Beccaria, y Susana Malchik, *La cohesión social en América Latina - Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 39–84.
- Keifman, Saúl N. y Roxana Maurizio (2012), “Changes in Labour Market Conditions and Policies: Their Impact on Wage Inequality during the Last Decade.”, Working Papers, No. 14, Helsinki, UNU-WIDER.
- Kennedy, Damián (2012), “Economía política de la contabilidad social - vínculos entre la teoría de la riqueza social y sus formas de cuantificación.”, Tesis Doctoral, UBA.
- Kessler, Gabriel y Alberto Minujin (1995), *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, ed. Planeta.
- 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*, No. 95, pp. 31-50.
- Klein, Naomi (2007), *The Shock Doctrine - The Rise of Disaster Capitalism*, New York, Metropolitan Books/Henry Holt.
- Korpi, Walter (2003), “Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization”, *Annual Review of Sociology*, vol. 29, No. 1, pp. 589-609.
- (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, No. 3, pp. 309-328.
- (1980), “Social Policy and distributional conflict in the capitalist democracies: A preliminary framework”, *West European Politics*, vol. 3, No. 3, pp. 296-316.
- Korpi, Walter y Joakim Palme (1998), “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”, *American Sociological Review*, vol. 63, No. 5, pp. 661-687.
- , (1993), “La industria argentina: Un proceso de reestructuración desarticulada”, en Bernardo Kosacoff, *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, CEPAL/Alianza editorial, pp. 12–67.
- Krueger, Anne O. (1974), “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *The American Economic Review*, vol. 64, No. 3, pp. 291-303.
- Kuczynski, Pedro-Paul y John Williamson (eds.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics.
- Lall, Sanjaya (1975), “Is ‘dependence’ a Useful Concept in Analysing Underdevelopment?”, *World Development*, vol. 3, No. 11-12, pp. 799-810.
- Laparra Navarro, Miguel (2007), “Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión: implicaciones metodológicas”, *Revista española del tercer sector*, No. 5, pp. 15-58.
- Latouche, Serge (2008), *La apuesta por el decrecimiento: ¿cómo salir del imaginario dominante?*, Barcelona, Icaria.
- LBMA (The London Bullion Market Association) (2012), “Precio del oro en el mercado de Londres”, <http://www.lbma.org.uk>. Acceso 16 de julio de 2012.

- Leisering, Lutz y Stefan Leibfried (1999), *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitas, Ruth (2006), "The Concept and Measurement of Social Exclusion", en Christina Pantazis, David Gordon, y Ruth Levitas, *Poverty and social exclusion in Britain - The millennium survey*, Bristol, The Policy Press, pp. 123-160.
- Levitsky, Steven y Maria Victoria Murillo (2005), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Lewis, Arthur (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, pp. 139-91.
- Lewis, Jane (2001), "The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care", *Social Politics*, vol. 8, No. 2, pp. 152-169.
- (1992), "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, vol. 2, No. 3, pp. 159-173.
- Leys, Colin (1975), "The Politics of Redistribution with Growth; The 'target group' approach", *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 7, No. 2, pp. 4-8.
- Lindenboim, Javier (2011), "Las estadísticas oficiales en Argentina ¿ Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?", *Trabajo y Sociedad*, vol. XV, No. 16, pp. 19-38.
- (2005), *El reparto de la torta - ¿crecer repartiendo o repartir creciendo?*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- (2003), "El mercado de trabajo en la Argentina en la transición secular: cada vez menos y peores empleos", en Javier Lindenboim y Claudia Danani, *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Lindenboim, Javier, Juan M. Graña y Damián Kennedy (2011), "Distribución funcional y demanda agregada en Argentina. Sesenta años en perspectiva internacional.", *Documentos de Trabajo*, No. 15, Buenos Aires, CEPED.
- (2005), "Distribución funcional del ingreso en argentina ayer y hoy.", *Documentos de Trabajo*, No. 4, Buenos Aires, CEPED.
- Lindenboim, Javier y Agustín Salvia (2002), "Cada vez menos y peores empleos. Dinámica laboral en el sistema urbano de los 90", en Javier Lindenboim, *Metamorfosis del empleo en Argentina. Diagnóstico, políticas y perspectivas*, Buenos Aires, UBA, pp. 29-64.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (1994), *The failure of presidential democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1963), *El hombre político: las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Little, Ian, Tibor Scitovsky y Maurice Scott (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*, London, Oxford University Press.
- Llach, Juan José (1997), *Otro siglo, otra Argentina: una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Buenos Aires, Ariel.
- Llach, Juan José y Silvia Montoya (1999), *En pos de la igualdad*, Buenos Aires.

- Londoño, J L y J Frenk (1997), "Structured Pluralism: Towards an Innovative Model for Health System Reform in Latin America", *Health Policy*, vol. 41, No. 1, pp. 1-36.
- Londoño, Juan-Luis y Miguel Székely (2000), "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970–1995", *Journal of Applied Economics*, vol. 3, No. 1, pp. 93–134.
- Lora, Eduardo (2001), "Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo", Documento de trabajo, No. 4288, Washington, BID.
- Lucas, Robert E (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, No. 1, pp. 3-42.
- Maceira, Daniel (2011), "Desafíos del sistema de salud argentino", *Voces del Fénix*, No. 7, pp. 60-7.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mancero, Xavier (2001), "Escalas de equivalencia: reseña de conceptos y métodos", *Estudios estadísticos y prospectivos*, No. 8, Santiago de Chile, CEPAL.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- Marshall, Thomas H. (2006), "Citizenship and Social Class", en C. Pierson y F. G. Castles, *The Welfare State Reader*, Bristol, Polity Press, pp. 30–39.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008), "Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, pp. 67-100.
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2012), "The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America", Documento de trabajo, No. 27, Berlin, [desiguALdades.net](http://desiguALdades.net).
- Marx, Karl (1844), "Manuscritos economicos y filosoficos de 1844 - Primer Manuscrito", Edición preparada por Juan R. Fajardo para el MIA, enero de 2001. <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/manuscritos/man1.htm#1-4>. Acceso 25 de marzo de 2011.
- Marx, Karl y Friedrich Engels (1848), "Manifiesto del Partido Comunista", Digitalizado para el Marx-Engels Internet Archive por José F. Polanco, <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm>. Acceso 25 de marzo de 2011.
- Mcnamara, Robert S y World Bank Group (1973), "The Nairobi speech Address to the Board of Governors", Development.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina) (2010), *Políticas Sociales del Bicentenario Un Modelo Nacional y Popular. Tomo I*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- Meadows, Donella H y otros (1972), *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project*, New York, Universe Books.
- MECON (Ministerio de Economía de la República Argentina) (2012), "Información Económica al Día", Dirección Nacional de Política Macroeconómica, <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>. Acceso 22 de noviembre de 2012.



- (2011), “Cuenta de Inversión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.”, <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2011/tomoi/jur75.htm>. Acceso 19 de diciembre de 2012.
- (2010), “Cuenta de Inversión del Ministerio de Desarrollo Social.”, <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/tomoi/19jur85.htm>. Acceso 19 de diciembre de 2012.
- (2009), “Informe Económico”
- Mesa-Lago, Carmelo (1983), “Social Security and Extreme Poverty in Latin America”, *Journal of Development Economics*, No. 12, pp. 83-110.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou (1998), *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, Montevideo, CLAEH.
- Michelena, Gabriel (2009), “La evolución de la tasa de ganancia en la Argentina (1960-2007): caída y recuperación”, *Realidad económica*, No. 248, pp. 83-106.
- Ministerio de Economía de Argentina - Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2011), “Series de Gasto Público Consolidado por finalidad -función, 1980-2009”, [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series\\_gasto.html](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html). Acceso 27 de abril de 2011.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina (2002), “Memoria de las Privatizaciones”, <http://mepriv.mecon.gov.ar/privatizaciones.htm>. Acceso 1 de diciembre de 2011.
- Ministerio de Salud (2006), *El programa Remediar. Gestión y resultados de un modelo innovador en APS*, Buenos Aires.
- Morales, Elena (1988), “Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires.”, Documento de trabajo, No. 3, Buenos Aires, INDEC/IPA.
- Moran, Michael (2000), “Understanding The Welfare State: The Case of Health Care”, *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 2, No. 2, pp. 135-160.
- MTEySS (años varios), “Comportamiento de la negociación colectiva,” Buenos Aires.
- Murillo, Maria Victoria (2005), *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- (2000), “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”, *Desarrollo Económico*, vol. 40, No. 158, pp. 179-212.
- Murmis, Miguel y Juan Carlos Portantiero (2004), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Murray, Charles (1984), *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York, Basic Books.
- Myrdal, Gunnar (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Mexico D.F., FCE.
- Mármora, Lelio (2010), “Políticas peronistas de población y migraciones”, *Reseñas y debates*, No. 57, pp. 18-9.
- Márquez, G, A Chong y S Duryea (2008), “Outsiders?: The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean,” Washington D.C, BID.
- Müller, Alberto (2012), “¿Todo comenzó con Martínez de Hoz?”, *Realidad económica*, No. 269.

- Neffa, Julio César (1998), *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Un enfoque desde la teoría de la regulación*, Buenos Aires, Trabajo y Sociedad - PIETTE/CONICET - Eudeba.
- Neffa, Julio César, Brenda Brown y Emiliano López (2012), "Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad.", Empleo, desempleo & políticas de empleo, No. 10, Buenos Aires, CEIL - PIETTE CONICET.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Mexico D.F., FCE.
- Novick, Marta y Carlos Tomada (2007), "Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?", en Marta Novick et al., *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Ginebra, OIT (Instituto Internacional de Estudios Laborales), pp. 1-49.
- Novick, Susana (2000), "Políticas migratorias en la Argentina", en Enrique Oteiza et al., *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos. Parte II*, Buenos Aires, Trama.
- Nozick, Robert (1974), *Anarchy, state, and utopia*, Oxford, Basil Blackwell.
- Nueva Mayoría (2012), "Indicadores de Conflictividad Social," Buenos Aires.
- Nun, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, FCE.
- Nurkse, Ragnar (1955), *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, Mexico D.F., FCE.
- Nussbaum, Martha (2003), "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice", *Feminist Economics*, vol. 9, No. 2, pp. 33-59.
- O'Connor, Ernesto (2010), "El neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina", *Economic Studies of International Development*, vol. 10, No. 2, pp. 55-80.
- Offe, Claus (2001), "Economía política: perspectivas sociológicas", en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid, Ed. Istmo, pp. 981-1002.
- OIT (2009), "Economically Active Population Estimates and Projections," Ginebra.
- (1976), *Employment, Growth and Basic Needs: a One World Problem*, Ginebra.
- Ojeda Marin, Alfonso Luis (1993), *Estado social y crisis económica*, Madrid, Editorial complutense.
- Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (años varios), "Estadísticas sanitarias mundiales", <http://www.who.int/research/es/>.
- Orloff, Ann (1996), "Gender in the Welfare State", *Annual Review of Sociology*, vol. 22, pp. 51-78.
- Ostry, J D y otros (2010), "Capital Inflows: The Role of Controls - IMF Staff Position Note - February 19, 2010," Washington, FMI.
- Oszlak, Oscar (2003), "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 42, No. 168, pp. 519-543.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1995), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes*, vol. 2, No. 4, pp. 99-128.

- O'Donnell, Guillermo (2009), "Democracia delegativa", *Journal of Democracy en Español*, vol. 1, pp. 7-23.
- (1997), *Contrapuntos - Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Barcelona, Paidós.
- (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, ed. Paidós.
- Palermo, Vicente (1998), "Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada", XXI Congreso LASA, Chicago.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma Ensayo.
- Palma, Gabriel (1978), "Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?", *World Development*, vol. 6, No. 7-8, pp. 881-924.
- Palomino, Héctor (2007), "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET)*, vol. 12, No. 19, pp. 121-144.
- Panigo, Demian, Pablo Chena y Priscila Makari (2010), "Las transformaciones en la normativa socio-laboral del nuevo modelo de desarrollo argentino", *Revista Atlántida*, No. 2, pp. 49-72.
- Panizza, Francisco y Romina Miorelli (2009), "Populism and Democracy in Latin America", *Ethics & International Affairs*, vol. 23, No. 1, pp. 39-46.
- Paramio, Ludolfo (2006), "Giro a la izquierda y regreso del populismo", *Nueva Sociedad*, No. 205, pp. 62-74.
- Parfit, Derek (1997), "Equality and Priority", *Ratio*, vol. 10, No. 3, pp. 202-221.
- Van Parijs, Philippe (2001), "A basic income for all", en Philippe van Parijs, *What's wrong with a free lunch*, Boston, Beacon Press.
- Paugam, Serge (1995), "The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France", en G. Room, *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, The Policy Press, pp. 49-72.
- Pautassi, Laura C. (2009), "El bicentenario de la política social. ¿Nuevos modelos o viejas estrategias?", *Postdata*, vol. 14, No. 1, pp. 185-203.
- Pempel, T.J. (1998), *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*, Ithaca, Cornell University Press.
- Peralta Ramos, Mónica (2007), *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*, Buenos Aires, FCE.
- Perkins, John (2005), *Confesiones de un gangster económico: la cara oculta del imperialismo americano*, Barcelona, Urano.
- Peters, Guy B. (2003), *El nuevo institucionalismo - Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- (2001), "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo", en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid, Ed. Istmo, pp. 304-328.

- Pierson, Christopher (2006), *Beyond the Welfare State? - The New Political Economy of Welfare*, Cambridge, Polity Press.
- Pierson, Paul (1996), "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, vol. 48, No. 2, pp. 143-179.
- Piola, María E. (1999), "La exclusión social en Argentina: novedades y perspectivas", *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 45, No. 3.
- Piñeiro, José Ramón y Hugo Jorge Zothner (1994), "Análisis del proceso privatizador argentino - Sector empresas públicas no financieras", *Revista ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto Público)*, No. 24, pp. 55-85.
- PNUD (2011), *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*, Buenos Aires, OPS/CEPAL/PNUD.
- (2010), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010 Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*, Buenos Aires, PNUD.
- (1997), *Human Development Report 1997 - Human Development to Eradicate Poverty*, New York, PNUD.
- (1990), *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Polanyi, Karl (2006), *La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México D.F., FCE.
- Polanyi, Karl et al. (1976), *Comercio y mercado en los imperios antiguos*, Barcelona, Labor.
- Portantiero, Juan Carlos (1973), "Clases dominantes y crisis política", *Pasado y Presente*, vol. IV, No. 1 (nueva serie).
- Portelli, Hughes (2003), *Gramsci y el bloque histórico*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Portes, Alejandro y Lori D. Smith (2008), "Institutions and Development in Latin America: A Comparative Study", *Studies in Comparative and International Development*, vol. 43, pp. 105-128.
- Posner, Richard (1977), *Economic Analysis of Law*, Boston, Little Brown.
- PREALC (1989), *Deuda social. ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago de Chile, OIT.
- (1978), *Sector informal. Funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile, OIT.
- Prebisch, Raul (1950/1986), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Desarrollo Económico*, vol. 26, No. 103.
- Pribble, Jennifer (2011), "Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, vol. 46, No. 2, pp. 191-216.
- Pribble, Jennifer E. (2008), "Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America's Free Market.", Tesis doctoral, Chapel Hill, University of North Carolina.
- Pye, L. W. (1965), "The Concept of Political Development", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 358, No. 1, pp. 1-13.
- Ramos, Joseph (1997), "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina," *Revista de la CEPAL*, No. 62, pp. 15-38.

- Rapoport, Mario (2003), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880 - 2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Rawls, John (1996), *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica.
- (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ray, Debraj (2002), *Economía del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Reinhart, Carmen M. y Kenneth S. Rogoff (2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, Princeton University Press.
- Repetto, Fabián y Gala Díaz Langou (2010), “Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación.”, Documento de Políticas Públicas, No. 88, Buenos Aires, CIPPEC.
- Reporteros sin Fronteras (2012), *Informe Anual*, Madrid.
- Rist, Gilbert (2003), *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Catarata.
- Rodrik, Dani (2011), *La paradoja de la globalización - Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antoni Bosch.
- (2006), “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion”, *Journal of Economic Literature*, vol. 44, No. 4, pp. 973-987.
- (2001), “The Global Governance of Trade as if Really Mattered”, Informe para el PNUD.
- (1996), “Understanding Economic Policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, vol. 34, No. 1, pp. 9-41.
- Rofman, Rafael, Carlos Grushka y Victor Chebez (2001), “El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”, VI Congreso del CLAD, Buenos Aires.
- Romer, P (1990), “Endogenous technical change”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, No. 5, pp. 71-102.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La crisis del estado providencia*, Madrid, Civitas.
- Rosende, Francisco (2007), *La Escuela de Chicago: Una Mirada Histórica a 50 Años del Convenio Chicago/Universidad Católica. Ensayos en Honor a Arnold C. Harberger*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943), “Problems of Industrialization of Eastern and South- Eastern Europe”, *The Economic Journal*, vol. 53, No. 210/211, pp. 202-211.
- Rostow, Walt W. (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2001), “Las instituciones políticas: una visión general”, *Nuevo Manual de Ciencia Política*, en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid, Ed. Istmo, pp. 199-246.
- Rudra, Nita (2007), “Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?”, *Journal of Politics*, vol. 69, No. 2, pp. 378-396.
- Sachs, Jeffrey (1994), *Understanding Shock Therapy*, Londres, Social Market Foundation.
- Salvia, Agustín y otros (2008), “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad

- estructural”, en Javier Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 115–159.
- Salvia, Agustín y Eduardo Léopore (2007), “La deuda social y la medición del desarrollo humano en la argentina postdevaluación”, VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- Salvia, Agustín y Julieta Vera (2011), “Heterogeneidad Estructural y Desigualdad Económica: El patrón de distribución de los ingresos y los factores subyacentes durante dos fases de distintas reglas macroeconómicas”, X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Sampedro, José Luis y Carlos Berzosa (1996), *Conciencia del subdesarrollo veinticinco años después*, Madrid, Taurus.
- Samuelson, Paul A. y William D. Nordhaus (1998), *Economics*, New York, McGraw Hill.
- Sánchez-Ancochea, Diego (2007), “Anglo-Saxon Structuralism versus Latin American Structuralism: Latin American Development Thought in Comparative Perspective”, en E. Pérez y M. Vernengo, *Ideas, Políticas and Economic Development in the Americas*, New York, Routledge, pp. 208–227.
- Sánchez de Diós, Manuel (2004), “Estudio comparado de path dependence del Estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 124, pp. 95-128.
- Sánchez Vargas, Gustavo (2006), *Introducción a la teoría económica: Un enfoque latinoamericano*, México D.F., Prentice Hall.
- Saraceno, Chiara (2001), “Social Exclusion. Cultural Roots and Diversities of a Popular Concept”, Conference on Social Exclusion and Children, New York, Institute for Child and Family Policy.
- Schneider, Ben Ross (2009), “Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, No. 41, pp. 553–575.
- Schumpeter, Joseph A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Screpanti, Ernesto y Stefano Zamagni (1997), *Panorama de historia del pensamiento económico*, Barcelona, Ariel.
- Secretaría de Seguridad Social (2012), “Boletín Estadístico de la Seguridad Social 4oT 2011 - 1o T 2012.”, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- SEDLAC (2010), “Guía metodológica.”, La Plata, CEDLAS y Banco Mundial.
- Sen, Amartya (2004), “Discapacidad y justicia”, Segunda Conferencia Internacional sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (Diciembre), Washington, Banco Mundial.
- (1997), *On Economic Inequality*, Oxford, England, Clarendon Press.
- (1995), *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press.
- (1979), “Utilitarianism and Welfarism”, *The Journal of Philosophy*, vol. 79, No. 9, pp. 463-489.
- (1977), “Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 6, No. 4, pp. 317-344.
- Sidicaro, Ricardo (2010), *Los tres peronismos - Estado y poder económico*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Silver, Hilary (1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", *International Labour Review*, vol. 133, No. 5-6, pp. 531-575.
- Simon, Herbert (1955), "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, No. 69, pp. 99-188.
- Singh, Anoop y otros (2005), *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience since the Early 1990s*, Washington, FMI.
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en Peter B Evans et al., *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-43.
- Skocpol, Theda y Edwin Amenta (1986), "States and Social Policies", *Annual Review of Sociology*, vol. 12, pp. 131-57.
- Smith, Adam (2004), *Teoría de Los Sentimientos Morales*, México D.F., FCE.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina - A Transactions Cost Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred (2004), "Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems", en Edward L. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 323-362.
- Stiglitz, Joseph (2011), *Caída libre*, Madrid, Santillana Ediciones Generales.
- (2006), *Making Globalization Work: The Next Steps to Global Justice*, New York, W. W. Norton.
- (2002), *Globalization and Its Discontents*, New York, W.W. Norton.
- Stokes, Susan C. (2004), *Mandates and Democracy - Neoliberalism by Surprise in Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Subirats, Joan y et al. (2004), *Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Fundación la Caixa.
- Sunkel, Osvaldo (1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdad espaciales; hacia un enfoque totalizante.", *EURE*, vol. 1, No. 1, pp. 13-49.
- Svampa, Maristella (2004), *La brecha urbana. Countries y barrios privados en Argentina*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Taylor-Gooby, Peter (2004), *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare States*, New York, Oxford University Press.
- The World Justice Program (2012), "Rule of Law Index", años varios, <http://worldjusticeproject.org>. Acceso 1 de mayo de 2012.
- Thorp, Rosemary, José Antonio Ocampo y Enrique Cárdenas (2000), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America (3 vol.)*, Basingstoke, Palgrave.
- Titmuss, Richard M. (1981), *Política Social*, Barcelona, Ariel.
- Todaro, Michael P. (2000), *Economic Development*, Harlow, Pearson Education LTD.
- Torre, Juan Carlos (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

- 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.
- Touraine, Alain (1992), "Frente a la exclusión", *Sociológica*, vol. 7, No. 18.
- Transparencia Internacional (2012), "Corruption Perceptions Index" (varios años), <http://cpi.transparency.org/cpi2011>. Acceso 1 de mayo de 2012.
- Treviño, Jesus A. (2006), "Conversación con Osvaldo Sunkel", <http://www.tamuk.edu/geo/urbana/sunkel.htm>. Acceso 6 de abril de 2011.
- Twaithes Rey, Mabel (2003), *La (des) ilusión privatista - El experimento neoliberal en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- UTDT (Universidad Torcuato di Tella) (2012), "Índice de confianza del gobierno", Escuela de Gobierno, <http://www.utdt.edu>. Acceso 1 de mayo de 2012.
- Varesi, Gastón Ángel (2010), "La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación", *Problemas del desarrollo*, vol. 41, No. 161, pp. 141-163.
- Veit-Wilson, J (2000), "States of Welfare: A Conceptual Challenge", *Social Policy & Administration*, vol. 34, No. 1, pp. 1-25.
- Vera, Julieta y Agustín Salvia (2011), "Cambios en la estructura económica-ocupacional durante fases de distintas reglas macroeconómicas.", 10o Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET).
- Veronelli, Juan Carlos y Magali Veronelli Correch (2004), *Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina - Vol. II*, Buenos Aires, PAHO.
- Lo Vuolo, Rubén (1995), "A modo de introducción: Los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano", en Rubén Lo Vuolo et al., *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*, Buenos Aires, CIEPP - Miño y Davila, pp. 13-54.
- Wacquant, Loïc (2010), *Las dos caras de un gueto - Ensayos sobre marginalización y penalización*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Wainer, Andrés (2010), "Principales características del patrón de crecimiento instaurado en la post-convertibilidad", en Nicolás Arcéo y Yamile Socolovsky, *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, IEC-CONADU, pp. 150-187.
- Waisman, Carlos H. (1987), *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and their Political Consequences*, Princeton, Princeton University Press.
- Walby, Silvia (2004), "The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime", *Social Politics*, vol. 11, No. 1, pp. 4-29.
- Walsh, Rodolfo (1977), "Carta abierta a la junta militar", <http://www.literatura.org/Walsh/rw240377.html#12>. Acceso 21 de noviembre de 2011.
- Walzer, Michael (1983), *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York, Basic Books.



- Weller, Jürgen (2003), “Reformas económicas y situación del empleo en América Latina”, en Javier Lindenboim y Claudia Danani, *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 33–56.
- Wendt, Claus, Lorraine Frisina y Heinz Rothgang (2009), “Healthcare System Types: A Conceptual Framework for Comparison”, *Social Policy & Administration*, vol. 43, No. 1, pp. 70-90.
- Weyland, Kurt (1999), “Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe”, *Comparative Politics*, vol. 31, No. 4, pp. 379-401.
- Whelan, C.T. y otros (2002), “Income and Deprivation Approaches to the Measurement of Poverty in the European Union”, en R. J. A. Muffels et al., *Exclusion In European Welfare States*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, pp. 184–201.
- Williamson, John (2000), “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?”, *World*, vol. 15, No. 2..
- (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, en John Williamson, *Latin American Adjustment How Much Has Happened*, Washington, Institute for International Economics, pp. 7–20.
- Williamson, Oliver E. (1993), “The Economic Analysis of Institutions and Organisations - in General and with Respect to Country Studies”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 133.
- Wolff, Jonathan (2007), “Equality: The Recent History of an Idea”, *Journal of Moral Philosophy*, No. 4, pp. 125-136.
- Yoguel, Gabriel (2000), “La dinámica del empleo industrial desde la crisis del modelo sustitutivo ”, en Bernardo Kosacoff, *El Desempeño Industrial Argentino Más Allá de la Sustitución de Importaciones*, Buenos Aires, CEPAL, pp. 185–213.

### **Discursos Políticos**

- De la Rúa, Fernando (1999), “Discurso en el acto de asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa”, 10 de diciembre, [http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/IX\\_24.pdf](http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/IX_24.pdf). Acceso 22 de noviembre de 2011.
- Fernández de Kirchner, Cristina (2011a), “Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la apertura del 129 período de sesiones ordinarias del congreso nacional”, 1 de marzo, <http://www.cfk-argentina.com.ar/2011/03/discurso-de-la-presidenta-cristina.html>. Acceso 22 de noviembre de 2011.
- (2011b), “Discurso en el Acto de asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la asamblea legislativa”, 10 de diciembre, <http://www.casariosada.gov.ar/discursos/25601-acto-de-asuncion-de-mando-en-el-congreso-de-la-nacion-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Acceso 15 de octubre de 2012.
- (2007), “Discurso en el acto de asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa”, 10 de diciembre, <http://constitucionweb.blogspot.it/2010/02/discurso-de-asuncion-como-presidenta.html>. Acceso 15 de octubre de 2012.
- Kirchner, Néstor (2003), “Acto de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa”, 25 de mayo de 2003, [http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso\\_de\\_nestor\\_kirchner\\_25\\_de\\_mayo\\_de\\_2003.php](http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php). Acceso 15 de octubre de 2012.

Perón, Juan Domingo (2007), “Discurso en la Bolsa de Comercio siendo Secretario de Trabajo y Previsión (25 de Agosto de 1944)”, en Carlos Altamirano, *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Emecé.

Truman, Harry (1949), “Inaugural Address”, <http://www.bartleby.com/124/pres53.html>. Acceso 6 de abril de 2011.

### **Notas periodísticas**

Clarín, 2 de octubre de 1998, “Elogios del FMI al modelo económico de la Argentina”.

Clarín, 12 de febrero de 2013, “Un modelo que se basa en el paternalismo semifeudal” de Viktor Beker.

El País, 17 de noviembre de 2002, “La tímida esperanza del 'veranito'” de Alejandro Rebossio.

Infobae, 1 septiembre de 2012, “Ya son siete las provincias que dejaron de publicar las cifras de inflación”.

La Nación, 28 de enero de 2013, “El dólar paralelo alcanza un nuevo récord y cotiza a \$7,62”.

La Nación, 21 de noviembre de 2012, “Tras el paro, el Gobierno se queda todavía más solo” de Alvaro Abos.

La Nación, 9 de Noviembre de 2012, “Una multitud se movilizó en el 8N y hubo cacerolazos en casi todo el país”.

La Nación, 19 de julio de 2012, “Disuelven la APE, una "caja" clave para las obras sociales”.

La Nación, 7 de mayo de 2012, “Buenos Aires, la ciudad más cara y más barata del mundo” de Alfredo Sainz.

La Nación, 6 de febrero de 2012, “El Gobierno redefine el discurso oficial” de Mariano Obarrio.

Página 12, 20 de julio de 2012, “Cambio en el organigrama y reestructuración”.

Página 12, 6 de marzo de 2011, “Núcleo duro del empleo no registrado” de Roberto Navarro.

Página 12, 2 Noviembre de 2003, “La economía crece más por suerte que por un modelo” de Julio Nudler.

Perfil, 27 de enero de 2013, “Corporaciones y modelo K” de Maristella Svampa.

Perfil, 23 de diciembre de 2012, “Tres hipótesis y una realidad, sobre los saqueos” de Maristella Svampa.

Revista del Mercosur, 19 de octubre de 2006, “Los acuerdos de precios en la economía argentina” de Andrea Mac Donald.

### **Normativa**

Artículo nº 75 de la Constitución argentina.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Decretos: 165/2002; 486/2002; 565/2002; 388/2003; 582/2003; 1506/2004; 1454/2005; 897/2007; 1602/2009; 446/2011; 1198/2012; 1609/2012; 1667/2012; 1668/2012; 2191/2012.

Leyes: 13478/1948; 20.744/1974; 23.774/1990.; 23.928/1991.; 24.013/1991.; 24.156/1992.; 24.241/1994.; 24.465/1995.; 24.467/1995.; 24.557/1995.; 24.714/1996.; 25.013/1998.; 25.250/2000.; 25.561/2002.; 25.877/2004.; 25.994/2004.; 26.061/2005.; 26.063/2005.; 26.417/2008.; 26.425/2008.; 26.476/2008.; 26.522/2009.; 26.682/2011.; 26.739/2012; 26.773/2012.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Resolución de la AFIP nº 2055/2006.

Resolución del CNSMVM nº 2/1993.

Resolución del CNEPS n° 2/2012.

Resoluciones del MDS: n 201/2002; 825/2005.

Resolución de la SSS: 1200/2012; 1511/2012.



# Anexo



**Fig. 37. Cambios en la titularidad en el área económica y social del Poder Ejecutivo Nacional (2003 – 2012).**

Cronograma de los cambios en el Poder Ejecutivo Nacional (área económica y social)												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Presidencia de la Nación	Néstor Kirchner (25/05/2003 - 10/12/2007)					Cristina Fernández de Kirchner (1 mandato - 10/12/2007 - 10/12/2011)						Il mandato (10/12/2011 - )
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Ministerio de Economía y Producción (N. Kirchner) / Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (C. Fernández)*	Roberto Lavagna (25/05/2003 - 01/12/2005)		Felisa Miceli (01/12/2005 - 17/07/2007)		Miguel Gustavo Peirano (17/07/2007 - 10/12/2007)	Martin Lousteau (10/12/2007 - 25/04/2008)	Carlos Fernández (25/04/2008 - 7/07/2009)	Amado Bonduou (8/07/2009 - 10/12/2011)	Herrán Lorenzino (10/12/2011 - )			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Julio de Vido (25/05/2003 - )											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Carlos Tomada (25/05/2003 - )											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Ministerio de Desarrollo Social	Alicia Kirchner (25/05/2003 - 01/12/2005)		J. C. Nadalich (01/12/2005 - 18/08/2006)		Alicia Kirchner (25/05/2003 - 01/12/2005)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Ministerio de Salud y Ambiente	Ginés González García (25/05/2003 - 10/12/2007)											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (N. Kirchner) / Ministerio de Educación (C. Fernández)**	Daniel Filmus (25/05/2003 - 10/12/2007)					Juan Carlos Tedesco (10/12/2007 - 20/07/2009)		Alberto Sileoni (20/07/2009 - )				
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
	Ginés González García (25/05/2003 - 10/12/2007)					Graciela Ocaña (10/12/2007 - 29/06/2009)		Juan Luis Manzur (29/06/2009 - )				
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		

\*Nota: Por excisión del Ministerio de Economía y Producción: Ministerio de Industria (Débora Giorgi desde 26/11/2008), Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Julían Domínguez 1/10/2009 - 10/12/2011), Norberto Yáhuar desde 10/12/2011), Ministerio de Turismo (Enrique Meyer desde 1/07/2010). \*\*Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Lino Barañao 10/12/2007 - )

**Tab. 24. Serie de índices de precios – Argentina**

		IPC GBA (INDEC)	CENDA - 7 provincias*	CIEPP - 4 provincias**	CEPED - 8 provincias***	IPC - 4 provincias#
Periodo cobertura		Ene 2002/ Nov 2012	Feb 2005/ Mar 2011	Feb 2006/ Nov 2011	Ene 2003/ Ene 2012	Dic 2005/ Sep 2012
año	mes	Base Enero 2002= 100				
2002	1	<b>100</b>				
	2	103,14				
	3	107,22				
	4	118,36				
	5	123,11				
	6	127,56				
	7	131,63				
	8	134,72				
	9	136,53				
	10	136,83				
	11	137,53				
	12	137,79				
					<b>137,79</b>	
2003	1	139,61				
	2	140,40				
	3	141,22				
	4	141,29				
	5	140,75				
	6	140,63				
	7	141,26				
	8	141,29				
	9	141,35				
	10	142,18				
	11	142,53				
	12	142,83				
						141,29
2004	1	143,43				
	2	143,58				
	3	144,43				
	4	145,67				
	5	146,73				
	6	147,56				
	7	148,24				
	8	148,75				
	9	149,69				
	10	150,28				
	11	150,28				
	12	151,54				
						145,30
2005	1	153,79				
	2	155,25				
	3	157,65				
	4	158,42				
	5	159,37				
	6	160,83				
	7	162,45				
	8	163,16				
	9	165,05				
	10	166,34				
			<b>153,79</b>			153,79
	2	155,20				
	3	157,35				
	4	157,84				
	5	158,55				
	6	159,39				
	7	160,51				
	8	162,07				
	9	163,95				
	10	165,48				



		IPC GBA (INDEC)	CENDA - 7 provincias*	CIEPP - 4 provincias**	CEPED - 8 provincias***	IPC - 4 provincias#
	11	168,35	166,09		167,46	<b>168,35</b>
	12	170,22	166,85		168,44	169,06
2006	1	172,40	168,02	<b>172,40</b>	170,25	172,40
	2	173,08	168,92	174,24	171,05	172,66
	3	175,16	171,00	175,46	173,21	174,25
	4	176,87	172,71	176,15	174,83	175,88
	5	177,70	173,57	177,01	175,94	176,58
	6	178,56	174,48	177,76	176,88	177,04
	7	179,66	175,49	178,37	177,53	177,60
	8	180,67	176,12	179,43	178,40	178,31
	9	182,29	177,27	181,70	179,41	179,51
	10	183,85	178,76	183,46	181,40	182,17
	11	185,16	180,44	186,25	182,95	183,98
	12	186,97	183,40	188,60	185,61	186,63
2007	1	189,11	186,19	190,26	188,39	189,06
	2	189,68	187,79	192,10	190,07	190,84
	3	191,14	189,55	196,08	191,87	192,93
	4	192,56	193,34	199,72	195,39	196,77
	5	193,36	197,57	204,62	199,08	198,96
	6	194,22	201,71	209,57	203,13	202,05
	7	195,18	207,97	216,40	208,01	205,19
	8	196,33	215,77	220,96	214,96	209,26
	9	197,90	221,43	225,02	219,13	212,28
	10	199,25	226,89	225,97	223,76	215,03
	11	200,95	228,85	228,37	225,47	214,64
	12	202,82	230,65	231,33	227,65	217,61
2008	1	204,70	232,94	236,64	230,09	220,80
	2	205,66	238,56	244,10	235,20	224,77
	3	207,99	246,48	251,36	242,73	233,50
	4	209,71	253,99	255,69	250,74	241,07
	5	210,89	257,95	261,52	255,02	244,99
	6	212,23	263,00	265,21	259,71	250,70
	7	213,01	267,88	268,72	263,64	254,17
	8	214,01	271,38	272,30	266,57	256,95
	9	215,10	274,11	275,01	269,92	261,03
	10	216,03	277,93	277,16	273,17	263,03
	11	216,76	279,59	278,52	275,01	265,28
	12	217,49	281,38	279,99	276,07	266,56
2009	1	218,65	283,28	281,67	277,92	268,54
	2	219,59	285,75	286,01	280,21	269,95
	3	221,00	289,64	290,29	283,66	274,63
	4	221,73	292,94	292,23	286,94	279,28
	5	222,46	295,55	293,85	288,78	280,76
	6	223,41	297,69	297,76	290,57	281,96
	7	224,79	301,48	302,96	294,36	284,91
	8	226,66	305,09	306,32	299,29	289,74
	9	228,34	309,08	310,97	303,05	292,41
	10	230,16	314,14	314,88	307,84	296,79
	11	232,07	318,51	321,79	312,10	300,61
	12	234,23	324,40	328,16	318,01	307,52
2010	1	236,66	328,70	338,30	323,57	314,47

	IPC GBA (INDEC)	CENDA - 7 provincias*	CIOPP - 4 provincias**	CEPED - 8 provincias***	IPC - 4 provincias#	
	2	239,62	338,24	346,82	332,99	325,16
	3	242,34	348,54	353,62	342,38	332,83
	4	244,36	355,16	359,63	349,48	339,72
	5	246,18	360,39	364,73	354,51	345,26
	6	247,99	365,77	371,27	360,03	349,32
	7	249,98	371,31	377,06	365,55	354,42
	8	251,82	377,00	381,24	370,87	359,35
	9	253,65	382,69	391,36	375,79	362,69
	10	255,79	392,23	398,53	384,17	373,42
	11	257,65	401,61	405,29	391,81	380,49
	12	259,81	409,15	412,63	398,20	387,10
2011	1	261,70	417,61	417,88	406,30	392,30
	2	263,63	423,30	428,40	412,81	397,45
	3	265,85	430,84	437,94	421,19	408,10
	4	268,08		445,86	429,85	416,76
	5	270,05		452,64	437,25	422,67
	6	271,98		462,00	445,13	428,65
	7	274,14		471,51	454,49	436,51
	8	276,42		480,75	463,58	445,04
	9	278,73		484,22	473,11	453,63
	10	280,49		490,42	477,63	457,15
	11	282,15		497,07	485,09	465,69
	12	284,52			493,51	474,69
2012	1	287,12			499,68	480,31
	2	289,24				484,80
	3	291,94				501,65
	4	294,37				515,07
	5	296,77				520,89
	6	298,90				528,04
	7	301,27				535,32
	8	303,96				541,41
	9	306,64				
	10	309,22				
	11	312,12				
<b>Variaciones interanuales (enero sobre enero)</b>						
	IPC GBA (INDEC)	CENDA - 7 provincias*	CIOPP - 4 provincias**	CEPED - 8 provincias***	IPC - 4 provincias#	
2003	2,74%			2,83%	2,83%	
2004	7,22%			5,85%	5,85%	
2005	12,10%		9,25%	10,70%	9,98%	
2006	9,70%	9,61%	10,82%	10,66%	10,36%	
2007	8,24%	22,66%	25,10%	22,13%	23,30%	
2008	6,81%	21,04%	21,61%	20,79%	21,15%	
2009	8,24%	17,20%	16,03%	16,43%	16,55%	
2010	10,58%	25,74%	27,05%	25,57%	26,12%	
2011	9,71%	23,78%		22,98%	23,38%	
* Jujuy, Neuquén, Río Negro, Chubut, Salta, La Pampa, Entre Ríos. Fuente: CENDA.						
** San Luis, Chubut, Neuquén, Santa Fe. Fuente: CIEPP (Barbeito, 2010)						
*** La Pampa, Neuquén, Río Negro, T. Fuego, Chubut, Jujuy, Santa Fe, prov. de Buenos Aires (hasta jul 2011). Promedio simple. Fuente: CEPED						
# Promedio ponderado de Chubut, Neuquén, San Luis y Santa Fe (Gran Rosario). Elaboración propia de datos de Direcciones Provinciales de Estadística y Censos						

**Tab. 25. Elaboración del Índice IPC - 4 provincias (media ponderada)**

		Variaciones mensuales de precios				Población				Promedio Ponderado
		San Luis	Chubut	Neuquen	Rosario	San Luis	Chubut	Neuquen	Rosario	
2006	1	1,19%	0,53%	1,21%	2,33%	186000	121000	249000	1229000	1,93%
	2	0,19%	0,34%	0,08%	0,15%	186000	121000	249000	1229000	0,16%
	3	0,82%	1,23%	1,37%	0,81%	186000	121000	249000	1229000	0,92%
	4	0,56%	0,86%	0,32%	1,12%	186000	121000	249000	1229000	0,94%
	5	0,34%	0,40%	0,39%	0,42%	186000	121000	249000	1229000	0,40%
	6	0,52%	0,67%	0,57%	0,12%	186000	121000	249000	1229000	0,26%
	7	0,30%	0,64%	0,45%	0,25%	186000	121000	249000	1229000	0,31%
	8	0,20%	0,45%	0,14%	0,48%	186000	121000	249000	1229000	0,40%
	9	0,42%	0,44%	0,84%	0,70%	186000	121000	249000	1229000	0,67%
	10	0,49%	1,09%	2,02%	1,56%	186000	121000	249000	1229000	1,48%
	11	1,04%	1,10%	0,70%	1,03%	186000	121000	249000	1229000	0,99%
	12	1,63%	1,48%	1,76%	1,34%	186000	121000	249000	1229000	1,44%
2007	1	1,12%	1,15%	1,53%	1,30%	190000	124000	251000	1237000	1,31%
	2	0,66%	0,83%	1,17%	0,94%	190000	124000	251000	1237000	0,94%
	3	1,04%	1,37%	0,07%	1,29%	190000	124000	251000	1237000	1,10%
	4	2,27%	1,67%	2,63%	1,85%	190000	124000	251000	1237000	1,99%
	5	2,08%	2,97%	1,63%	0,67%	190000	124000	251000	1237000	1,11%
	6	2,66%	2,91%	3,39%	0,87%	190000	124000	251000	1237000	1,55%
	7	2,55%	2,89%	3,21%	0,93%	190000	124000	251000	1237000	1,55%
	8	3,32%	3,90%	4,59%	1,06%	190000	124000	251000	1237000	1,99%
	9	2,00%	2,66%	2,65%	0,99%	190000	124000	251000	1237000	1,44%
	10	1,43%	1,87%	2,97%	0,87%	190000	124000	251000	1237000	1,29%
	11	-0,40%	1,56%	0,88%	-0,53%	190000	124000	251000	1237000	-0,18%
	12	0,98%	0,53%	1,29%	1,55%	190000	124000	251000	1237000	1,38%
2008	1	2,02%	0,78%	1,10%	1,52%	194000	126000	256000	1245000	1,46%
	2	2,24%	1,76%	3,72%	1,34%	194000	126000	256000	1245000	1,80%
	3	4,06%	2,36%	2,11%	4,38%	194000	126000	256000	1245000	3,89%
	4	2,99%	3,46%	2,08%	3,50%	194000	126000	256000	1245000	3,24%
	5	0,25%	2,22%	2,62%	1,58%	194000	126000	256000	1245000	1,63%
	6	2,42%	2,12%	2,39%	2,32%	194000	126000	256000	1245000	2,33%
	7	1,40%	1,52%	1,23%	1,40%	194000	126000	256000	1245000	1,39%
	8	0,82%	1,74%	1,70%	0,94%	194000	126000	256000	1245000	1,09%
	9	1,08%	1,32%	1,26%	1,76%	194000	126000	256000	1245000	1,59%
	10	0,58%	1,60%	1,05%	0,65%	194000	126000	256000	1245000	0,77%
	11	0,64%	1,05%	0,57%	0,93%	194000	126000	256000	1245000	0,86%
	12	0,45%	0,74%	0,31%	0,50%	194000	126000	256000	1245000	0,48%
2009	1	1,16%	0,04%	0,21%	0,86%	199000	128000	261000	1252000	0,74%
	2	-0,01%	0,85%	1,14%	0,45%	199000	128000	261000	1252000	0,53%
	3	2,34%	0,93%	1,34%	1,80%	199000	128000	261000	1252000	1,74%
	4	1,82%	1,20%	1,33%	1,80%	199000	128000	261000	1252000	1,69%
	5	0,86%	0,64%	0,61%	0,45%	199000	128000	261000	1252000	0,53%
	6	0,53%	0,63%	0,65%	0,34%	199000	128000	261000	1252000	0,43%
	7	1,00%	0,90%	2,55%	0,75%	199000	128000	261000	1252000	1,05%
	8	1,86%	1,24%	2,37%	1,58%	199000	128000	261000	1252000	1,70%
	9	1,54%	1,34%	0,73%	0,82%	199000	128000	261000	1252000	0,92%
	10	1,66%	1,52%	1,48%	1,47%	199000	128000	261000	1252000	1,50%
	11	1,15%	1,48%	1,04%	1,34%	199000	128000	261000	1252000	1,29%
	12	3,20%	1,58%	1,83%	2,33%	199000	128000	261000	1252000	2,30%
2010	1	2,22%	1,69%	1,65%	2,46%	204000	129000	266000	1261000	2,26%
	2	4,35%	1,90%	2,61%	3,56%	204000	129000	266000	1261000	3,40%
	3	2,63%	1,99%	3,15%	2,18%	204000	129000	266000	1261000	2,36%
	4	1,37%	1,98%	2,36%	2,13%	204000	129000	266000	1261000	2,07%
	5	1,58%	1,71%	1,89%	1,57%	204000	129000	266000	1261000	1,63%
	6	1,09%	1,41%	2,10%	0,98%	204000	129000	266000	1261000	1,18%
	7	1,46%	2,00%	2,39%	1,21%	204000	129000	266000	1261000	1,46%
	8	1,06%	1,71%	2,19%	1,24%	204000	129000	266000	1261000	1,39%
	9	1,59%	1,78%	0,22%	0,89%	204000	129000	266000	1261000	0,93%

	Variaciones mensuales de precios				Población				Promedio Ponderado	
	San Luis	Chubut	Neuquen	Rosario	San Luis	Chubut	Neuquen	Rosario		
10	3,27%	1,94%	2,58%	3,09%	204000	129000	266000	1261000	2,96%	
11	1,90%	1,83%	1,56%	1,97%	204000	129000	266000	1261000	1,89%	
12	1,70%	2,13%	1,21%	1,82%	204000	129000	266000	1261000	1,74%	
2011	1	1,10%	1,90%	3,03%	0,96%	208000	131000	270000	1269000	1,34%
	2	1,08%	1,81%	0,89%	1,39%	208000	131000	270000	1269000	1,31%
	3	2,66%	1,71%	2,97%	2,72%	208000	131000	270000	1269000	2,68%
	4	2,60%	1,54%	2,58%	2,01%	208000	131000	270000	1269000	2,12%
	5	1,74%	1,70%	2,52%	1,10%	208000	131000	270000	1269000	1,42%
	6	1,51%	1,77%	1,55%	1,33%	208000	131000	270000	1269000	1,42%
	7	1,74%	1,75%	3,09%	1,59%	208000	131000	270000	1269000	1,83%
	8	2,43%	1,80%	2,16%	1,85%	208000	131000	270000	1269000	1,95%
	9	1,92%	1,84%	2,18%	1,89%	208000	131000	270000	1269000	1,93%
	10	1,10%	1,79%	1,04%	0,56%	208000	131000	270000	1269000	0,78%
	11	1,39%	1,76%	1,90%	1,95%	208000	131000	270000	1269000	1,87%
	12	1,87%	1,73%	1,64%	2,03%	208000	131000	270000	1269000	1,93%
2012	1	1,16%	1,70%	1,94%	0,97%	210000	131000	272000	1271000	1,18%
	2	1,47%	1,73%	0,79%	0,80%	210000	131000	272000	1271000	0,94%
	3	3,40%	1,83%	2,81%	3,80%	210000	131000	272000	1271000	3,48%
	4	2,00%	1,83%	3,03%	2,80%	212000	132000	273000	1276000	2,68%
	5	1,90%	1,70%	1,80%	0,80%	212000	132000	273000	1276000	1,13%
	6	1,30%	1,88%	2,93%	1,00%	212000	132000	273000	1276000	1,37%
	7	1,70%	1,71%	3,19%	0,90%	213000	132000	274000	1277000	1,38%
	8	1,80%	1,80%	1,42%	0,90%	213000	132000	274000	1277000	1,14%

# Summary – Resumen en inglés

## **The impact of economic and social policies on inclusionary development: a case study on post-convertibility Argentina.**

This dissertation discusses the changes that Argentina faced after the 2001-2002 crisis. The previous monetary regime- a currency board scheme called convertibility (“convertibilidad”) - collapsed and the country defaulted on large parts of its external debt triggering a devaluation and an intense economic downturn. Out of economic and social emergency, a new political leadership emerged. Indeed, many Argentines believe that a totally new era began in 2003 with the election of President Nestor Kirchner – and his successor in office, President Cristina Fernández de Kirchner- hereafter referred to as “Kirchnerism” or post-convertibility. They were the offspring of an age- old political tradition, the Peronist movement, and were seen by many as saviors in a time of trouble. Since then, the country has witnessed an unparalleled period of high economic growth. Social indicators have also improved considerably in comparison with negative record levels marked during the crisis.

The aim of this study is to examine whether this empirical evidence indicates a change towards a more inclusionary development mode. It also explores the extent to which these improvements can be attributed to the expansion and reconfiguration of State intervention during Kirchnerism or, instead, should be considered the outcome of favorable domestic and international conditions. Finally, our intent is to contrast the political discourse of Kirchnerism – and its strong emphasis on social inclusion- with our findings about the actual transformation of Argentina during this period.

Our hypothesis is that Kirchnerism should not be considered a homogeneous period. Social, economic and political conditions changed during the last decade both abroad and at home. In response to these changes, Kirchnerist policies took a radical turn during President Fernández’s administration. Among them, we would like to cite the implementation of

ambitious pro-poor social transfer programs, the expansion of non contributory pension schemes, and the nationalization of private pension funds and a number of firms in the utilities, energy and transport sectors, which had been previously privatized during the 90s. These measures were implemented in a context of extensive public intervention in markets and tighter State control in international flows.

Nevertheless, we posit that Argentine social and economic structure show strong continuities if compared with previous historical periods. There are features of social structures that evolve only in the long run as substantial path dependence effects arise, that slow or impede change. That is to say, in our perspective Argentina still shows strong marks of the outcomes of deregulatory policies enforced by the 1976-1983 military dictatorship. As a consequence, a pro-market and finance-driven growth regime emerged in those years. Structural reforms imbued with neoliberal ideology of the 1990s consolidated this regime. As a result, a new constellation of institutions and actors emerged, especially in the private sector, which have a vested interest in the status quo. Moreover, the existent distribution of power is a result of this long process and explains the rising polarization of Argentine society with respect to Kirchnerist policy. Both the distribution of economic resources and political polarization have somewhat mined the long term sustainability of the Kirchnerist power.

From an economic point of view, the expansion of public expenditure depends on the taxation of a continuously expanding domestic economic activity. In turn, the external sustainability of growth depends on the extraction of foreign currencies out of the exporting primary sector. In fact, this is an old trait of Argentine development, because there has not been an actual diversification of the productive structure. The recent signs of industrial import substitution (ISI) rested on the huge devaluation of 2002, but high inflation has since eroded the competitiveness of domestic producers. Also, as in previous ISI experiences, the industrial sector is a heavy buyer of energetic and capital goods. As a result, its growth causes an increasing burden on the balance of payments. In conclusion, the country's long-term development is once again

subordinated to its thriving primary sector as Argentina's insertion into the international economy remains dependent on commodity exports.

From a political point of view, radical policies have increased the level of polarization in domestic debate. As the main source of foreign currency, the primary sector producers have an implicit veto power on any political deliberation. A good example of this can be seen in their conflict with the government during 2008. The lock-out against the rise in commodities export taxes turned into a long confrontation, which gradually mobilized Argentine society as a whole. In support to rural concerns, urban middle and upper-middle classes were responsible for a wave of "cacerolazos" - a form of popular protest in which kitchen utensils are used to create noise- the first since the 2001-2002 traumatic crisis. The conservative media also sympathized with the goals of the protest. The conflict ended with a defeat of the government in a dramatic parliamentary vote in which the Vice-president swung the balance in opposition's favor in his office as President of the Senate.

The conflict caused a fall in popularity for Cristina Fernández, which was confirmed by 2009 partial legislative elections, in which the President lost its parliamentary majority, due also to the effects of the international crisis on Argentine economy. These events provoked a radicalization of Kirchnerist government (stronger State intervention and more distributive policies) in order to consolidate its support among the poorer sectors of society. Economic recovery, the expansion of public programs and emotional support (due to Néstor Kirchner's sudden death on October 2010) led to President Fernandez's reelection in 2011 with 54% of votes.

Nevertheless, opposition to her government has grown. The three leading factions of opposition are still the same: the upper-middle classes, the landowners, and the conservative media corporations. Recently, Kirchnerism has lost the support of a significant sector of the formal workers unions. Cristina Fernández faced her first general strike called by the faction of CGT (Confederación General del Trabajo, the biggest confederation of unions in the

country) led by Hugo Moyano. Workers protested for the loss of purchasing power of wages against inflation. This is a problem which has been neglected in its full dimension by the government in recent years. In fact, official statistics are considered underestimated by many observers at least since 2007, when the executive intervened in INDEC (the agency responsible for collecting and processing statistical data). Nevertheless, organized workers have managed to sustain their purchasing power during the years of high economic growth, thanks to low unemployment, minimum wage official policy and collective bargaining.

However, the rate of employment creation has been decreasing since 2007, and recent economic downturns (in 2009 and 2012) have periodically increased unemployment and reduced the bargaining power of unions. This new environment has weakened the position of Cristina Fernández since it has increased the fragmentation of interests within organized labor, which is one of its main political bases. Inflation has also reduced the external competitiveness of the economy. It also has reduced the availability of foreign currency, while rising import restrictions have in turn generated production bottlenecks. This external situation not only explains the increasing stress on the exchange rate, but also the slowdown in growth rates and a general perception of instability among the upper middle classes. These groups have shown their uneasiness in recent street demonstrations.

That said, in order to carry out the analysis, the dissertation is divided into two distinct parts. The first part aims at building the theoretical framework of the investigation. It will provide the methodological tools that will be used during the following analysis. The second part presents the case study. It will present the main findings of our research on the Argentine case. The case study will examine the empirical evidence from a historical point of view, comparing the main features of Argentine economy and society under Kirchnerism to previous moments in time, especially what was referred to as the “convertibility regime” during the 90s.



Accordingly, the first section is composed of three chapters in which we offer a critical review of the literature on the three main fields of study. In the first chapter, we examine the theories of economic development and attempt to establish a conceptual distinction between development and economic growth. The second chapter elaborates on the generation and fair distribution of human well being, and the multiple ways to measure it. The third and final chapter takes into consideration the role of the State in producing or regulating the production of welfare by other social institutions- such as markets or households- i.e. what we define “welfare regime”.

To facilitate the understanding of linkages between theory and case study, we include at the end of each chapter an application of the theoretical discussion to the case of Argentina. For example, in chapter two, we include a study of the evolution of poverty and inequality, comparing the 2000s with the 1990s, and we discuss the use of the concept of social exclusion in that country. Defining social exclusion as the extent to which citizens are negated access to fundamental economic and social rights led us to the theme of chapter 2 in which we discuss the responsibility of the State in granting those rights. It is possible to build these conceptual bridges throughout the first part of the dissertation, and between this theoretical section and the empirical case study that follows.

A discussion of these topics is required to analyze the main features of Argentine development mode after the 2001-2002 crisis. In fact, we posit that the crisis of the convertibility monetary regime constitutes a critical juncture that triggered a process of change both in Argentina’s economic structure and political institutions. The extent of this transformation needs to be evaluated, especially as it relates to the aforementioned continuities/discontinuities and the interaction between the economic and the political spheres. To this end, the case study in the second part of the dissertation aims at discussing whether or not Argentina shows signs of the conformation of a new development mode in the years after 2003, a period that is widely known as Kirchnerism.

In order to answer this question, we apply a plurality of methodological approaches to the analysis of the empirical evidence collected on the case of Argentina. First of all, we adopt a strong historical perspective, which led us to explore the evolution of Argentine social and economic structure since the origins of the ISI model, and the political hegemony of Peronism at the end of the Second World War. Next, we follow the demise of the developmental State-centric growth regime by the military, the rise and consolidation of the deregulated mode of development of the 1990s, and its crisis in 2001-2002. Second, we highlight the importance of institutions by studying what changes occurred to labor and welfare institutions, especially in the areas of social security and health, where the two spheres overlap. We believe that the sustainability of a mode of development resides in the complementarities that arise between welfare and production regimes, as the “variety of capitalisms” literature states. Third, our economic vision owes much to Latin-American structuralism, in relation to the heterogeneous and dependent character of Argentine economy; to World-systems theories, in explaining the evolution of international economy and the insertion of peripheral countries; and, finally, to the *école de la régulation* and its perspective on development regimes, which focus on the effects of mismatches between social and economic institutions on the accumulation of capital. Lastly, we embrace a human rights approach, considering that human beings are entitled to civil, political, economic, social and cultural rights, and that the State must direct its actions towards the fulfillment of those rights for all persons that live under its sovereignty.

On this theoretical foundation, we build an exhaustive investigation on the main economic and social facts that characterized the decade after the crisis of 2001-2002, using official statistics provided by government agencies and the INDEC, but also elaborating on databases provided by university research centers, such as CEPED (Universidad de Buenos Aires) and SEDLAC (Universidad de la Plata). When needed, we also turn to international data (ECLAC, IMF) or to provincial statistical agencies, when we estimate an

inflation series after 2007, using the methodology proposed by CIEPP (see references).

After a historical introduction that leads us to the 1990s, the case study is organized around three topics. Firstly, we focus on the evolution of labor markets, keeping in mind the importance of formal employment to gain access to social security institutions, as we stressed in the third chapter. Secondly, we examine the policies of Kirchnerist governments, affecting both labor markets and welfare production. In the latter, we distinguish between measures that modified the functioning of the contributory social security system and the official policy of expanding non contributory transfer policy. This line of analysis emerges especially when we treat the case of the family allowances system, where the government created a non contributory scheme to complement the preexistent contributory one. Lastly, we examine the health care sector as an eloquent example of the segmentation, fragmentation and inequality in access in the case of a fundamental right.

What are the main findings of our research? At first, we found a general improvement in all social indicators when we compare the Kirchnerist period with the convertibility years. The trends that characterize each period have opposite directions. The last decade saw a general decline in poverty, inequality and unemployment. These three dimensions are obviously correlated, since a vast majority of the population derives its income from labor markets. The crisis pushed these three indicators up to new historical highs, and it was only the recovery of real wages and employment in the following years that allowed for a return to pre-crisis levels. Nevertheless, the improvement slowed down after 2007. Moreover, the discrepancy between official rates of inflation and other sources of data (provincial statistics and the rise in other indicators, wage and fiscal revenues, for example) has compelled us to estimate an alternative series of consumer price increases for the period following 2007. If we adopt this alternative measure, the numbers for real variables are different, modifying all monetary indicators, as is the case for poverty. These facts coincide with a turn in government policies that we will discuss later and lead us to conclude that

the Kirchnerist era has undergone several transformations in the second half of the decade.

One key element to be stressed is the permanence of structural elements at the production level. We show how the productive sector has remained highly heterogeneous with the presence of significant (low productivity) informal sector. This feature is correlated to the high share of informal employment, especially in the services sector. Informal jobs not only derive lower wages but also lack access to social rights, as in the Argentine welfare regime only formal salaried workers have gained access to social security institutions. This situation has improved in recent years as the government has partially expanded social security to non-salaried workers and has created non-contributory forms of social protection. Nevertheless, the reduction of employment informality has been insufficient, as still approximately 30% of the salaried work force is kept out of the formal labor market. Slow changes in production structure partially explains this situation, as many jobs are created in low productivity sectors in which firms evade taxes and social contributions in order to lower their costs and remain competitive. Data on international trade also shows that the Argentine economy remains a commodity exporter essentially, meaning that a significant part of the industrial sector (where formal jobs are created) hasn't filled its technological and productivity gaps in relation to international competition.

Nevertheless, the government has implemented various measures to try and overcome those structural limitations. We can argue that Kirchnerism has been driven by a concern for full employment, and the means chosen to increase job creation have been the expansion of internal demand. This macroeconomic goal has been given priority over others, such as price and fiscal stability. In fact those have been increasingly put at risk since 2007, in order to maintain the highest growth rates and low unemployment figures. The other priority of the government has been to increase the welfare of poorer households. This goal has been pursued by implementing various transfer programs (in the family of conditional cash transfers) and expanding non-

contributory social security schemes, as previously mentioned. The results of this effort have been visible especially in the expansion of coverage for all State programs. This is the case of pension systems which now cover the great majority of the elderly population. This objective was accomplished with a nationalization of private pension funds and a program of regularization of contributions for people that lack the minimum level necessary to receive a pension due to irregular labor histories caused by recurrent economic crisis in the past. In the health care sector, where insurance is provided mainly by union based funds, the recovery of formal employment increased the coverage of the system, as we described before. The family allowance system is another interesting case. Its coverage was increased by creating a non-contributory pillar called AUH (“Asignación Universal por Hijo”, universal child allowance), which covers informal and unemployed workers’ households with children. In a brief period of time, the AUH was granted to millions of households. It’s important to note that AUH is funded by ANSES, the agency that manages the State social security funds. ANSES is financed not only by workers’ contributions but also by taxes, which are quite regressive according to most studies. This means that expansion of coverage of contributory pensions and family allowance was a highly redistributive policy, as many authors have posited.

The other point we would like to make is that the decommodification potential of these policies have increased, but that inflation poses a threat to its continuous improvement. By decommodification we are referring to Esping-Andersen’s concept of the capacity of public policy for breaking the monetary nexus between welfare and markets. In other words, social policy improves decommodification if it makes household welfare independent of its access to labour markets, where work (human effort) is traded as a commodity. To assess this dimension of social policy, we study the real value of transfers and their capacity of buying the CBT (“canasta básica total”, the official basket of goods, which value is used by the INDEC to calculate the official poverty line). Due to aforementioned estimation problems, we had to approximate our inflation

series the real value of CBT and state transfers. Our analysis shows that, in nominal terms, welfare transfers as a whole have increased enormously since 2003, but in real terms their evolution is more erratic and depends on the estimation of inflation rates. The problem is greater in the case of many non-contributory transfers, since they are not inflation-indexed and their rise depends on executive decisions. The same is true for minimum wages, in which the evolution was more clearly ascending.

In conclusion, our dissertation shows that social indicators improved along the period taken into consideration. This evolution was favored both by better economic conditions and more inclusionary policy. We define it as inclusionary in that it aimed at extending the coverage and scope of social policy to a larger share of the population, in order to grant a less unequal access to fundamental social and economic rights. Therefore, during the Kirchnerist administration, inclusion was achieved through employment, and public policy was reformed to reinforce that causal relation by improving the welfare of poorer households, which was considered not only as a desirable goal *per se*, but also a means to the end of sustaining the growth of domestic demand. In turn, the latter was intended to fuel the development of internal production as a source of employment. To that purpose, national firms have been protected from external competition, initially by a competitive exchange rate thanks to the devaluation of 2002, lately by a more open protectionist policy. Nevertheless, the observed rising of external restrictions have proved difficult to overcome. What is needed is a process of increasing diversification and technological upgrade of production partnered together with energy independence, better infrastructure, less market concentration, and improvements in the provision of public services, especially in education and healthcare.

Social exclusion is not a natural phenomenon; it is a process that is simultaneously political, economic and social. The case of Argentina tells us that changes in the socio-economic structures, reflected especially in the functioning of the labour market, had a strong impact on the well-being of households, which was mediated by resilient Welfare institutions. In other

words, the decreasing role of the State in granting welfare outcomes since 1976 was not neutral in distributive terms. The segmentation that neoliberal reforms triggered meant that the area of social exclusion was extended to all those persons who could not afford or did not have the resources to acquire the needed goods and services in the market. In fact, the most vulnerable strata of Argentine society was hit hardest by economic crises and 'big bang' neoliberal reforms alike. Disrupting changes in labour markets, such as deindustrialization, have a direct impact on employment, while labor market flexibilization reduced the quality of the existent jobs. The lack of employment or its informality also produced the exclusion of many households from Welfare institutions that had been designed in a previous era of full employment.

On a more positive note, the evidence conveys the idea that politics has a role to play. It can control social processes by complementing social outcomes with specific policies. In the last few years, Argentine governments lead the country towards a more equitable distribution of welfare by means of both economic and social policy. In spite of that, many Argentinians express their doubts on the future sustainability of the current model of development, while in other parts of the world an opposite, and more austere, set of policies is pursued. The next legislative (in 2013) and presidential (in 2015) elections will be the key to presenting more clues about the future direction of Argentina.