

# **Continuidades y discontinuidades en el régimen de bienestar argentino entre 2003 y 2013 ¿Promoción de la inclusión o fragmentación de la política social?.**

Messina, Giuseppe Manuel.

Cita:

Messina, Giuseppe Manuel (2015). *Continuidades y discontinuidades en el régimen de bienestar argentino entre 2003 y 2013 ¿Promoción de la inclusión o fragmentación de la política social?.* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones Económicas.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/30>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZHh/dP0>



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>.*

# Documentos de Trabajo

# 20

Diciembre 2015

## **Continuidades y discontinuidades en el régimen de bienestar argentino entre 2003 y 2013**

**¿Promoción de la inclusión o fragmentación de la política social?**

**Giuseppe M. Messina**



Instituto de Investigaciones Económicas  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires

## **CEPED**

Centro de Estudios sobre  
Población, Empleo y Desarrollo

# **CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES EN EL RÉGIMEN DE BIENESTAR ARGENTINO ENTRE 2003 Y 2013**

## **¿Promoción de la inclusión o fragmentación de la política social?**

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE POBLACIÓN, EMPLEO Y DESARROLLO (CEPED)

Av. Córdoba 2122. Primer piso.

C1120AAQ. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

Telefax: (54 11) 5285-6636

<http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/>

[http://www.economicas.uba.ar/institutos\\_y\\_centros/ceped/](http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/ceped/)

Messina, Giuseppe M.

Continuidades y discontinuidades en el régimen de bienestar argentino entre 2003 y 2013 : ¿promoción de la inclusión o fragmentación de la política social? / Giuseppe M. Messina. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones Económicas, 2015.

138 p. ; 19 x 14 cm.

ISBN 978-950-29-1540-1

1. Política de Bienestar Social. I. Título.  
CDD 320.6

ISBN 978-950-29-1540-1

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Impreso en Argentina

El autor del documento que aquí se presenta, Giuseppe M. Messina, completó su tesis doctoral durante su estancia en Buenos Aires. Entre octubre de 2011 y setiembre de 2012 desarrolló su tarea en el ámbito del CEPED (Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo) interactuando activamente no sólo en relación con los contenidos de su propia tesis sino compartiendo seminarios, debates y reuniones, actividades que resultaron de interés recíproco.

Es por eso que es muy grato que el Dr Messina haya decidido - continuando su investigación luego de obtener su título de Doctor- que parte de sus avances se publiquen en una de nuestras series.

Octubre de 2015



# Continuidades y discontinuidades en el régimen de bienestar argentino entre 2003 y 2013

## ¿Promoción de la inclusión o fragmentación de la política social?

### ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	<b>1</b>
1. ALGUNOS LINEAMIENTOS TEÓRICOS SOBRE EL ESTADO REDISTRIBUTIVO.....	<b>5</b>
1.1. ESTADO DE BIENESTAR, CUESTIÓN SOCIAL Y CIUDADANÍA SOCIAL .....	5
1.2. UN BREVE EXCURSUS SOBRE LA CRISIS DEL MODO DE DESARROLLO FORDISTA-KEYNESIANO .....	9
1.3. LA HEGEMONÍA NEOLIBERAL Y EL ESTADO DE BIENESTAR.....	12
2. UNA MIRADA (DE LARGO PLAZO) A LA “DÉCADA GANADA”.....	<b>19</b>
2.1. RECUPERACIÓN ESTATAL Y CONTINUIDAD DE LA INDIVIDUACIÓN NEOLIBERAL .....	19
2.2. LAS TRES ETAPAS DEL KIRCHNERISMO .....	26
3. LA INTERVENCIÓN EN LO SOCIAL BAJO EL KIRCHNERISMO .....	<b>31</b>
3.1. LA AMPLIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS ADULTOS MAYORES .....	33
3.2. EL NUEVO RÉGIMEN HÍBRIDO DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES.....	39
3.3. LAS CONTINUIDADES EN LA RESPUESTA ESTATAL AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO .....	45
3.4. FRAGMENTACIÓN Y SEGMENTACIÓN EN EL SISTEMA DE SALUD .....	52
4. REFLEXIONES FINALES .....	<b>59</b>
BIBLIOGRAFÍA.....	<b>63</b>
ANEXO .....	<b>73</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - TASA DE DESEMPLEO EN ARGENTINA (PROMEDIOS ANUALES - TOTAL URBANO)	25
FIGURA 2 - TASA DE INFORMALIDAD (TASA DE EMPLEO ASALARIADO NO REGISTRADO) -ARGENTINA URBANA	26
FIGURA 3 - APORTANTES Y TITULARES DE UNA PRESTACIÓN PREVISIONAL	34
FIGURA 4 - HABERES MÍNIMOS Y MEDIOS DEL RÉGIMEN PÚBLICO (PESOS CONSTANTES-DIC 2001)	35
FIGURA 5 - VARIACIÓN EN TÉRMINOS REALES DEL MONTO DE LAS AAFP/AUH (PESOS CONSTANTES ENERO 2002)	42
FIGURA 6 - TASA DE COBERTURA Y NÚMERO DE PRESTACIONES DEL SEGURO DE DESEMPLEO (1998-2012)	48
FIGURA 7 - DESIGUALDADES SANITARIAS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (2008)	54

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 - GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO Y GASTO SOCIAL (1980-2009)	20
TABLA 2 - MONTO DE LAS PRESTACIONES DE LA PREVISIÓN SOCIAL - COMPARACIÓN CON INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS	37
TABLA 3 - MONTO DE LAS AAFP/AUH - VARIACIÓN REAL RESPECTO A:	43
TABLA 4 - AAFP/AUH - PRESTACIONES EN TÉRMINOS DE CBT (UN ADULTO EQUIVALENTE)	44
TABLA 5 - SISTEMA DE SALUD: COBERTURA Y GASTO POR SUBSECTORES	55

## ANEXO

TABLA A 1 - RESUMEN DE INDICADORES ECONÓMICOS	- 74 -
TABLA A 2 - RESUMEN DE LA VARIACIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES (MESSINA, 2013)	75
TABLA A 3 - CAMBIOS EN LOS MONTOS DE LAS PRESTACIONES DEL RÉGIMEN DE LA ASIGNACIÓN POR HIJO, CONTRIBUTIVO Y NO CONTRIBUTIVO (AUH) - PESOS CORRIENTES	76
TABLA A 4 - COBERTURA DE LOS SUBSECTORES SEGÚN LA ENCUESTA DE UTILIZACIÓN Y GASTO EN SERVICIOS DE SALUD (2005)	77

# Continuidades y discontinuidades en el régimen de bienestar argentino entre 2003 y 2013

## ¿Promoción de la inclusión o fragmentación de la política social?

Giuseppe Manuel Messina<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

El discurso legitimador que ha acompañado a la acción política del denominado “kirchnerismo”<sup>2</sup> desde su acceso al poder en 2003, ha girado en torno al concepto de “inclusión social”. En el oficialismo, se caracteriza a este periodo desde una contraposición constante respecto a los años 90, marcados por el proyecto político-económico neoliberal desarrollado bajo la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). Las contradicciones de la política económica de esa década condujeron el país, a partir de 1998, a una recesión económica que se agravó bajo la presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001). En consecuencia, a lo largo del bienio 2001 y 2002, se desató una crisis sistémica del país, tanto en lo económico como en lo social y en lo político<sup>3</sup>, que se manifestó en el fuerte deterioro de los principales indicadores sociales<sup>4</sup>. A la luz de la crisis de la hegemonía del proyecto neoliberal y de las consecuencias sociales de la misma, la experiencia del gobierno de Néstor Kirchner fue conceptualizada en términos de una “salida del infierno”<sup>5</sup>, a raíz del rápido crecimiento y la mejora de los indicadores sociales de esos años, en un marco de estabilidad fiscal y macroeconómica.

No es de extrañar, por lo tanto, el uso del pasado para legitimar el presente, a partir de ese momento fundacional del kirchnerismo nacido al calor de la crisis de 2001-2002. No está de más recordar que Néstor Kirchner accedió al cargo en 2003 con el respaldo de apenas un 22%

---

<sup>1</sup> Investigador becario postdoctoral CONICET en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Universidad de Buenos Aires ([giuseppemessina@derecho.uba.ar](mailto:giuseppemessina@derecho.uba.ar)). En el año 2012, realizó una estancia de investigación doctoral en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED-Facultad de Económicas – Universidad de Buenos Aires) bajo la dirección de su director Javier Lindenboim y la financiación de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo. Los resultados de esa investigación sirvieron de base para la realización de la tesis doctoral del autor (cfr. Messina, 2013).

<sup>2</sup> Con este término se hace referencia a la etapa política marcada por los mandatos del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

<sup>3</sup> La recesión económica se tradujo en una crisis fiscal, que durante 2001 desembocó en una crisis de confianza respecto a la deuda externa argentina y al mantenimiento del régimen monetario de la “Convertibilidad” (vigente desde 1991), basado en una caja de conversión con el dólar de Estados Unidos. Todo ello incrementó fenómenos como la fuga de capitales y episodios de corrida bancaria. Las medidas que intentaban controlar la eclosión del sistema financiero, como la restricción a la libre disponibilidad de los depósitos, desencadenaron una grave crisis política que produjo la renuncia del Presidente De la Rúa en diciembre de ese mismo año. A las pocas semanas, el país abandonaba la “Convertibilidad”, provocando la devaluación de su moneda y el “default” sobre su deuda externa.

<sup>4</sup> La tasa de pobreza alcanzó niveles superiores al 50% y la tasa de desempleo alcanzó máximos históricos próximos al 20% (Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC).

<sup>5</sup> Cfr., por ej., Fernández de Kirchner, 1 de marzo de 2011.

de los votos, dada la renuncia a presentarse a segunda vuelta de parte del denostado ex-presidente Carlos Menem, según lo que reflejaban las encuestas del momento. A distancia de casi 12 años, y pese a los resultados más ambiguos de los mandatos de Cristina Fernández y a los conflictos sociales que han perturbado ese mandato, como se verá más abajo, el oficialismo describe su experiencia en el gobierno como la “Década Ganada” en contraposición a las “décadas perdidas” de los 80 y 90<sup>6</sup>. Además, frente a los valores negativos asociados a la década del 90, la acción política del kirchnerismo giró en torno a la retórica del desarrollo económico con inclusión social, sobre la base de una recuperación de las responsabilidades y una restauración de las capacidades del Estado para dar solución a la situación de exclusión social que afectaba a amplios sectores de la población<sup>7</sup>. Esta perspectiva fue reiterada por la presidenta Cristina Fernández en 2007, al afirmar que su gobierno trabajaría en línea con su predecesor para continuar el proceso de construcción de un “modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social” por una Argentina “más justa, más equitativa y más solidaria”<sup>8</sup>.

Este trabajo pretende discutir críticamente la retórica de la inclusión social que ha imbuido la etapa kirchnerista, a partir de un análisis de la evolución de los principales indicadores sociales y un estudio de las principales medidas de política social implementadas por el kirchnerismo en estos años. En el marco teórico que guía el análisis, se adopta la perspectiva de la literatura sobre regímenes de bienestar, en cuanto ofrece un esquema interpretativo para analizar las interacciones entre las instituciones económicas, sociales y políticas, y sus resultados en términos del nivel de acceso de las personas a la protección frente a determinados riesgos sociales<sup>9</sup>. Sobre estas bases, una de las cuestiones que merece discutir es el grado en que las mejoras observadas en lo social, y los desafíos aún pendientes, son el resultado de una combinación de transformaciones estructurales o más bien de efectos coyunturales. Este trabajo pretende entonces insertarse en el candente debate

---

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

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

“recuperar los valores de la solidaridad y la justicia social que nos permitan cambiar nuestra realidad actual para avanzar hacia la construcción de una sociedad más equilibrada, más madura y más justa. (Aplausos). Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. (Aplausos). Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno”, Acto de asunción presidencial Kirchner, 25 de mayo de 2003.

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

9 En particular es necesario tener en cuenta las constelaciones y recombinaciones de las instituciones de bienestar en las distintas esferas (Estado, mercado, familias y comunidades), o régimen de bienestar (cfr. Adelantado et al., 1998; Gough y Wood, 2004), aunque en el texto se abordarán principalmente los cambios en el funcionamiento de la instituciones que conforman el denominado Estado de bienestar, y sus efectos sobre las otras esferas, en los procesos de satisfacción de las necesidades humanas básicas que pueden ser cubiertas por un conjunto de “satisfactores” (cfr. Doyal y Gough, 1991), es decir, de bienes y servicios que poseen la cualidad de satisfacer una necesidad.

sobre las rupturas y continuidades que presenta el actual proceso político, y lo hace investigando el ámbito de las instituciones de producción del bienestar.

Además, este análisis puede aportar elementos de discusión al debate en torno a los alcances del “giro a la izquierda” (Paramio, 2006) en América Latina durante el periodo “posneoliberal”, como se denomina a los numerosos cambios de signo político en los países que implementaron las reformas estructurales de tipo neoliberal en los años 80 y 90<sup>10</sup>. Si bien algunos autores han evidenciado la mejora de los indicadores sociales observada en la mayoría de países de la región en este periodo (Cornia, 2010)<sup>11</sup>, otros han alimentado el debate entre gobiernos de izquierda populistas “malos” y socialdemócratas “buenos” (Panizza y Miorelli, 2009), aludiendo a que las políticas redistributivas sin estabilidad macroeconómica características del grupo “populista” serían poco sostenibles y sus efectos contraproducentes en el largo plazo<sup>12</sup>. Esta posición retoma así el concepto de populismo económico, tal como resonaba a finales de los años 80, en referencia a la ejecución de políticas de redistribución en el corto plazo, sin calcular sus costes en el presupuesto público, las reacciones negativas en los agentes económicos capitalistas, las restricciones externas, y el impacto inflacionario (Bresser Pereira, 1991). En consecuencia, los gobiernos que implementaban medidas “populistas” provocaban en el mediano-largo plazo colapsos económicos que terminaban por afectar a las clases populares, cuyo bienestar figuraba como objetivo principal de esas mismas políticas (Dornbusch and Edwards, 1990).

En realidad, el caso argentino es de difícil colocación en comparación regional, aunque el debate sobre “el populismo económico” forma parte habitual del arsenal retórico de la oposición interna. La razón de esta complejidad está en que el proyecto kirchnerista no ha sido ni monolítico ni unidireccional ni dogmático: frente a lo cambiante del conflicto político interno y de los escenarios internacionales el gobierno ha respondido de manera pragmática frente a la posible pérdida de consensos políticos, produciendo una sucesión de fases en lo político, lo social y lo económico que hacen difícil clasificar en la misma tipología a la Argentina de 2003 y la Argentina de 2015. Si por un lado es difícil encasillar este país al lado de las experiencias ecuatorianas, bolivianas o venezolanas, dadas las enormes diferencias de recorrido histórico y de los puntos de partida, también es difícil ignorar la distancia de los últimos años respecto a las trayectorias de los otros países del Cono sur, con los que Argentina comparte más de una característica. Si bien a mediados de los años 2000, este

---

<sup>10</sup> Para un análisis más profundo de la literatura surgida de este debate, véase Stoessel, 2014.

<sup>11</sup> Aunque otros autores ponen en duda estos resultados fundamentados en las encuestas de hogares (que captan de manera insuficiente los ingresos más altos), señalando que otras fuentes (los datos fiscales) indicarían como la reducción de la desigualdad de ingresos fue poco significativa, pese a la recuperación de los ingresos más bajos, ya que las personas situadas en el otro extremo de la distribución vieron crecer sus ingresos aún más rápidamente (Salama, 2015).

<sup>12</sup> Radicalizando aún más el debate, otros autores sostienen que los populismos de izquierda estarían amenazando a las democracias de la región (cfr Weyland, 2013) ya que habrían conducido sus sistemas políticos hacia formas de “autoritarismo competitivo”, donde se mantienen las instituciones formales democráticas pero los recursos del Estado son utilizados para mantener un campo de juego desigual entre el gobierno y la oposición (Levitsky y Way, 2004).

grupo de países parecía recorrer un sendero que se situaba en una tercera vía entre “populismo” y ortodoxia, al combinar activismo estatal con solidez macroeconómica, según un modelo llamado por algunos ‘neodesarrollismo’ (véase, entre otros, Bresser Pereira, 2007)<sup>13</sup>. Argentina se ha alejado significativamente de ese modelo. En particular, ha emergido prematuramente una ausencia de consensos en torno al proyecto país en el largo plazo, tanto respecto a los principales lineamientos de política macroeconómica como, en consecuencia, sobre qué rumbo dar a una estrategia de desarrollo nacional, lo que arroja sombras sobre los cambios venideros después de las elecciones presidenciales de 2015. Es a partir de este debate, interno y regional, que deben leerse las páginas que siguen.

---

13 Otros autores han propuesto el concepto de “Consenso Progresista” para referirse a este modelo de relaciones entre Estado y mercado (Quiroga et al., 2009), en clara contraposición con el Consenso de Washington dominante en la década de los 90 (cfr. Williamson, 1990).

# 1. ALGUNOS LINEAMIENTOS TEÓRICOS SOBRE EL ESTADO REDISTRIBUTIVO

## 1.1. ESTADO DE BIENESTAR, CUESTIÓN SOCIAL Y CIUDADANÍA SOCIAL.

Al margen de lo ideológico del debate sobre la izquierda latinoamericana, sería ingenuo ignorar las restricciones estructurales que afectan a la acción del Estado en economías capitalistas, dada la propiedad privada de los medios de producción (cfr. Przeworski, 1995)<sup>14</sup>. Las decisiones de inversión se toman, en gran medida, de forma descentralizada por fuera de la esfera estatal<sup>15</sup>, y es en ese ámbito donde se resuelve el conflicto sobre la distribución funcional del ingreso, es decir la repartición del producto entre trabajadores (salarios) y los propietarios de los medios de producción (ganancias). La política redistributiva del Estado interviene posteriormente sobre la distribución de los ingresos, con medidas de política económica (la fiscal, especialmente), social y laboral. Este es el ámbito principal de la política social, la cual debe considerarse de forma amplia como toda acción del Estado que afecte al estatus social o a las oportunidades vitales de grupos, familias e individuos (Skocpol y Amenta, 1986), aunque al margen de ello, deben considerarse también las decisiones del Estado de no actuar y de no regular, es decir las omisiones que presentan de forma explícita o implícita las políticas públicas, cuyo efecto es, en muchos casos, igualmente significativo (cfr. Oszlak y O'Donnell, 1995:112).

Históricamente todo Estado moderno instrumentó alguna forma de política social (y control) hacia las masas desposeídas: baste recordar las *Poor Laws* (leyes para los pobres) en Inglaterra (véase por ejemplo el análisis de Polanyi 1944/1989). Sin embargo, en la literatura se suele hablar de Estados de bienestar – *Welfare States* – (o, en algunos países, de Estado social) sólo a partir del proceso de “radicalización [...] extensión y profundización del Estado protector «clásico»” en 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) como respuesta a las dramáticas consecuencias tanto de la Gran Depresión como de la segunda Guerra mundial en algunos Estados de Europa occidental y

---

<sup>14</sup> Las relaciones entre Estado y Sociedad han generado un extenso debate en el que no es posible ahondar en esta ocasión. En términos muy simplificados, se han confrontado una posición liberal pluralista, en la que el Estado ejerce de árbitro y procesador imparcial de las demandas sociales que compiten libremente en la arena política; una marxista, que advierte el peligro de que el Estado actúe como el “poder organizado de una clase para la opresión de la otra” (Marx y Engels, 1948); otras teorías abogan por reconocer a los actores estatales cierta autonomía y capacidad de acción frente a las presiones sociales; y finalmente la escuela de los recursos de poder reconoce que la distribución del poder político no reflejará automáticamente la distribución del poder económico en sistemas democráticos, ya que la movilización y la acción colectiva de grupos de interés desfavorecidos en términos económicos, pero numéricamente fuertes como los asalariados, pueden llegar a influir en el desarrollo de las políticas públicas (Korpi, 1989).

<sup>15</sup> Naturalmente, las políticas públicas en sentido amplio (económica, laboral, etc.) intervienen sobre los incentivos privados y las empresas estatales han llegado a tener un papel significativo en determinados sectores, particularmente en la segunda posguerra. Lo que aquí se enfatiza es la relación inversa: el poder de veto estructural de los propietarios capitalistas sobre las medidas que adopta el Estado, por la influencia que tienen sobre la evolución de la economía.

en Estados Unidos<sup>16</sup>. Así se concebía a las instituciones del Estado de bienestar como el instrumento para la liberación del ser humano de la “necesidad” (Beveridge, 1942:6).

Más precisamente, en un Estado de bienestar:

*“ 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, 1961/2006:16, trad. propia).

Contrariamente a lo que ocurre en las formas preexistentes de asistencia a favor de los pobres, como la beneficencia y la caridad, 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). Se conformaría así, en un proceso evolutivo en los Estados contemporáneos hacia el establecimiento de una ciudadanía social, que al desarrollo de los derechos civiles y políticos acompaña el desarrollo de los derechos sociales (véase Marshall, 1949/1997). Según esta perspectiva, la satisfacción universal y plena de los derechos civiles y políticos, constitutivos de la ciudadanía liberal, puede darse sólo si se garantiza a cada individuo un estándar de vida mínimo, por medio del acceso a bienes y 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 precondition fundamental y necesaria para ser miembros plenos de la sociedad: su autonomía de elección y sus posibilidades materiales de autodeterminación. Dicho de otra forma, “la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía” (Kymlicka y Norman, 1997: 9). En esta perspectiva, los derechos humanos son interdependientes, indivisibles y complementarios: se garantizan con plenitud sólo si son respetados de forma simultánea, mientras la privación de uno de ellos afecta a todos los demás.

El desarrollo del Estado de bienestar y, con él, la consolidación de la ciudadanía social dio solución durante algunas décadas a la denominada “cuestión social”, surgida a mediados del siglo XIX a partir de la contradicción entre la difusión del orden jurídico-político del

---

<sup>16</sup> Este salto institucional provocado por el esfuerzo bélico y la puesta a prueba colectiva de las crisis económicas correspondería a una reformulación del contrato social de solidaridad que liga a todos los ciudadanos de un Estado (Rosanvallon 1995:52).

liberalismo, fundado sobre el reconocimiento de la igualdad de los derechos civiles y políticos del ciudadano, y el predominio de un orden económico capitalista que se fundamenta sobre la desigualdad, el principio de acumulación y la protección absoluta de la propiedad privada (cfr. Castel, 1997; Donzelot, 2007). Un orden social en el que debe encontrar solución 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). Según esta perspectiva, el Estado de bienestar o Estado social surgiría 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, produciendo por lo tanto una caída del grado de cohesión social, es decir la integración del individuo en la sociedad. Es en este sentido que “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).

Sin embargo, existió un conflicto constante entre esta forma de resolución de la cuestión social y las necesidades del proceso de acumulación capitalista, lo cual no sorprende si se adopta una perspectiva más crítica que considera que la consolidación de las instituciones del Estado de bienestar cumplió una función de legitimación del orden social en una etapa determinada del capitalismo mundial (y en determinados contextos nacionales), y bajo diferentes formas, al integrar a las clases trabajadoras movilizadas políticamente, gobernar los conflictos de clase y moderar los ciclos económicos, garantizando una seguridad económica generalizada, sin poner en cuestión, en ningún momento, a la propiedad de los medios de producción (Flora y Heidenheimer, 1981:23).

Este es el caso del modo de desarrollo característico de los países centrales en la posguerra, donde a un régimen de acumulación basado en una industrialización de tipo fordista, se acompañó un modo de regulación denominado ‘keynesiano’, (en referencia a las políticas económicas inspiradas en el autor de la Teoría General, John Maynard Keynes)<sup>17</sup>. En particular, esos 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 del riesgo propios de los ciclos económicos. Se trataba de un conjunto de políticas microeconómicas que protegían al individuo y a las empresas de mutaciones improvisas en el contexto

---

17 Según la escuela de la regulación, el modo de desarrollo es la forma en la que se estabiliza en el largo período la relación entre régimen de acumulación y modo de regulación, por medio de la consolidación de determinadas formas institucionales. Un régimen de acumulación es el resultado de la estabilización, en el mediano-largo plazo, de la relación dinámica entre producción, consumo y distribución del excedente, para garantizar la no interrupción del proceso de acumulación del capital. En otras palabras se hace referencia al mecanismo institucional que rige la generación del excedente, su distribución, y la reproducción del ciclo, a través de su reinversión. El modo de regulación es definido, en cambio, como el conjunto de instituciones, normas y hábitos cuyo efecto es el de ajustar los desequilibrios que un régimen de acumulación genera permanentemente y garantizar su propia reproducción. El desajuste entre estos dos componentes del modo de desarrollo conduce a su crisis estructural. Las formas institucionales donde se juega la interacción entre ambos son el régimen monetario, la inserción internacional del país, la desregulación de los mercados internos, la relación salarial y las modalidades de intervención del Estado (Boyer y Saillard, 2002:40-44).

económico. A nivel del individuo, estas instituciones protegían al trabajador asalariado (generalmente hombre) y su familia de determinados riesgos vitales y económicos (vejez, enfermedad, desempleo, etc.) por medio de seguros colectivos obligatorios respaldados por el Estado. 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>18</sup> (Galbraith, 1972: 132). La gestión macroeconómica de los ciclos constituía otro elemento fundamental, 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 de este manejo consistía en impulsar la demanda efectiva con adecuadas políticas fiscales y monetarias, atenuando los ciclos económicos, para estabilizar la economía en un nivel que garantizara el pleno empleo y el uso pleno de la capacidad productiva (Galbraith, 1972: 133).

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. En el fondo de la cuestión, está la tensión inevitable entre el alcance de la intervención estatal y la esfera de los derechos individuales<sup>19</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 límites políticos y económicos a una continua ampliación del Estado<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Las grandes empresas y, caso extremo, los monopolios se las ingeniaban, tácita o explícitamente, para limitar la competencia en sus sectores de actividad, pero se beneficiaban de la pujanza de mercados internos relativamente protegidos, de los contratos y subsidios estatales, de líneas de crédito a tasas en muchos casos negativas, etc. Este “keynesianismo” asumiría un carácter “militar” en algunos países, como Estados Unidos, al tener el gasto en defensa una preponderancia en el gasto público, configurando lo que el presidente de ese país Dwight Eisenhower definió el “complejo industrial- militar” (*military-industrial complex*).

<sup>19</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 (véase Shaikh, 2004), sino más bien 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.

<sup>20</sup> La intervención del Estado promovió en ese momento histórico particular (la posguerra) 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

## **1.2. UN BREVE EXCURSUS SOBRE LA CRISIS DEL MODO DE DESARROLLO FORDISTA-KEYNESIANO**

Este esquema teórico permite interpretar la ruptura de la estabilidad del modo de desarrollo fordista-keynesiano a caballo de los años 60 y 70, como el quiebre del círculo virtuoso que mantuvo en equilibrio que durante casi tres décadas la expansión de la acumulación y formas de regulación que propiciaron un incremento de la calidad de vida de los trabajadores, tanto en términos de mayores salarios reales como de la ampliación del salario social (indirecto o diferido), es decir de los bienes y servicios proveídos por fuera de la esfera mercantil de parte de las instituciones del Estado de bienestar en áreas de la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda, etc. Este período de mejora del bienestar social, localizado en particular en los países de Europa occidental y en otras áreas del mundo como Japón y, en menor medida, en algunos países de América Latina, fue logrado gracias a un crecimiento elevado de la productividad del trabajo, que no logró replicarse en la etapa posterior. El debate sobre las causas de la crisis estructural que caracterizó al capitalismo occidental a partir de estas décadas (y la concomitante crisis del Estado de bienestar) es muy nutrido, y no cabe desarrollarla en profundidad en tan reducido espacio.

Debe destacarse, sin embargo, la caída de la tasa de ganancia que se observa en los países más desarrollados a partir de los años 60, con consecuencias en una reducción de la tasa de acumulación de capital y el declive en las tasas de crecimiento económico, 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 (Duménil y Lévy, 2007). A este factor, se sumó la consecuencia del incremento de la competencia interestatal, a causa del incremento de los flujos de intercambio económico, la recuperación de las economías de Europa Occidental y Japón y, posteriormente, la expansión del desarrollo industrial hacia áreas de América Latina y Asia Oriental, además de un recrudecimiento 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, acompañado por el declive relativo de la hegemonía de Estados Unidos<sup>21</sup> (Arrighi, 1999).

La posterior recuperación de las tasas de ganancia fue consecuencia del conflicto político en torno a la apertura de nuevos espacios de valorización del capital por medio de medidas que incluyeron la desregularización de los mercados, en particular los financieros, y la compresión de los salarios, vía una degradación de la regulación laboral y de las relaciones

---

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>21</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 país hegemónico, 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 (Gilpin, 2001). En la posguerra, el régimen de regulación de las relaciones internacionales entre los países de la órbita de Estados Unidos, fundado en los acuerdos de “Bretton Woods”, cumplió con esa función.

industriales y el disciplinamiento de la clase trabajadora, por medio del abandono de la política de pleno empleo; la privatización de las empresas y servicios públicos, que produjo una remercantilización de esferas de la vida humana como la educación, la salud, la previsión social, etc.; todo ello acompañado por una apertura progresiva e indiscriminada a los flujos internacionales de bienes, servicios y capitales, favorecidos por la difusión de las tecnologías de la información, la fragmentación y globalización de las cadenas productivas, la reorganización del trabajo productivo en torno a la robotización característica de la etapa postfordista (véase Aglietta, 1979), etc. Elementos todos que conjuraron para lograr una recuperación, relativa y temporal, de la tasa de ganancia, aunque sin reconducir a una solución estable a las contradicciones íntimas del sistema capitalista, como demuestra la sucesión de burbujas y estallidos que ha caracterizado a las décadas posteriores, hasta el día de hoy (cfr. Arrizábalo Montoro, 2015).

Esta fase de transición fue sostenida por el carácter hegemónico que el proyecto político denominado “neoliberal” adquirió en muchos países, con el programa de promover las reformas del Estado a favor del libre mercado auto-regulado por medio del desmantelamiento progresivo de las instituciones de regulación e intervención en las actividades económicas nacidas al calor de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. La influencia de autores como Milton Friedman y Friedrich von Hayek 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. 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 los sistemas políticos en los países desarrollados (precedidos temporalmente por la ola de dictaduras que en el Cono sur experimentaron con las mismas políticas). Por otra parte, la progresiva liberalización de los movimientos de capital y los mercados de divisas en los años 70, a partir del abandono del patrón oro centrado en el dólar de Estados Unidos, 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 (Rodrik, 2011:122), a la vez que el sistema de organizaciones internacionales y nuevos tratados multilaterales y bilaterales liberalizantes, consolidaron el nuevo consenso hegemónico (el ya recordado “Consenso de Washington”). Como le gustaba afirmar a la primer ministro inglesa Thatcher, ya no había alternativa creíble al modelo neoliberal (“there is no alternative”<sup>22</sup>), tanto que las tradicionales posiciones moderadas típicas de la socialdemocracia europea clásica son tildadas al día de hoy por los medios de comunicación de “radicales” o de “extrema izquierda”, pese a la larga crisis que aqueja al continente<sup>23</sup>. En

---

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> La “tercera vía” tan en boga a partir de los años 90 entre los partidos socialistas y socialdemócratas europeos (recuérdese el “New Labour” de Tony Blair) abrazó el nuevo paradigma de la “modernidad”, el proyecto neoliberal, aunque lo revistió de una cara “amable”, afirmando que era necesario sostener a las capas más débiles de la población, de ahí el énfasis en las políticas de activación, en la asistencia social, y en la educación

otras palabras, el conjunto de soluciones consideradas aceptables y legítimas en el debate político (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

En el caso de América Latina, estas transformaciones incidieron sobre el sendero de desarrollo que había caracterizado a la región desde su incorporación al sistema económico mundial<sup>24</sup>. En particular, en la etapa primario exportadora de finales del siglo XIX, la región cumplió con las funciones de mercado de consumo de los bienes industriales producidos en los países centrales; en segundo lugar, y de manera creciente, el de fuente de materias primas para el consumo y la producción industrial en esos países; y, por último, el de destino de los capitales excedentes de los países industriales (Fonseca Castro, 1994: 124). La crisis que el sistema económico mundial a través de la década de 1930 propició un desarrollo industrial hacia dentro (la denominada Industrialización por Sustitución de Importaciones o ISI), 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, sino que su inserción se produjo por medio de las inversiones de capital extranjero (en la etapa del “desarrollismo”) y los procesos de endeudamiento externo que caracterizaron a la región (especialmente como destino de valorización de los denominados “petrodólares”, a mediados de los años 70), en el tentativo de superar las restricciones que mostraba el proceso de modernización e industrialización<sup>25</sup>.

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 en las décadas posteriores el abandono de la estrategia de industrialización y la transición hacia una etapa de acumulación asentada en la financiarización y en el fuerte endeudamiento externo (acompañado por fenómenos como la fuga de capitales al exterior, como señala E. Basualdo, 2006). La posterior crisis de la deuda en la década de 1980 desencadenó una fuerte crisis (la “década perdida”) en toda la región, caracterizada por la salida neta de divisas extranjeras a favor de los acreedores, frecuentes crisis en la balanza de pagos, la ampliación de la brecha fiscal y la caída de la confianza en las economías de la región, factores que condujeron en algunos países como Argentina a graves episodios de hiperinflación. Todo ello se produjo en

---

- en la nueva terminología “inversión en capital humano” (cfr. Giddens, 2000). Sin embargo otras políticas sociales más clásicas (sistema sanitario y de pensiones) debían reformarse con vistas a contener sus costes, favoreciendo mecanismos de gestión o delegación a sujetos económicos privados.

<sup>24</sup> Se hace referencia al concepto de sistema económico mundial de Inmanuel Wallerstein.

<sup>25</sup> En particular, las dificultades emergieron en la 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. Las restricciones externas provocadas por la incapacidad de generar divisas suficientes para financiar el proceso de crecimiento económico generaron en países como la Argentina una fuerte volatilidad de los ciclos económicos (denominados de *stop and go*, cfr. Braun y Joy, 1968).

concomitancia con las transiciones a la democracia en varios países de la región, echo que produjo una explosión de demandas sociales que habían sido comprimidas o reprimidas durante los regímenes militares. Recuérdese, a modo de ejemplo del espíritu de la época, la famosa frase del presidente argentino Raúl Alfonsín: “con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura”. Sin embargo, la “década perdida” estuvo caracterizada por el agotamiento de las capacidades estatales provocada por la prolongada crisis económica, no alcanzando el Estado para establecer y garantizar una definición universal de la ciudadanía en todo el territorio nacional. Prevalció entonces una “ciudadanía de baja intensidad”, donde el particularismo, el clientelismo, los poderes anti-estatales configuraron “zonas marrones” caracterizadas por un acceso desigual e incierto de los ciudadanos a los deberes y derechos civiles, políticos y sociales (O’Donnell, 1993).

Frente a la situación de crisis económica que se ha descrito, los países de la región tenían fuertes incentivos para alcanzar algún acuerdo con los países acreedores, si querían que se reactivaran los flujos de capitales privados a la región. Sin embargo, los recursos que las organizaciones internacionales ponían a disposición para la reestructuración de la deuda externa estaban supeditados a la aceptación del programa de reformas económicas de tipo neoliberal (el único paradigma sobreviviente, como se mostró con anterioridad), bajo la denominada “condicionalidad de la ayuda” (por ejemplo, en el Plan Brady de 1989). Por otra parte, las élites económicas nacionales tenían mucho interés en abrir sus países, ya que se les ofrecía la posibilidad de valorizar sus capitales en el circuito financiero internacional. El resto de la sociedad, debilitada al cabo de una década de crisis recurrentes y soluciones ineficaces, no opuso mucha resistencia inicial ya que existía cierto consenso en la necesidad de transformaciones radicales de las economías de la región<sup>26</sup>. Como efecto de todos estos procesos, se produjo 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), que se tradujo en un vuelco de las políticas económicas, laborales y sociales hacia la consolidación del proyecto político neoliberal.

### **1.3. LA HEGEMONÍA NEOLIBERAL Y EL ESTADO DE BIENESTAR**

Al final de este largo *excursus* histórico cabe preguntarse como impactaron estos cambios sistémicos en las esferas de provisión del bienestar, tanto en los países centrales como en el caso de Argentina, donde las instituciones del Estado de bienestar tuvieron un desarrollo *sui generis*. Como se mencionó con anterioridad, 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, configura un régimen de bienestar (Gough y Wood,

---

<sup>26</sup> En particular, 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 Twaithes Rey, 2003).

2004). Este instrumento analítico permite abordar 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>27</sup>. Por otra parte, también permite investigar los arreglos que los individuos, y los hogares donde están insertos, operan frente al retraimiento del Estado para satisfacer sus necesidades, que incluyen tanto el acceso al mercado (la venta de fuerza de trabajo para la obtención de bienes y servicios) como las actividades de cuidado no remuneradas. Es decir, el análisis de los regímenes de bienestar realmente existentes en cada contexto determinado permite indagar como se desarrollan, en el nivel de las instituciones (estatales y no estatales) de provisión de bienes y servicios satisfactorios de bienestar, las formas que dan solución (inestable y temporal) a las contradicciones entre la acumulación capitalista y la necesaria cohesión social, que legitima el orden social existente.

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

Otra dimensión del funcionamiento de las instituciones estatales de producción de bienestar puede ser racionalizada en términos del concepto de desmercantilización (cfr. Esping-Andersen 1993, 2000). En un sistema capitalista de mercado, el bienestar de la mayor parte de la población (la clase trabajadora) depende de la venta en el mercado de su fuerza de trabajo, como si se tratara de una mercancía más, aunque el trabajo es en realidad una mercancía ficticia, una construcción social que transforma una actividad propia de los seres humanos (y que no puede separarse de los mismos) en objeto de intercambio monetario<sup>28</sup>. En este contexto, “la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un

---

<sup>27</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).

<sup>28</sup> Como escribe Polanyi (1944/1989), “ *el trabajo no es más que la actividad económica que acompaña a la propia vida – la cual, por su parte, no ha sido producida en función de la venta, sino por razones totalmente distintas-, y esta actividad tampoco puede ser desgajada del resto de la vida, ni puede ser almacenada ni puesta en circulación* ”(p. 128).

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 deslizar el bienestar del receptor de su capacidad de acceso al mercado de bienes y servicios, debilitando el nexo monetario-mercantil en el proceso de satisfacción de sus necesidades básicas. En 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 (cfr. Gamallo y Arcidiácono 2012).

En términos más generales, el efecto de desmercantilización depende del principio que regula las condiciones de acceso a una política social: siguiendo los tipos ideales propuestos por Esping-Andersen, estos serían los principios de necesidad, contribución y ciudadanía. A cada uno de ellos, la literatura sobre Estados de bienestar asocia un modelo- o tipo ideal. Al principio de necesidad, el modelo liberal (por ejemplo Estados Unidos), en el que el Estado asume una responsabilidad residual a favor de las personas que quedan excluidas del mercado de forma involuntaria, los “pobres merecedores”. El diseño de las políticas sociales procurará entonces reducir al mínimo las interferencias sobre los incentivos individuales, para no interferir en el funcionamiento de los mercados, resultando en un bajo grado de desmercantilización. En el modelo conservador-contributivo opera un mecanismo de seguro colectivo (por ejemplo Alemania), donde la redistribución se resuelve de forma horizontal, a lo largo de categorías ocupacionales, y las condiciones de acceso pasan a depender del estatus laboral del receptor e, indirectamente, de los vínculos familiares con éste. El objetivo en este modelo es preservar el orden socioeconómico (y de género), por ende la desmercantilización es intermedia. Por último, el socialdemócrata (los países escandinavos), 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. Naturalmente, se trata de categorías analíticas, ya que en el caso concreto de cada país lo que se manifiesta son configuraciones híbridas a nivel de cada sector de políticas públicas (salud, pensiones, asistencia social, etc.), tanto en términos de los principios que las regulan, como de entidades que gestionan su funcionamiento y la erogación de bienes y servicios, así como de los mecanismos de financiación de las políticas sociales (cfr. Goodin y Rein, 2001).

El potencial desmercantilizador de la política social será utilizado para evaluar las medidas adoptadas por los gobiernos argentinos en el periodo posterior a 2003, para aproximar su impacto sobre el equilibrio en la producción de bienestar entre la esfera estatal y las no estatales. Para una operacionalización de este concepto, este trabajo considerará a dos dimensiones principales de la desmercantilización. En primer lugar, se tendrá en cuenta la llamada extensión horizontal, es decir el grado de cobertura de una política, resultado de los principios que regulan las condiciones de acceso a la misma (por. ej. la cotización del trabajador). En segundo lugar, se examina su adecuación en cuanto al objetivo de protección del bienestar de los titulares frente a las pérdidas ocasionadas, en términos de ingresos o mayores consumos, en la contingencia establecida por esa política social en particular. Esta

dimensión de una política social, su extensión vertical, expresa entonces el grado con el que el Estado provee los bienes y servicios (por ej. las prestaciones monetarias) necesarios a cubrir las mayores necesidades de un individuo o hogar en esa situación. En el caso en examen, el gobierno argentino se ha marcado el objetivo mínimo de garantizar, de la forma más extendida posible, un nivel básico de bienestar, independientemente de la situación socio-laboral del individuo<sup>29</sup>. Es a partir de estas consideraciones, que a lo largo del texto se estima la variación en términos reales del valor de las transferencias monetarias y se comparan con la Canasta Básica Total (CBT)<sup>30</sup>, cuyo monto aproxima, por definición, los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades mínimas de un individuo.

La perspectiva neoliberal, a la que se ajustaban las reformas que se implementaron sobre todo en los años 90, juzgaba a las instituciones que conformaban el Estado de bienestar y a las instituciones del mercado laboral como fuentes de distorsiones y pérdida de eficiencia económica, además de constituir un costo añadido para las empresas en un contexto crecientemente competitivo y abierto a los flujos internacionales. Este diagnóstico proveía la justificación racional de las propias reformas alrededor de un principio ordenador que construía 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>31</sup>.

En términos generales, la crisis estructural del modo de desarrollo keynesiano fordista produjo el abandono de las políticas de pleno empleo y la implementación de políticas de desregulación, con dos consecuencias principales. Este proceso condujo, por un lado, al debilitamiento de las coaliciones de clase que suportaron el desarrollo del Estado de bienestar en torno a la fuerza de trabajo asalariada (Korpi, 1989). Esta transformación fue evidente en la caída de la cobertura y de la financiación de la Seguridad Social pese a que, desde un punto de vista formal, las políticas de recorte del gasto público fueran ejecutadas solo paulatinamente y enfrentando mucha resistencia social (Clayton y Pontusson, 1998). Por otro lado, la crisis fiscal de las finanzas públicas afectó a las políticas redistributivas del

---

<sup>29</sup> Este compromiso forma parte del marco normativo internacional promovido por la OIT (2012) para la implementación de pisos de protección social en los países miembros.

<sup>30</sup> La CBT representa el valor monetario de la canasta de bienes y servicios utilizada como base de comparación en el cálculo de los indicadores de pobreza e indigencia en las estadísticas oficiales. La CBT se calcula para un hombre adulto de entre 30 y 59 años (denominado adulto equivalente), y posteriormente, utilizando la tabla de equivalencias del INDEC, se puede modificar, según el género y la edad de cada componente del hogar (con la metodología descrita en Morales, 1988).

<sup>31</sup> En cierto sentido, 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 (Barrientos, 2009).

Estado, impulsando transformaciones regresivas de la intervención estatal<sup>32</sup>. En el largo plazo, estos procesos también produjeron una degradación de la calidad de los bienes y servicios erogados por el Estado y una fuga de las clases medias hacia los proveedores no estatales, reforzando las posturas contrarias a las políticas redistributivas (cfr. Huber et al., 2009). El resultado final de estos procesos fue la segmentación por ingresos de la erogación de servicios públicos fundamentales (como el educativo o el sanitario) entre un sector estatal y uno privado. Todo ello no implicó necesariamente un menor gasto, sino más bien un retraimiento del Estado frente a la esfera mercantil o la delegación de la gestión de determinados servicios básicos destinados a los sectores de menores ingresos a organizaciones de la sociedad civil. En otros términos el potencial desmercantilizador de las políticas públicas tuvo una tendencia declinante, en el marco de efectos de estratificación más estables, por la resistencia al cambio de las instituciones existentes.

Estos procesos recibieron mayor impulso durante las crisis económicas y de solvencia, cuando el discurso político se cebó del “exceso de gasto público social”. En particular, se tendió a introducir regímenes de seguridad social menos favorables (y menos costosos) para determinadas categorías de trabajadores fuera del mercado laboral formal o en relación a nuevas formas contractuales, en particular para los jóvenes o las mujeres que ingresan al mercado laboral, con el objetivo declarado de favorecer su contratación a cambio de un nivel menor de protección social y un menor coste laboral para las empresas (cfr. Pierson, 1996). Como resultado, la sociedad estuvo “cada vez más segmentada, oligopolizada, balcanizada bajo la presión de la evolución de las estructuras económicas”, en particular los cambios en el mercado laboral (Rosanvallon 1995:54). Incapaz de formular un acuerdo general con la sociedad, el Estado tendió a multiplicar los acuerdos con segmentos o corporaciones, por lo que su acción se asemejó a una suma de concesiones contradictorias, contribuyendo al declive de su legitimidad (*ibid*). Se trata de un conjunto de procesos que abarcó, en sus lineamientos generales, al conjunto de países occidentales en el quiebre del modo de desarrollo keynesiano-fordista y siguen desarrollándose actualmente frente a los embates de la crisis económica actual en la zona euro.

Pese a que el modo de desarrollo argentino tuvo sus peculiaridades debidas a su inserción dependiente en el sistema económico internacional (cfr. Basualdo E., 2006), también en ese país se manifestaron procesos como la crisis del pleno empleo, la desregulación *de lege* o *de facto* de los mercados laborales<sup>33</sup>, la privatización y segmentación de los servicios públicos,

---

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

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

los ajustes fiscales, la gestión descentralizada y la individualización de lo público en favor de actores privados o del tercer sector. En particular, la expulsión del mercado formal significó para amplios sectores la pérdida de titularidad de los derechos de tipo contributivo, típicos de la estructura tradicional de tipo conservador de la Seguridad Social (Filgueira, 1998; Hintze, 2007), al tiempo que los procesos de individualización del ahorro, tanto en el ámbito previsional como para el seguro de salud, expandieron el peso del sector privado entre las clases medias. En este contexto, el Estado asumió el papel residual de atender a las necesidades de los sectores más vulnerables, por medio de programas asistenciales focalizados (Barrientos, 2009). Este proceso se inscribe en las transformaciones que experimentó el patrón de crecimiento del país en esa década, en términos de una destrucción de la sociedad asalariada preexistente (Basualdo, 2006; Lindenboim y Danani, 2003).

Se conforma así un nuevo régimen de bienestar en el que se dan procesos de privatización, ya que en los componentes “corporativos” del modelo anterior (ligados a la categoría ocupacional del trabajador) 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 (enfoque que más abajo será denominado “trabajo-céntrico”), aunque el “corporativismo” de un modelo cercano al conservador-contributivo europeo 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 (Lo Vuolo, 1995).

Huelga decir que estas transformaciones influyeron decisivamente sobre la etapa posterior a la década del 90, ya que por su amplitud impactaron sobre el desarrollo de las instituciones sociales argentinas, observándose todavía hoy sus efectos en términos de dependencia del sendero (*path dependence*). Estos procesos de largo plazo revelan también la necesidad de tener en cuenta las complementariedades que se dan entre las instituciones que rigen el bienestar y las instituciones que gobiernan la producción<sup>34</sup>. Como señalan Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2012), se trata de superar el desafío de la “doble incorporación”, social y en el mercado. Sólo coordinando las transformaciones en los dos ámbitos se logra que se generen el número adecuado de empleos de calidad, expandiendo la incorporación en el mercado laboral, y simultáneamente se asegura el bienestar de las personas independientemente de su posición en el mercado, es decir, su incorporación social (un equilibrio que fue logrado durante algunas décadas en el caso del modo de desarrollo

---

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

europeo<sup>35</sup>). En caso contrario se produce una “crisis de incorporación”, ya que las demandas económicas, políticas y sociales de las clases populares no son atendidas por “los patrones institucionales de incorporación y regulación” existentes (Filgueira, 2013: 20), conduciendo a regímenes de bienestar segmentados y a mercados laborales afectados por la informalidad. En este sentido, debe recordarse que no todo equilibrio institucional es positivo desde una perspectiva normativa favorable a la justicia social (“progresista”)<sup>36</sup>, ya que puede estar asociado a un orden no igualitario ni socialmente imparcial, un *statu quo* estructuralmente no deseable para los sectores no privilegiados de la sociedad.

---

<sup>35</sup> En la región latinoamericana, en términos generales, la creación de empleo formal fue insuficiente respecto al crecimiento demográfico y a la urbanización, lo que produjo un crecimiento de las desigualdades existentes durante la etapa ISI, incluso bajo los gobiernos populares, entre los trabajadores formales (dotados de derechos laborales y sociales colectivos) y los trabajadores informales (privados de esos derechos) “ligados a puestos de extrema precariedad laboral, el autoempleo de subsistencia, el desempleo estructural y la migración internacional” (cfr. Pérez Sáinz y Mora Salas, 2009: 420).

<sup>36</sup> Definir esta posición política no es tarea fácil, pero puede asimilarse a la posición del individuo “igualitario” frente al “desigualitario” en el razonamiento de Bobbio (1994): “El igualitario funda su razonamiento en la convicción de que la mayoría de las desigualdades que lo indignan, que querría desaparecieran, son sociales, y como tales, eliminables; el desigualitario, en cambio, parte de la convicción opuesta, que las desigualdades sean naturales, y como tales, no eliminables” (p. 75; trad. propia).

## 2. UNA MIRADA (DE LARGO PLAZO) A LA “DÉCADA GANADA”

### 2.1. RECUPERACIÓN ESTATAL Y CONTINUIDAD DE LA INDIVIDUACIÓN NEOLIBERAL

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

Como se dijo en la sección anterior, en el campo de la política social, la década de los 90 estuvo caracterizada por sustitución de un principio organizador asentado en la socialización del riesgo por la privatización y la comunitarización de la protección<sup>37</sup>. La política social asumió además una tarea “bomberil” de control de la protesta social, con la función de mejorar la gobernabilidad del proyecto neoliberal por sobre las consecuencias sociales del mismo (Vilas, 1997). Frente a ello, ¿cómo calificar el giro en la política social bajo el kirchnerismo? En primer lugar, en esta etapa se produce indudablemente cierta recuperación de lo estatal y lo público. En particular se promueve una re-regulación de las relaciones laborales (Palomino, 2007), se fomenta el desarrollo del mercado interno y el mantenimiento de los niveles de empleo como uno de los ejes de la política económica, pese al estancamiento en la creación de nuevos puestos de trabajo en los últimos años.

Al mismo tiempo, hay una reafirmación del carácter trabajo-céntrico de la política social argentina y del empleo como “eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales” (Arcidiácono, 2012:26). Algunos autores consideran, de hecho, que las nuevas medidas de política social no han modificado de forma significativa ni la estructura del gasto social ni las modalidades de financiación del mismo, ya que el principio rector de la seguridad social sigue siendo el contributivo (cfr. Isuani, 2010).

Un análisis ampliado según los datos oficiales disponibles (véase la Tabla 1) confirma que la gran expansión del gasto social sobre el PIB se da a partir de 2007 (aunque con un % menor del gasto total) y que esta expansión se produce principalmente en el área de la

---

<sup>37</sup> El primer aspecto consistió en desvincular las condiciones de vida del individuo de formas de pertenencia a agregados sociales más complejos para reducirla a su situación particular y aislada, dependiente de su estatus laboral, su capacidad adquisitiva y sus ahorros. El segundo elemento se refiere al proceso por el cual en auxilio al individuo o a la familia restringida, se apela a la tercerización de la protección: el Estado descarga su responsabilidad sobre la familia alargada, las redes de solidaridad u otras expresiones de la sociedad civil, como las ONGs y otras instituciones sin fin de lucro o filantrópicas (Danani, 2005:3).

seguridad social, aunque también se observa un incremento en el gasto en prestaciones no contributivas y en las políticas de tipo universal (educación, salud, etc.)<sup>38</sup>.

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

	media de los periodos en % del PIB						
	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-02	2003-06	2007-09
Gasto público total	28,19	32,13	31,29	31,69	32,86	30,66	39,17
** al neto del servicio de la deuda	24,28	29,27	29,35	29,02	28,79	28,42	36,70
Gasto público social	12,93	16,83	19,86	20,61	21,09	19,70	24,88
<i>en % de **</i>	<i>53,25</i>	<i>57,50</i>	<i>67,67</i>	<i>71,02</i>	<i>73,26</i>	<i>69,31</i>	<i>67,80</i>
<i>Seguridad social</i>	<i>4,33</i>	<i>6,30</i>	<i>8,18</i>	<i>7,84</i>	<i>7,70</i>	<i>6,35</i>	<i>8,55</i>
<i>Prestaciones no contributivas</i>	<i>0,73</i>	<i>1,04</i>	<i>0,98</i>	<i>1,18</i>	<i>1,27</i>	<i>1,58</i>	<i>1,96</i>
<i>Resto (educación, salud, etc.)</i>	<i>7,87</i>	<i>9,49</i>	<i>10,7</i>	<i>11,59</i>	<i>12,12</i>	<i>11,77</i>	<i>14,37</i>

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

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

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

A la vez, el debate del caso argentino se ve influido por el carácter casi mítico de la sociedad de clase media que habría caracterizado a las décadas de la “democratización del bienestar” (cit. Torre y Pastoriza, 2002), a partir de mediados de los años 40, y la expansión de derechos sociales para las clases trabajadoras asociadas al primer peronismo (1946-1955). En ese momento histórico, los trabajadores, cuyo nivel de organización previo a la experiencia peronista ya era elevado (Murmis y Portantiero, 2004), fueron incorporados a 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<sup>39</sup>. Estas políticas recibieron el apoyo 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, mientras el contexto permitió combinar crecimiento económico con políticas distributivas y expansivas. En un periodo posterior, 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 y “empate social” que caracterizó el país entre 1955 y 1976, y en los que la institución militar actuó como árbitro (O’Donnell, 1972: 69, 80-82).

En particular, la última dictadura militar (denominada no casualmente “Proceso de Reorganización Nacional”) dio salida definitiva y trágica a esa situación de “empate”, desarticulando a las bases sociales del proyecto nacional de industrialización, con medidas que combinaron la apertura de la economía a los flujos de bienes y capitales del exterior con una redistribución regresiva y feroz del ingreso del trabajo al capital, por medio de una compresión salarial respaldada por la represión violenta del Estado. Las consecuencias sociales de estas medidas fueron dramáticas y perdurables en las décadas posteriores. Los trabajadores, derrotados políticamente por el golpe de estado, fueron los que cargaron principalmente con los costes del “Proceso”. En realidad, los trabajadores sufrieron múltiples derrotas, porque su representación política perdió la posibilidad de acceder al poder; porque fueron perseguidos por las fuerzas represivas del Estado; porque fueron derrotados en términos sociales, ya que perdieron la centralidad que ocupaban como actores protagonistas de la industrialización del país; y, finalmente, porque fueron derrotados económicamente por la pérdida de posición relativa en la escala social, a razón de la caída de sus ingresos y el

---

<sup>39</sup> En palabras de Juan Domingo Perón, la resolución de la cuestión social se fundaba en la armonía social entre clases sociales: “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 [...]”, J. D. Perón “Discurso en la Bolsa de Comercio siendo Secretario de Trabajo y Previsión (25 de Agosto de 1944)”, cit. en Carlos Altamirano, Bajo el signo de las masas (1943-1973), Buenos Aires, Emecé.

declive de sus condiciones de vida. Fueron entonces los hogares de las clases asalariadas los que sufrieron el mayor impacto de la regresión social impuesta por la dictadura<sup>40</sup>.

Como escribió Rodolfo Walsh en 1977, en su “Carta abierta de un escritor a la Junta Militar”, 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 incurren. 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, 2002: 232).

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 (E. Basualdo, 2006). 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 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 su remodulación, 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. Se trató de la etapa denominada de la “Patria contratista”, en la que se observa

---

<sup>40</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.

una concentración económica de sectores clave del país, tanto en la producción de insumos como de bienes industriales intermedios (Azpiazu y Basualdo, 1990), que como se verá no conocerá retroceso a lo largo de las décadas posteriores, pese a los cambios de “modelos”<sup>41</sup>.

Dicho esto, es necesario precisar, para no idealizar los “años de oro” del Estado de bienestar, que el compromiso social de la época no alcanzaba las franjas más excluidas de la población, no funcionales para el sistema productivo, objeto más bien de las medidas de asistencia o control social. Las políticas de expansión de la clase asalariada formal eran fundamentales para lograr la estabilidad del Estado de bienestar, ya que las contribuciones salariales debían “maximizarse para sostener el esquema de bienestar (con un mayor número de gente trabajando y un menor número de personas que viven de las transferencias sociales)” (Esping-Andersen, 1993: 49). De ahí que la crisis del modo fordista-keynesiano coincida con la aparición del concepto de “exclusión social”, en referencia a los grupos cada vez más numerosos de desempleados y trabajadores precarios, hundidos en la pobreza o vulnerables a ella<sup>42</sup> (Clert, 1997:426-427).

En el caso de la Argentina, si bien es verdad que fue un país donde la mayor parte de la población estuvo cubierta (directa o indirectamente) por programas de seguridad social, a la vez que el sistema educativo primario y secundario (inicial) se extendía a toda la población, es necesario considerar que los beneficios, las condiciones de acceso, y los riesgos cubiertos por la seguridad social (incluido el seguro de salud) estaban fuertemente estratificados (Filgueira, 1998: 11). Además, dadas las heterogeneidades estructurales de la economía argentina, el propio proceso de industrialización generó grupos marginales caracterizados por la falta de integración social de individuos y grupos (Germani, 1980), resultado 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).

Sin embargo, esta “masa marginal” no producía los efectos funcionales del “ejército industrial de reserva”<sup>43</sup>, a causa de la particular forma que asumió el capitalismo en las

---

<sup>41</sup> Este caso demuestra una vez más la falacia de la dicotomía entre Estado y libre mercado, presente en tanta literatura de inspiración neoliberal, ya que el Estado puede ser capturado y plegado a los intereses de determinados grupos económicos, si las instituciones del Estado no logran mantener un suficiente grado de autonomía frente a las fuerzas sociales (cfr. Evans, 1995), reproponiendo la advertencia de Marx y Engels sobre los peligros de que el Estado asuma el papel de “comité de negocios de la burguesía”. Este fenómeno se hace todavía más intenso en los países de la periferia, que 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” (Basualdo y Arceo, 2006:24).

<sup>42</sup> Ya a mediados de los 70, un asesor del presidente francés Giscard d’Estaing, advertía de que no se trataba de un fenómeno marginal sino que abarcaba una parte considerable de la población “*Les exclus - Un Français sur dix*” (Los excluidos - un francés de cada 10) (Lenoir, 1974).

<sup>43</sup> En las teorías marxistas, la presencia de una fuerza de trabajo excedente es esencial para contener el precio del factor trabajo, es decir, el coste de producción para el capitalista. Por un lado, la población excedente se expande y se contrae en correspondencia de los vaivenes de ciclo industrial, proveyendo la mano de obra requerida en la etapa ascendente del ciclo económico. Por otro lado, su presencia ejerce una amenaza

economías latinoamericanas (heterogéneo y dependiente), dando lugar a la coexistencia en un mismo sistema económico de un conjunto de mercados laborales no directamente conectados. En sentido, una parte considerable de la superpoblación generada por el proceso de acumulación no establecía relaciones funcionales con el sistema integrado de las grandes empresas monopolistas donde se concentraba el trabajo asalariado formal cubierto por el seguro social, sino que permanecía en un sector altamente fragmentado caracterizado por su baja productividad, empleo irregular y bajos salarios (Nun, 2001). Cómo se verá el problema de la heterogeneidad estructural, y sus efectos sobre la informalidad laboral, sigue constituyendo un factor que pesa sobre la insuficiente cobertura de los sistemas de seguridad social. Sin embargo, es bueno recordar que el fenómeno acompañó la etapa de la industrialización, pese a recrudecerse a partir del abandono de ese proyecto y el posterior impulso hacia una economía financiarizada y de servicios.

Pese a ello, es en el contraste con la “sociedad salarial”, en los términos de Castel (1997), constituida, para bien o para mal, a partir de la primera experiencia peronista de mediados de los años 40, que algunos autores consideran que la etapa neoliberal se caracteriza por el resurgimiento de la cuestión social. Esta “nueva cuestión social” está declinada en términos de “exclusión, desafiliación, segregación socio-espacial” de sectores amplios de la sociedad (Cortés y Kessler, 2013), produciéndose un desajuste entre la igualdad política formal (en el regreso a la democracia) y las desigualdades económicas que produce el sistema capitalista. Los años 90 representan, en esta perspectiva, el quiebre del contrato social fundado sobre los derechos sociales del trabajo, cuya expresión fundamentales fueron el seguro social y el estatuto legal del trabajador asalariado. Sólo a partir del reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores se dio solución temporal a la cuestión social, superando a la “oposición original entre el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad”, gracias a la “promoción de lo social”, es decir a “la reducción de los riesgos de todos y el simultáneo aumento de las oportunidades de cada uno” (Donzelot, 2007: 102).

Sin embargo, haciendo depender una vez más a la ciudadanía social del estatus laboral, las transformaciones de las décadas posteriores provocaron la exclusión del acceso a derechos sociales fundamentales de una masa creciente de trabajadores informales o desocupados y sus hogares<sup>44</sup>. En particular, el desempleo tomó particular preminencia como problema social a lo largo de los años 90 en respuesta al fuerte crecimiento de este indicador en concomitancia con la implementación de las denominadas “reformas estructurales”

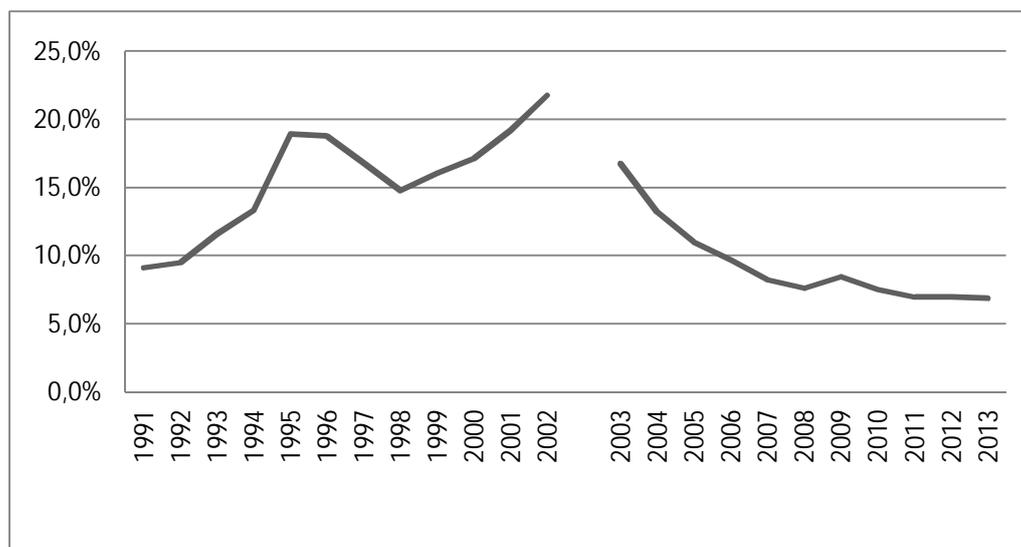
---

constante sobre la población ocupada: el miedo de ser substituidos, provoca un incremento en la intensidad de su trabajo y limita la fuerza de sus reivindicaciones salariales (Nun, 2001:75-76).

<sup>44</sup> Aunque excede los límites de este trabajo, no debe dejar de mencionarse que atravesaban la ciudadanía social así constituida otras desigualdades, particularmente la de género. Como en otras latitudes, el Estado de bienestar argentino fue construido en torno a la figura del varón proveedor- jefe de hogar, es decir sobre el supuesto de una organización social que asignaba a las mujeres el trabajo de cuidados no remunerado, imprescindible a la reproducción de la vida humana (Rodríguez, 2007). El proceso de emancipación de la mujer ha afectado, junto con los otros procesos de largo plazo mencionados a lo largo del texto, el funcionamiento y los arreglos institucionales que constituyen el régimen de bienestar argentino, aunque quedan sin resolver las marcadas desigualdades de género que lo caracterizan.

(mandatos del presidente Carlos Menem, 1989-1999) y el régimen monetario de la “convertibilidad” (1991-2001), como se ve en la Figura 1.

**Figura 1 - Tasa de desempleo en Argentina (promedios anuales - Total Urbano)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos del MTEySS (BEL) y del MECON (Información Económica al día)

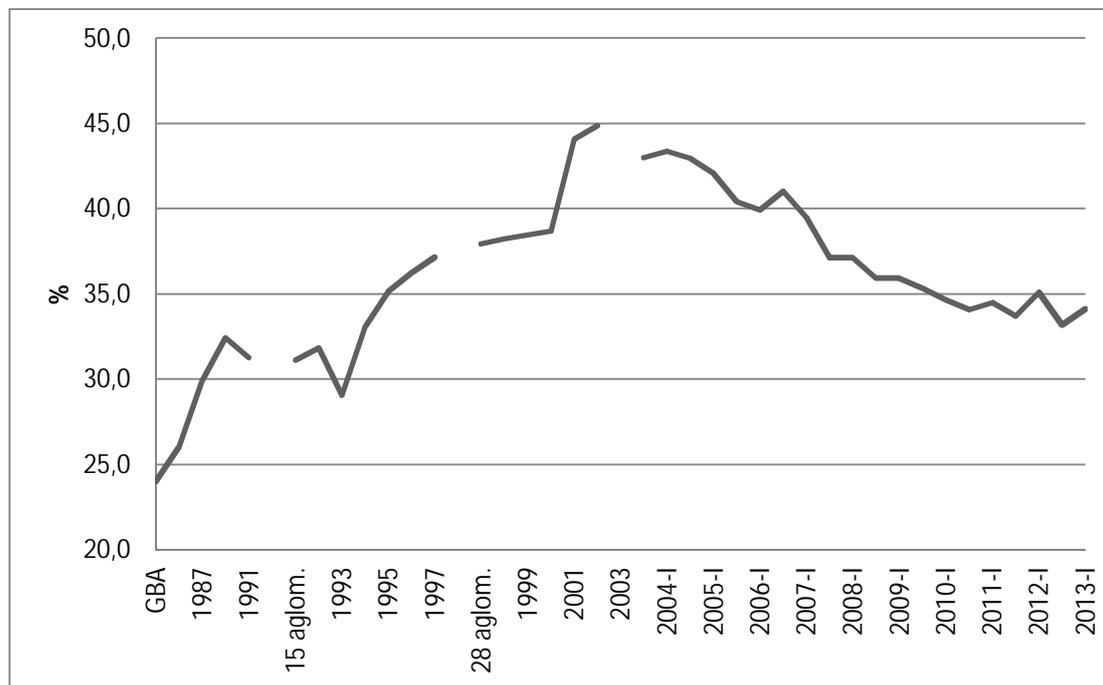
En una primera etapa (hasta 1994 aproximadamente) se produjo un crecimiento del desempleo en coincidencia con tasas elevadas de crecimiento económico, contradiciendo la correspondencia entre una mayor actividad económica y la creación de puestos de trabajo. Este fenómeno fue atribuido a cambios estructurales en el mercado laboral, fruto de la implementación del nuevo proyecto político-económico del neoliberalismo. El resto del periodo fue marcado por una correspondencia más fuerte entre estos indicadores, ya que se observa un pico de desempleo por encima del 18% durante la crisis económica de 1995 y su reducción durante la recuperación económica en 1997/1998. En el trienio posterior, la tasa de desempleo alcanzó niveles aún más altos, a causa de la caída del país en la grave recesión que desembocaría en la crisis política, social y económica de 2001-2002.

Por otra parte, la subocupación<sup>45</sup> subió a lo largo de toda la época de la convertibilidad, alcanzando cifras cercanas al 15% al final del periodo, 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. Además, los puestos de trabajo que se crearon en ese periodo fueron en su mayoría informales, si se considera la tasa de

<sup>45</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).

empleo asalariado no registrado (recuérdese que aproximadamente tres cuartos de los ocupados son asalariados).

**Figura 2 - Tasa de informalidad (tasa de empleo asalariado no registrado) - Argentina urbana**



Fuente: Elaboración propia sobre datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

Así la Figura 2 muestra que el incremento de la tasa de informalidad entre los asalariados fue de aproximadamente diez puntos durante la etapa de la convertibilidad. La crisis de 2001-2002 supuso un empeoramiento ulterior, visible en el salto que registra el indicador en correspondencia de esos años. Las figuras permiten anticipar un elemento que será discutido en la siguiente sección, es decir como los primeros años de la etapa kirchnerista permitieron lograr una mejora en todos los indicadores de funcionamiento del mercado laboral y, sin embargo, como está mejora pareció tocar techo en años posteriores (nótese como la tasa de informalidad, por ejemplo, no logra bajar de niveles superiores al 30%) Hasta qué punto esta recomposición del empleo formal (aún incompleta) logra una restauración del contrato social tradicional es tema que queda para el análisis que se desarrolla en las páginas siguientes.

## **2.2. LAS TRES ETAPAS DEL KIRCHNERISMO**

En este contexto, no debe considerarse a la fase de la post-convertibilidad como un período histórico excepcional, desvinculado de la historia precedente, ni mucho menos homogéneo. Al contrario, es necesario identificar la presencia de elementos de continuidad con los períodos anteriores y, dentro del mismo, distinguir entre sub-períodos caracterizados por coyunturas económicas y políticas cambiantes, tanto en los escenarios internos

(domésticos) como externos (internacionales). Para ello se presenta un cuadro estadístico (Tabla A1-Anexo) en el que se presenta una propuesta de periodización de la etapa kirchnerista en una primera fase de auge; una segunda fase de conflicto y erosión de las fuentes del crecimiento y estabilidad características de la primera fase, y una tercera fase de crisis, en sentido amplio, en el que se debate la continuación, la transformación o el cese de la experiencia desarrollada a partir de 2003<sup>46</sup>. Por simetría, se presenta una periodización similar en el caso de la década de la convertibilidad, aunque por razones de espacio no se puede ahondar en las vicisitudes de la época: sin embargo también en esos años se produce el mismo ciclo de auge y caída, de manera vinculada a la situación interna e internacional<sup>47</sup>.

Respecto a la primera etapa, las modalidades con las que se produjo la salida de la situación de crisis del bienio 2001-2002 favorecieron una rápida recuperación económica en la que se benefició del contexto económico internacional propicio (expansión comercio internacional, términos de intercambio favorables, etc.). Estas condiciones, denominadas por algunos críticos posteriores como “el viento de cola”, fueron aprovechadas gracias a la fuerte competitividad externa derivada de las condiciones sociales heredadas de la crisis. Entre ellas, debe recordarse cómo el abandono de la convertibilidad, combinado con una situación de depresión económica y social, permitió una devaluación en términos reales (es decir acompañada por un incremento menor de los precios internos), en particular de los salarios. A ello se sumó la capacidad ociosa del sistema productivo, a raíz de la propia crisis, la cual permitió una reactivación rápida de la producción interna frente a la recuperación de la demanda, sin provocar tensiones inflacionarias, como demuestra el incremento moderado de los precios al consumo entre 2003 y 2006. En el mismo periodo, se produjo una situación de superávit gemelos, fiscal y comercial, en claro contraste con la brecha fiscal y externa características de la década anterior. Si el superávit comercial fue debido a los elementos ya examinados, en lo fiscal esta bonanza fue el fruto, en parte, de una redistribución de la renta exportadora por medio de las retenciones sobre los productos agropecuarios. Esta medida, junto con la implementación de subsidios a los servicios públicos de transporte y energía, tuvo la finalidad de atenuar el impacto regresivo de la devaluación sobre el consumo de los sectores populares, al resultar en un control de los precios de bienes y servicios básicos. El resultado fue el fuerte crecimiento económico observado durante la presidencia de Néstor Kirchner y el aún más fuerte crecimiento del empleo (en particular formal) y la consecuente reabsorción de los trabajadores en situación de desempleo<sup>48</sup>.

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

---

<sup>46</sup> En su origen griego, la palabra “crisis” contiene la idea de elección, contienda, juicio, separación, etc.

<sup>47</sup> Este periodo recibe tratamiento detallado en Messina (2013).

<sup>48</sup> CENDA (2010) denomina este periodo la “etapa rosa” de la post-convertibilidad.

aceleración de las tensiones inflacionarias a partir de 2006, que el gobierno no siempre logró encauzar en instancias de conciliación, pese que a partir de 2004 fue reinstaurado el funcionamiento de la negociación colectiva y el gobierno procuró lograr acuerdos directos de precios con las grandes empresas<sup>49</sup>. Frente a la creciente inestabilidad política que se reflejó en un incremento de los conflictos políticos con sectores opositores al gobierno, como los productores agropecuarios (en 2008), el gobierno promovió reformas de mayor radicalidad, con el objetivo de reforzar el control del Estado sobre la actividad económica y el nivel de ingresos<sup>50</sup>.

En particular, en esta etapa se produjo un fuerte crecimiento del gasto social, como se dijo, y medidas de gran calado como la estatización en 2008 de los fondos de pensiones privados (AFJP), creados a mediados de los 90, o la implementación de la AUH (2009), aspectos que serán tratados con más detalle en la sección 3. Este giro de la política social apuntaba a centralizar los recursos y los activos de la seguridad social bajo la gestión de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), bajo cuyo paraguas se extendería la protección social a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, con particular atención a las condiciones educativas y sanitarias de la infancia, persiguiendo el objetivo declarado de sostener los niveles de ingreso de las clases populares y de quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Pese a estas medidas, se ha observado una creciente polarización política y un incremento de los conflictos distributivos<sup>51</sup>, hechos que en todo caso no impidieron que la presidenta Fernández lograra su reelección a finales de 2011 con una mayoría absoluta de votos. Esta victoria fue fruto, probablemente, de la radicalización de la política económica del gobierno y

---

<sup>49</sup> Esta modalidad de acuerdos de precios de las cadenas de valor fueron institucionalizados en 2014 por medio del programa “Precios Cuidados” en acuerdo con la grande distribución.

<sup>50</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, es decir que se alejan del “recetario” neoliberal.

<sup>51</sup> Más en concreto, está hipótesis sugiere que la inflación es el síntoma visible de un conflicto distributivo subyacente entre capital concentrado y trabajo organizado, en el que éste último, una de las bases sociales del gobierno, ha podido sostener sus niveles de ingreso gracias a la negociación colectiva y a una política de protección del empleo registrado y de promoción del mercado interno. Al contrario, los sectores sin acceso a un empleo registrado han podido mejorar sus ingresos (aunque en menor medida – ver datos) gracias a la situación económica favorable y a las políticas sociales, pero su bienestar ha dependido en mayor medida la intervención directa del gobierno. Por otra parte, la oposición de parte de las clases medias y de los sectores productivos es cada vez más manifiesta, lo que hace que el equilibrio de la situación sea inestable y dependa de una mayor radicalización de la intervención del Estado y de la prolongación del ciclo económico positivo. Pese a ello, ya se ha producido una ruptura con el gobierno de parte de los sindicatos de los trabajadores, con un incremento de los paros generales a partir de 2011 (hubo cuatro entre ese año y 2014). Otras formas de protesta menos organizada de parte de las clases medias, como los cacerolazos se han producido en 2008 y 2012-2013 (en una reedición de esta modalidad asociada a la crisis de 2001-2002). También debe mencionarse el estallido de saqueos en 2012 y a finales de 2013; estos fenómenos han sido asociados a las dificultades económicas de los sectores informales (célebres los episodios durante la hiperinflación de finales de los 80 y la crisis de 2001-2002), aunque su interpretación es complicada por el ilegalismo que permea esta modalidad de protesta y haber estado asociados a episodios de huelga policial (todos los datos de esta nota son de Nueva Mayoría, 2014).

de la consolidación de sus bases sociales (clases medias-bajas, sectores populares) gracias al mayor alcance (cobertura) de las políticas sociales, al crecimiento del empleo público y a la intervención directa sobre los mercados de bienes y servicios. El manejo de la política social habría apuntado, defensivamente, a una mayor protección de los sectores sociales afines al gobierno, ya que no se modificó estructuralmente el equilibrio de poder centrado en los sectores económicos concentrados y proveedores de divisas (cúpula empresarial, sector agropecuario, etc.). Esta polarización se refleja en una puesta en discusión de la situación actual, en particular en los medios argentinos, pero también en los sondeos de opinión. Es paradigmática la caída del desempleo como “principal problema del país”, superado por cuestiones como la inseguridad o la inflación, de las que se hace vocera la oposición<sup>52</sup>.

Ya durante el segundo mandato de Cristina, se multiplican estas señales de conflicto político a la vez que se evidencia las restricciones estructurales que aquejan la acción del gobierno argentino. Frente a esta situación, se toman en lo económico numerosas medidas controvertidas, que se alejan aún más del recetario ortodoxo. Al mantenimiento de los subsidios a la producción y al consumo y los acuerdos de precios, se suma la profundización del proceso de renacionalización de empresas privatizadas en la década de los 90, con casos emblemáticos y simbólicos como el de la petrolera nacional YPF o los ferrocarriles. Además se instalan mayores restricciones a las importaciones (mediante medidas como las licencias no automáticas de importación) para proteger a los productores nacionales, dada la tendencia a la sobrevaluación de la moneda<sup>53</sup>, o se implementan controles cambiarios frente a la fuga de capitales, conocidos popularmente en el país como “cepo cambiario”, que ha dado lugar a un floreciente mercado del dólar ilegal (el llamado “dólar blue”, cuyo valor es publicado de forma cotidiana por los medios de comunicación del país)<sup>54</sup>.

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

---

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

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

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

un contexto de crisis internacional que afecta el país desde 2008<sup>55</sup>. Este conjunto de elementos hacen perder vigor a los puntos de fuerza del “modelo”, otra manera de aludir a la etapa kirchnerista: el crecimiento económico se ha estancado en los últimos años, los superávits gemelos se han evaporado, las reservas del Banco Central han caído a la par de valor del peso argentino frente al dólar, con gran clamor en los medios opositores (cfr. Tabla A1-Anexo). Además, a principios de 2014, el gobierno se vio finalmente forzado a tomar medidas que contradecían elementos clave de su discurso: por un lado, la fuerte devaluación de enero de 2014 pareció reconocer el atraso cambiario y su impacto sobre el equilibrio externo; por el otro, la presentación de un nuevo índice de precios al consumo (nacional urbano – o IPC Nu) en el mismo periodo, reconoció la validez de las críticas a la medición oficial de la inflación<sup>56</sup>.

Pese a estas dificultades, los sondeos muestran que la presidenta Fernández mantiene buenos niveles de imagen<sup>57</sup>, aunque la imposibilidad de un tercer mandato consecutivo le impide medir esa popularidad en las urnas. Estos altos niveles de consenso al final de su mandato llevarían a concluir que los progresos derivados de un nuevo impulso expansivo en la política social combinados con la retórica del “modelo”, la cual se funda en los indudables avances respecto al “infierno” de la crisis, tuvieron un peso en la persistencia y reproducción de una etapa política que ya constituye una de las más largas de la historia argentina.

---

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

56 Los problemas de medición de la tasa de inflación se han dado a partir de la intervención oficial del INDEC en 2007, han afectado al conjunto de las estadísticas del INDEC (Lindenboim, 2011), en particular a los datos de pobreza. En este trabajo se utilizará una estimación propia, denominada IPC4p, a partir de los datos publicados por 4 provincias del interior argentino, sobre la base de la metodología de Barbeito (2010), que será utilizada en alternativa a la serie de precios oficial (IPC), para el periodo entre 2007-2013. El nuevo IPC-Nu no es estrictamente comparable al IPC anterior (limitado al Gran Buenos Aires) pero se presenta ese dato respecto al año 2014 en la Tabla A1, ya que la brecha con las estimaciones alternativas se ha reducido, a la vez que muchas provincias del interior del país han dejado de difundir sus datos. Arakaki y Pacífico (2015) señalan los efectos del cambio en las estimaciones de la población de cada aglomerado sobre la base del Censo de 2010 a partir del IV trimestre 2013. Las estimaciones presentadas en el texto hacen referencia al periodo anterior.

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

### **3. LA INTERVENCIÓN EN LO SOCIAL BAJO EL KIRCHNERISMO**

En esta sección se describirán las principales medidas implementadas en la etapa kirchnerista con impacto sobre la relación salarial y sobre el funcionamiento de las instituciones del régimen de bienestar argentino vinculadas al trabajo. Para ello se partirá de un análisis de las políticas destinadas a los trabajadores formales y cómo éstas se han relacionado con las políticas no contributivas, cuyos destinatarios se sitúan en los sectores de bajos ingresos, afectados por situaciones de informalidad laboral, pobreza y exclusión social. Asociadas a estas medidas y a las medidas de política económica mencionadas con anterioridad se produjo una importante mejora de los principales indicadores sociales, aunque las mejoras más significativas se dieron en la primera etapa del kirchnerismo (véase Tabla A2 - Anexo). Se evidencia en todo caso la existencia de un piso de informalidad, pobreza y exclusión social difícil de perforar. Todo ello explicaría que la recuperación de la clase media haya sido acompañada por el mantenimiento de un porcentaje significativo de población en situación de vulnerabilidad o pobreza<sup>58</sup>, privada de una incorporación laboral estable y protegida, pese a haber sido objeto de políticas de incorporación social, sobre la base de modalidades híbridas donde las fronteras entre lo contributivo y no lo contributivo se han hecho borrosas.

Frente a estos elementos, ¿puede hablarse una reconstitución de la sociedad asalariada de clase media anterior al quiebre de la dictadura militar? ¿O se trata de una reabsorción de las “clases medias empobrecidas” de la década de los 90 (Kessler y Di Virgilio, 2008), quienes han podido aprovechar, por sus niveles de educación, calificaciones, capital social, etc., del crecimiento del empleo registrado entre 2003-2007 y de la expansión del empleo público en la etapa posterior<sup>59</sup>, mientras permanece un núcleo duro de vulnerabilidad y exclusión? Y, por último, ¿cómo se comportan las clases medias frente al Estado de bienestar: siguen mostrando una preferencia hacia la provisión privada de servicios públicos? Como se puede observar, los temas a tratar son complejos y requerirían de una extensión mucho mayor a la que se dispone en esta ocasión.

Sin embargo, si se observa la cronología de las medidas de política social y laboral adoptadas durante el kirchnerismo puede observarse cómo en una primera fase el objetivo fue recomponer los derechos sociales de los trabajadores (formales), con la idea de que un crecimiento sostenido y continuado del empleo registrado habría dado solución a los problemas de inclusión social de los sectores más rezagados. Sólo en un segundo momento, frente a la situación de estancamiento en la creación de empleo formal, se observan cambios

---

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

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

significativos a la política social heredada de la época anterior, como irá describiendo a lo largo de esta sección<sup>60</sup>.

Respecto a la primera fase, deben mencionarse tres medidas principales: la derogación de las reformas laboral de inspiración neoliberal sancionadas durante los años noventa (Ley 25877 de Reforma Laboral de 2004); la revitalización de la negociación colectiva, que en la década anterior había sido prácticamente neutralizada<sup>61</sup>; la fijación tripartita del salario mínimo y su actualización regular en el tiempo, con efectos de arrastre sobre los trabajadores de menores ingresos, incluidos los trabajadores informales no cubiertos (Maurizio, 2014). En lo laboral, también se implementó una estrategia de lucha contra la informalidad, reforzando la inspección laboral con la institución del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, y reformando el régimen legal de algunos sectores gravemente afectados por este fenómeno (como el trabajo doméstico, el trabajo rural, las pequeñas empresas, etc.)<sup>62</sup>. Además de modificar la legislación laboral, para incentivar la registración de los trabajadores de parte de sus empleadores se han acompañado sanciones más severas con incentivos tributarios y contributivos. Pese a los avances, permanece un sector significativo de los ocupados que permanece excluido de formas de trabajo “en blanco”, y como tal no tiene acceso a la Seguridad Social contributiva, como se mostró en la Figura 2.

A continuación se presentará un análisis de los principales componentes de la seguridad social argentina, haciendo hincapié en los cambios en las modalidades de acceso y sus efectos sobre brecha entre sistemas contributivos y no contributivos, con el objetivo de evaluar el potencial desmercantilizador y los efectos de estratificación de cada una de las políticas, dado el estatus socio-laboral de los potenciales destinatarios<sup>63</sup>. En particular, el análisis estará limitado a las políticas manejadas desde el Poder Ejecutivo nacional, agrupadas en el denominado Sistema de la Seguridad Social Nacional (SSSN)<sup>64</sup>. El SSSN está dividido en dos

---

60 Recordemos que ya en 2002, al calor de la emergencia ocupacional, fue implementado un programa masivo de transferencias monetarias condicionadas llamado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados PJJHD, que llegó a abarcar a principios de 2003 a casi dos millones de personas, es decir aproximadamente el 6,1% de la población activa (datos INDEC). Más detalles del PJJHD se presentan en la sección 3.3.

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

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

63 Debe recordarse que en Argentina la Seguridad Social tiene rango constitucional, ya que el artículo 14bis decreta que es deber del Estado otorgar con “carácter integral e irrenunciable” estableciendo un “seguro social obligatorio”.

64 Existe un conjunto de regímenes previsionales que no pertenecen al SSSN, como algunos subsistemas nacionales autónomos y separados, algunos bajo la órbita nacional (como el de las Fuerzas Armadas y el de las Fuerzas de Seguridad); además existen las cajas previsionales de niveles inferiores al nacional, en particular las cajas provinciales que no han sido traspasadas al régimen nacional 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.

grandes sectores. Por un lado, el Sistema Único de la Seguridad Social, el cual se compone de un subsistema de desempleo, de un subsistema de riesgos de trabajo, de un subsistema previsional (SIPA) y, por último, del Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF). Por el otro, el Sistema Nacional de Seguro de Salud, que incluye el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, las Obras Sociales Nacionales, y las empresas de medicina prepaga. En las secciones que siguen se examinarán algunos componentes del SSSN, entre los cuales se seleccionaron dos que presentaron los mayores cambios (SIPA y SUAF) y dos que presentaron cierta continuidad con el periodo anterior (Seguro de Desempleo y Seguro de Salud)<sup>65</sup>.

### **3.1. LA AMPLIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS ADULTOS MAYORES**

En términos generales, los mayores avances se han dado en el campo de la previsión social<sup>66</sup>, donde se observa un proceso de contrarreforma que desanda el camino privatizador de la década de los 90 (cfr. Cetrángolo y Grushka, 2008; Bertranou *et al.*, 2011; Curcio, 2011). En primer lugar, se destaca la unificación en 2008 del sistema de pensiones mixto preexistente (privado de capitalización y público de reparto) en un sistema público único, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que permitió reforzar la capacidad de financiación de la Seguridad Social argentina<sup>67</sup>. Con anterioridad a esa medida, debe mencionarse el impacto de la moratoria previsional de 2005, denominada oficialmente “Plan de Inclusión Previsional”, cuyo objetivo fue incrementar la cobertura entre las personas en edad de jubilación, que contaban con un número insuficiente de años de cotización<sup>68</sup>. Gracias a la moratoria previsional, a finales de 2011, la cobertura de la población de más de 65 años alcanzó niveles cercanos al 95% (contra una cobertura inferior al 60% en 2005). También debe decirse, que cerca del 72% de los beneficiados por esta medida fueron mujeres (datos de SSS, 2012). En este sentido, no sólo se reconoció el derecho a una pensión a los trabajadores informales sino también a las personas que trabajaron de forma no remunerada en tareas de cuidado, representando un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres.

La Figura 3 muestra como el incremento en los titulares de una prestación que se observa a lo largo del periodo es debido precisamente a la instrumentación de la moratoria. Por otra

---

65 El subsistema de aseguradoras privadas de riesgo de trabajo, creado por la Ley n° 24.557 de 1995, en el que el Estado tiene un papel subsidiario de supervisión y al control, no sufrió cambios significativos (véase Curcio, 2011).

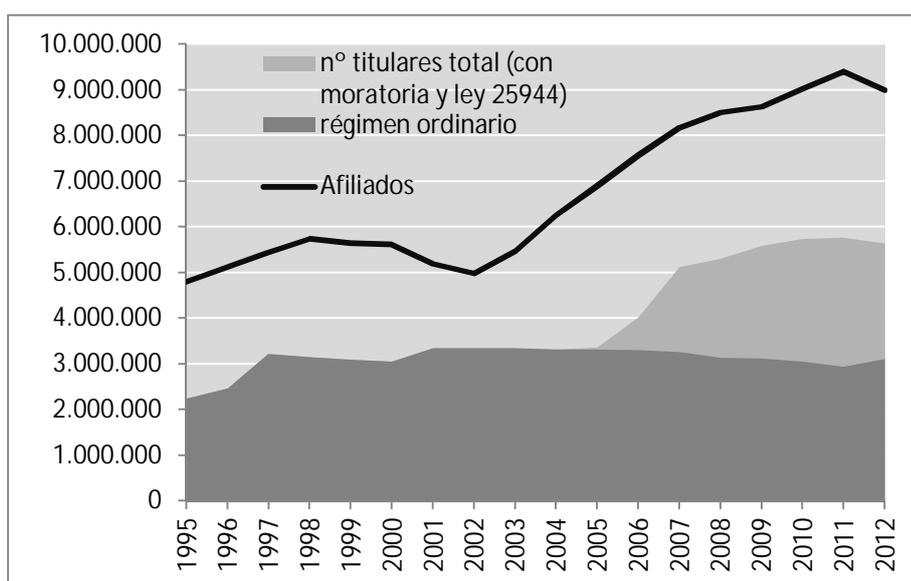
66 Para este tema véase Messina, 2014.

67 Esta medida significó el traspaso de los activos de las AFJP al denominado “Fondo de Garantía de Sustentabilidad” (FGS) del régimen público, manejado por la ANSES. El retorno que garantizaron estos fondos fueron utilizados, posteriormente, para financiar los programas de transferencias de tipo no contributivo gestionados por la propia ANSES, como es el caso de la Asignación Universal por Hijo

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

parte, la recuperación del empleo formal (y el efecto de medidas de subsidio a los aportes previsionales, como el monotributo y el régimen especial para el trabajo doméstico<sup>69</sup>) es visible en el incremento de los afiliados aportantes al sistema, alcanzando un nivel de cobertura sobre la población económicamente activa del 54% aproximadamente en diciembre de 2011<sup>70</sup>. En los términos de esta investigación, la moratoria previsional tuvo entonces un claro y positivo efecto desmercantilizador, al haber incrementado la extensión horizontal de la protección social frente al riesgo social de la pérdida de bienestar asociada a la vejez (más precisamente, causada por la pérdida de ingresos laborales asociada al final de la vida activa por límite de edad).

**Figura 3 - Aportantes y Titulares de una prestación previsional**



Fuente: SSS (2012) y Cuenta Inversión 2012 (MECON)

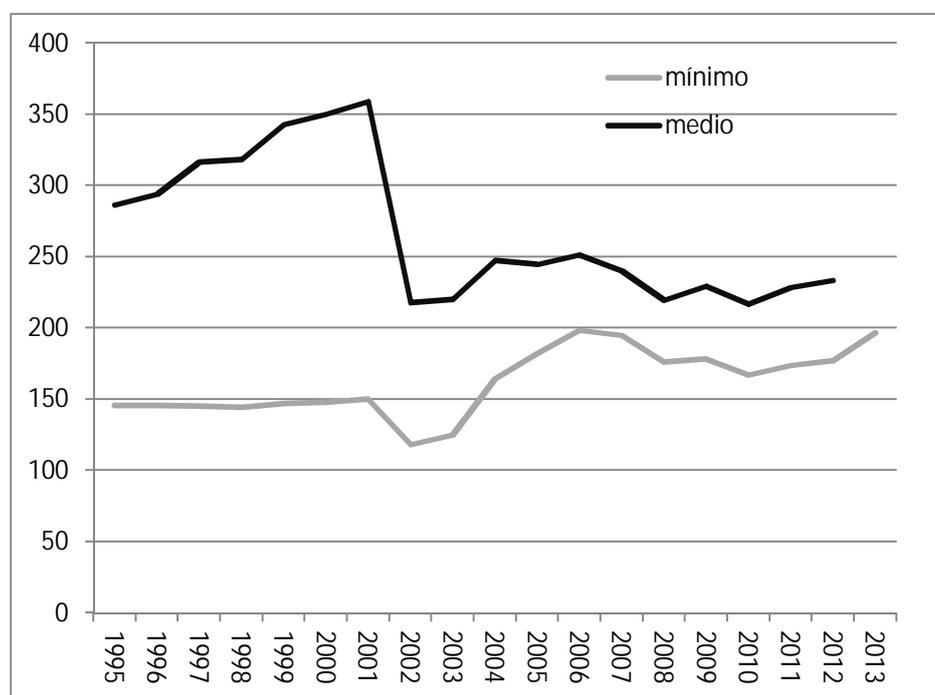
¿Qué puede decirse del alcance de la política, es decir su extensión vertical? Las estimaciones sobre la base de los datos disponibles muestran que, en relación con los niveles de las prestaciones erogadas, los resultados son más contrastados. En términos nominales, los haberes mínimos fueron periódicamente incrementados, después de haber permanecido

69 La existencia de regímenes subsidiados como el del trabajo doméstico lleva a una contracción de la base de financiación de la Seguridad Social, ya que los aportes establecidos (mínimos y máximos) no guardan relación con la evolución de los salarios ni con los compromisos futuros hacia los nuevo afiliados (véase Grushka, 2014). Es necesario preguntarse si estos regímenes subsidiados están resguardando los intereses de las trabajadoras informales (favoreciendo su inclusión) o los de los empleadores. Está claro que una vez dentro al sistema, las trabajadoras domésticas formales tendrían todo interés en verse reconocido un nivel de aportes y contribuciones equiparable al resto de trabajadores formales.

70 Datos más recientes difundidos por el gobierno señalarían cierta estabilidad en el número de aportantes en los últimos años, habiendo alcanzado las 9.360.781 personas en abril de 2015 (ANSES, 2015). Por otra parte, los afiliados en los regímenes no incluidos en el SIPA, habían alcanzado otros 1.5 millones de personas en junio de 2012 (SSS, 2012).

invariados en un valor de 150 pesos argentinos en los años entre 1995 y 2001 (cfr. Tabla 2)<sup>71</sup>. Si entre 2003 y 2007 los aumentos fueron fijados de forma discrecional, a partir de la sanción de la Ley 26417 de movilidad previsional (octubre de 2008) se fijaron las reglas de incremento anual de los haberes, con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de los afiliados a lo largo del tiempo<sup>72</sup>.

**Figura 4 - Haberes Mínimos y Medios del Régimen Público (pesos constantes-dic 2001)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos ANSES (SSS, 2012); INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos. El valor de los haberes (diciembre de cada año) fueron deflacionados con el IPC INDEC hasta 2006; con IPC4p, a partir de 2007.

Pese a ello, los datos que se muestran en la Figura 4 (en pesos constantes de 2001) ponen en cuestión el alcance de los incrementos otorgados, si se estima su variación en términos reales con el IPC4p propuesto en este trabajo (alternativo al IPC oficial) a partir de 2007.

Así es evidente la caída en términos reales de las prestaciones en correspondencia a la devaluación de 2002. También puede destacarse que está presente un fuerte efecto composición en los dos periodos examinados, en relación con la cobertura del sistema: así en la segunda mitad de los años 90, mientras que los parámetros de cálculo de los haberes no

71 Además, fueron otorgados aumentos de suma fija y se fijaron algunos subsidios específicos que favorecieron a los afiliados del PAMI (OSS, 2012: 60-1).

72 Esta ley establece que los haberes se incrementen en marzo y septiembre de cada año de un porcentaje calculado en relación a la evolución los salarios reales de los diez años anteriores y a la recaudación de la ANSES, garantizando un mayor grado de protección del valor real de las prestaciones.

eran modificados (como muestra la evolución del mínimo), los medios aumentaron porque permanecieron en el sistema las personas con vidas laborales estables y con salarios más elevados, mientras los trabajadores con carreras más irregulares perdieron el derecho a la prestación. Un efecto contrario es visible en consecuencia de la moratoria, ya que en este caso la gran mayoría de los nuevos receptores recibieron la prestación mínima, tanto que en 2012 más de dos tercios de los beneficiarios recibían ese monto (SSS, 2012).

Además a partir de 2007, es visible el efecto negativo del crecimiento de los precios al consumo sobre el poder adquisitivo de las prestaciones, en particular sobre la mínima (que no está afectada por el citado efecto de composición), ya que de acuerdo a una estimación propia, similar a la de otros centros de investigación del país, la inflación al consumo entre 2007 y 2012 se situó en un promedio del 22% (contra cifras oficiales en torno al 9% anual). Está claro que un incremento de los precios de esta amplitud licuó una parte importante de los incrementos nominales que se dieron en este periodo. Aunque en los últimos tres años parece haber funcionado el mecanismo de actualización incluido en la ley de movilidad, en 2013 el nivel de los haberes mínimos se situaría, en términos reales, ligeramente por debajo del nivel observado en 2006. Por último, puede notarse que en todo caso se está hablando de niveles que en el periodo 2007-2013 estarían un 23% por encima del promedio observado entre 1995 y 2001<sup>73</sup>.

El análisis de la evolución de las prestaciones, en términos de poder adquisitivo, dice poco sobre si su nivel sería el adecuado para cumplir los dos objetivos mencionados con anterioridad: por un lado, servir de seguro frente a la pérdida de salarios al término de la vida laboral activa; por el otro, garantizar a las personas mayores un nivel suficiente de ingresos para adquirir una canasta de bienes y servicios básica. En esta óptica, para evaluar el nivel de adecuación de las prestaciones a los objetivos es necesario comparar los valores nominales de los haberes mínimos y medios con los niveles observados para otros indicadores sociales, como puede verse en la Tabla 2.

Aquí se propone, en relación al segundo objetivo, comparar los mínimos con la CBT, que fija la línea de pobreza en Argentina. Respecto al primer objetivo, y para aproximar la tasa de sustitución de los salarios que asegurarían las prestaciones, se compararán los haberes mínimos con el salario mínimo regulado por ley (el Salario Mínimo, Vital y Móvil - SMVM) y los haberes medios con los salarios medios de los asalariados registrados, es decir que cotizan a la seguridad social, ya que se trata de los datos disponibles más completos proporcionados por el Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social (MTEySS).

Los datos muestran que las nuevas medidas parecen haber establecido, en efecto, un piso de protección básica, ya que los receptores de una prestación mínima cubren, al final del periodo considerado, dos veces el monto de la CBT, más del doble respecto a los niveles de 2003. Respecto a la relación entre haberes y salarios, se evidencia una evolución positiva, en

---

73 El incremento acumulado de los haberes previsionales fijado para 2014 fue del 30,47% (cfr. ANSES, 2015), apenas superior al crecimiento del IPC Nu reconocido por el gobierno (29,94% anual), y claramente inferior a las estimaciones alternativas presentadas por varios centros de investigación.

particular a partir de 2009, cuando fue aplicada la ley de movilidad previsional. Si bien, cuando actuaba discrecionalmente, el gobierno favoreció la recuperación de los haberes mínimos, reduciendo la brecha entre éstos y los haberes medios, más allá del mencionado efecto de la moratoria, cuando entra en vigor la ley de movilidad la relación entre ambos se mantiene relativamente estable<sup>74</sup>. Luego de los incrementos debidos en 2014 y 2015, se llega en septiembre de este año a un valor corriente del haber mínimo de 4299,06 pesos y del haber medio de 7.661,99 (cfr. ANSES, 2015), lo que indicaría por lo tanto una brecha mayor en la pirámide de prestaciones respecto a lo calculado en el periodo anterior. En todo caso, los problemas de información estadística ya señalados no permiten, por otra parte, extender la serie presentada en la Tabla 2.

**Tabla 2 - Monto de las prestaciones de la previsión social - comparación con indicadores sociales seleccionados**

	Mínimo			Medio		Haber mínimo/medio
	Pesos corrientes	% CBT INDEC	%SMVM	Pesos corrientes	Salarios medios*	
2001	150		75%	358,97		41,79%
2002	200		100%	369,08		54,19%
2003	220	95%	73%	387,01		56,85%
2004	308	129%	68%	463,59	48%	66,44%
2005	390	145%	62%	522,38	44%	74,66%
2006	470	161%	59%	595,31	42%	78,95%
2007	596,2	167%	61%	733,71	41%	81,26%
2008	690	159%	56%	860,37	39%	80,20%
2009	827,23	165%	57%	1.064,38	41%	77,72%
2010	1.046,43	165%	60%	1.359,27	41%	76,98%
2011	1.434,29	183%	62%	1.883,52	43%	76,15%
2012	1.879,67	196%	70%	2480,20	48%	75,79%
2013	2476,98	211%	75%			

Fuente: elaboración propia. Haberes: Valores de diciembre de cada año, SSS (2012); CBT (INDEC) actualizados con IPC4p desde 2007; SMVM y Salarios medios (MTEySS). \*Ingreso de la ocupación principal de los asalariados registrados (Promedio) - 4º T cada año.

A la luz de las estimaciones, y con todas las cautelas del caso, puede concluirse que por medio de un instrumento como la moratoria previsional se privilegió la extensión de un piso mínimo de protección a la población en edad de jubilación en vez de enfrenar el gasto que habría supuesto incrementar de forma significativa el valor real de todas las prestaciones (lo

<sup>74</sup> La ley de movilidad también afectó al valor de las pensiones asistenciales, vinculándolas al haber mínimo previsional aunque por debajo del mismo. En particular, el valor promedio de las pensiones no contributivas de carácter asistencial se mantuvo cerca al 80% de la prestación contributiva mínima. Así las cosas, el paso progresivo al sistema contributivo para los receptores de una pensión no contributiva por vejez supuso una mejora considerable en sus condiciones.

cual han obtenido por la vía judicial los demandantes frente a la ANSES<sup>75</sup>). De hecho las prestaciones de las personas que ingresaron gracias a la moratoria se situaron en un nivel promedio cercano al mínimo. Sin embargo, la ley de movilidad previsional de finales de 2008, que vincula el incremento de las prestaciones a un índice combinado de los salarios reales y los recursos de la seguridad social (ANSES), sí parece haber resguardado las pensiones frente al incremento considerable de los precios al consumo a partir de 2007, ya que se observa un suave incremento en términos reales de los haberes entre 2010 y 2013.

Otro aspecto a considerar es que la moratoria de 2005 no constituyó una reforma estructural que modificara la arquitectura contributiva del sistema, sino más bien un parche a una situación de emergencia frente al resultado de décadas de crecimiento de la informalidad y el desempleo, y su impacto sobre las vidas laborales de millones de personas. Esto indica que el efecto de la moratoria es sólo temporal, y que una nueva caída de la cobertura es inevitable, si no cambia el funcionamiento del mercado laboral, o se modifica la modalidad contributiva del sistema previsional. Naturalmente, otra solución “de emergencia” es seguir implementando de forma periódica nuevas moratorias previsionales<sup>76</sup>.

Respecto a la sostenibilidad futura del sistema, y a las posibilidades de seguir progresando en la dirección de una mayor desmercantilización, las incógnitas son numerosas y no pueden ser tratadas aquí en detalle, dados los límites de espacio. En todo caso, es posible señalar algunos puntos clave que considerar. En primer lugar, debe recordarse que la financiación del sistema mejoró gracias al incremento de afiliados provocado por la mejora del mercado laboral, y a los efectos de las políticas de regularización e inspección laboral<sup>77</sup>. Sin embargo, el régimen general de financiación a través de los aportes de trabajadores y empleadores no ha sido modificado a lo largo de la década, aunque ha habido programas de reducción temporal, en respuesta a la crisis económica internacional posterior a 2008 (OSS, 2012)<sup>78</sup>. Además, una parte importante de la financiación proviene de la tributación general, notoriamente regresiva<sup>79</sup>. En todo caso, el contexto económico favorable ha permitido

---

75 ANSES comunica que las sentencias resueltas fueron creciendo en los últimos años de las cerca de 16.000 en 2011 al total de 43.547 en el periodo de abril de 2014-marzo 2015 (en línea: <http://www.anses.gob.ar/noticia/nuevo-record-de-pago-de-sentencias-judiciales-222> - acceso 20 de septiembre de 2015).

76 De hecho, una segunda moratoria de menor alcance fue implementada en 2014 (Ley n° 26970), ampliando el periodo de aportes sujetos a moratoria de 1993 (medida anterior) a 2003. Esta medida habría alcanzado cerca de 517 mil personas en edad de jubilación en junio de 2015, según datos comunicados por ANSES (En línea: <http://www.anses.gob.ar/noticia/ya-son-mls-de-medio-millon-los-nuevos-jubilados-con-la-segunda-moratoria-271> Acceso del 20 de septiembre de 2015).

77 Además la ley de movilidad también incrementa anualmente la base imponible de las alícuotas previsionales, al incrementar el máximo del salario gravado por la contribución.

78 Así, al trabajador dependiente se le descuenta el 17% de su base salarial imponible (de los cuales el 11% va al SIPA, el 3% a su Obra Social y el 3% al INNSJP). El régimen general para los empleadores prevé un aporte del 23%, que se destina al SIPA (10, 17%), al sistema de asignaciones familiares (4,44%), al Fondo Nacional de Empleo (0,89%), al INSSJP (1,5%) y a la Obra Social del trabajador (6%).

79 Según la ANSES (2015) el sistema era financiado sólo en un 56,5% por los trabajadores activos mientras en un 43,5% está financiado por la fiscalidad general, principalmente por el IVA, impuesto que es regresivo, además de ganancias, combustibles, cigarrillos y monotributo impositivo.

financiar el sostenido crecimiento del gasto público destinado al régimen previsional en esta etapa. Este alcanzó un 6,7% del PIB en 2014, frente a un 3,3% en 2003 (ANSES, 2015), aún en un contexto interno y externo de progresivo desmoronamiento del patrón de crecimiento característico de los primeros años posteriores a la crisis.

Para finalizar esta sección, y dejando de lado problemas de largo plazo de tipo demográfico ligados al envejecimiento de la población, al centro de la cuestión está el hecho que un sistema de seguridad social estructurado según principios contributivos de tipo tradicional siempre estará expuesto a los vaivenes del mercado laboral. En ese contexto, la relajación de las reglas de acceso al régimen contributivo ha sido una medida importante pero transitoria que no ha modificado los condicionantes estructurales del sistema previsional argentino, al no ofrecer soluciones de largo plazo a los grupos sociales excluidos de un empleo formal.

### **3.2. EL NUEVO RÉGIMEN HÍBRIDO DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES**

La otra medida estrella de la etapa kirchnerista ha sido la AUH, que pese a mantener ciertos rasgos de las transferencias condicionadas de ingresos<sup>80</sup>, pasa a constituir un componente no contributivo en el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), complementando al sistema de asignaciones familiares contributivas (AAFF) regulado por la Ley n° 24.714 de 1996. Las AAFF son un componente tradicional de la seguridad social, un complemento familiar al salario, que cumple múltiples objetivos como mejorar las condiciones de los niños, niñas y adolescentes dependientes, promover la asistencia escolar de los mismos, cubrir frente a determinadas contingencias que suponen un incremento de los gastos del hogar (nacimiento, matrimonio, discapacidad), etc. La AUH es el correspondiente no contributivo de la asignación familiar por hijo que se brinda de forma proporcional al número de personas menores de 18 años dependientes del titular de la prestación<sup>81</sup>. Se entiende que la AUH pasó a constituir el principal instrumento con el que el Estado intervino en la prevención de los riesgos de pobreza asociados a un incremento de las dimensiones del núcleo familiar.

Debe recordarse que la protección de la infancia, a la que en última instancia apunta el SUAF, goza de especial protección en el marco normativo del país, aunque sea de forma indirecta ya que la titularidad del derecho es atribuida a los padres, y, prioritariamente, a la madre. De hecho, la Ley 26.061 de “Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” de 2005, significaba la adopción por parte de Argentina de la Convención de los Derechos del Niño, reforzando para esta categoría particular la protección debida a los derechos

---

<sup>80</sup>La AUH sustituye a planes asistenciales preexistentes como el Plan Familias (sucesor del PIJHD), cuyas características lo acercaban con claridad a los programas instalados en la región en los últimos años (cfr. Cecchini y Madariaga, 2011).

<sup>81</sup>Debe recordarse que en el año 2011 se sanciona la Asignación Universal por Embarazo (2011), correspondiente a la asignación por maternidad contributiva. Además, en 2015 se extiende la Ayuda Escolar Anual de las AAFF contributivas a los titulares de la AUH.

fundamentales de la persona<sup>82</sup>. Esta convención internacional indica en el artículo 18.2 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”. Frente a la proclamación de la universalidad de este derecho a la protección social de la familia, la situación real anterior a la sanción de la AUH en 2009 era bien distinta ya que sólo los trabajadores registrados del sector privado estaban cubiertos por el SUAF, siendo que los trabajadores del sector público recibían un complemento familiar directamente en el salario, y que, sobre todo, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores asalariados no registrados (entre ellos los domésticos) y los desocupados sin derecho a seguro de desempleo, no recibían ninguna prestación<sup>83</sup>. Naturalmente, en la etapa de crecimiento económico posterior a 2003, el incremento del número de trabajadores asalariados registrados naturalmente de forma automática la cobertura del sistema de AAFP<sup>84</sup>; sin embargo, todavía en el año 2009, una mayoría de hogares permanecían excluidos de este derecho, a causa de los señalados problemas de inclusión laboral<sup>85</sup>.

Es en este contexto, que el gobierno introdujo un programa social que, con el objetivo de incrementar la protección social de niños, niñas y adolescentes, constituía un híbrido entre las asignaciones familiares contributivas y los programas de transferencias condicionadas preexistentes, en particular el plan Familias<sup>86</sup>, que el nuevo programa absorbió y del que heredó las características más típicas de los programas de transferencias condicionados (cfr. Pautassi *et al.*, 2013). La denominada “Asignación Universal por hijo para Protección Social”

---

82 No debe olvidarse que el Estado argentino está sujeto al Sistema Internacional e Interamericano de Derechos Humanos, en razón de tratados internacionales que, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen rango constitucional (art. 75 inciso 22 de la Constitución argentina de 1994).

83 Según Rofman et al. (2001:11) en 1999 había sólo 1.5 millones titulares de asignaciones familiares (sobre 4.5 millones de aportantes a la Seguridad Social), que se traducían en 4.5 millones de prestaciones sobre un universo de potenciales destinatarios de alrededor de 12 millones de menores de edad.

84 Debe entenderse esta categoría en sentido amplio, ya que las AAFP incluyen también a los trabajadores que están recibiendo una prestación contributiva por desempleo y los trabajadores retirados (pasivos) que reciben una prestación previsional contributiva, incluidos los beneficiados de la “moratoria previsional”.

85 En el mismo periodo, la arquitectura del sistema contributivo de AAFP ha permanecido más o menos estable, sobre la base de prestaciones diferenciadas según el nivel salarial y la zona geográfica, aunque se ha ido ajustando el umbral máximo de ingresos que excluye de la prestación (en respuesta al incremento del IPC). Si deben recordarse los cambios introducidos por el Decreto 1667 de 2012: el incremento (de tres a cuatro rangos) en la escala de remuneraciones; la fijación de un máximo de remuneración referido a la totalidad de ingresos correspondientes al núcleo familiar; la inclusión en el sistema de los trabajadores del sector público en relación de dependencia. La nueva regulación del trabajo doméstico remunerado de 2013 establece que, pese a su registración, las trabajadoras sigan perteneciendo al subsistema no contributivo (AUH, aunque suman la asignación por maternidad).

86 Este plan procuró absorber a partir de 2006 a los receptores más vulnerables del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Los destinatarios del plan Familias pertenecían a categorías sociales que mostraban una baja probabilidad de encontrar un empleo, en su mayoría mujeres. En este sentido, ya no perseguía la inserción laboral de los destinatarios como el PJJHD, sino fomentar la acumulación de capital humano en el hogar, por medio del mecanismo de las condicionalidades. Así el monto de la prestación era proporcional al número de hijos y estaba supeditada a la inserción escolar de los hijos y su participación a programas de vacunas y controles de salud (cfr. Arcidiácono, 2012).

(o AUH), fue finalmente sancionada por el Decreto 1602 del 30 de octubre de 2009, donde se modificaba la mencionada Ley 24.714 con la creación de un subsistema no contributivo dentro del régimen general de las AAFP<sup>87</sup>. Esta medida intentaba obviar a la clara discriminación existente a favor de los hijos de los trabajadores protegidos respecto a los grupos de inserción ocupacional más vulnerable, salarios bajos (por debajo del salario mínimo, vital y móvil) y en situación de exclusión social<sup>88</sup>.

La AUH entró en funcionamiento en un muy breve lapso de tiempo, llegando a erogar, ya en noviembre de 2009, más de 3 millones de prestaciones y alcanzando un máximo de alrededor de 3,7 millones en mayo de 2010 (SSS, 2012). Ello permitió un incremento significativo de la cobertura de los hogares con niños, niñas y adolescentes a cargo, elevándola del 68% a cerca del 80%, porcentaje al que deben sumarse los destinatarios de otros programas sociales de gobiernos subnacionales, que cubrirían un 6% adicional<sup>89</sup> (Bertranou y Maurizio, 2012: 3; Bustos et al., 2012). Estos datos indicarían, que esta medida sí avanzó en la universalización de la protección social a favor de la infancia y la adolescencia. En este sentido, incrementó el potencial desmercantilizador del SUAF, en términos de su extensión horizontal. Naturalmente, no se trató de una reformulación en sentido universalista del régimen tradicional de las AAFP<sup>90</sup>, sino de la construcción de un sistema de naturaleza híbrida que garantiza una cobertura muy elevada de la infancia y la adolescencia, aunque segmentada por estatus ocupacional y nivel salarial<sup>91</sup>.

Respecto a los montos erogados, la dinámica de los precios a partir de 2007, habría impedido que el mayor esfuerzo fiscal invertido en esta política social se reflejara en un incremento consistente de los montos reales percibidos por los hogares. En efecto, el hecho de que las AAFP fueran actualizadas por decreto entre 2003 y 2015, cada cierto intervalo de tiempo y no sobre la base de alguna norma de indexación, hizo que el valor real de las

---

87 El vínculo entre la AUH y el régimen general de AAFP es explícito, no sólo porque el marco normativo es único (la Ley 24.714 y posteriores modificaciones), sino también porque el monto de las prestaciones ha sido fijado de manera simultánea por los sucesivos decretos en materia (1388/2010; 1482/2011; 1668/2012, 614/2013, 1282/2013, 779/2014 y 1141/2015), equiparándose la prestación proporcionada por la AUH con la asignación por hijo contributiva en su valor general, es decir, para el rango salarial más bajo.

88 Para una discusión sobre los requisitos de acceso, véase Pautassi et al. (2013); Messina (2014).

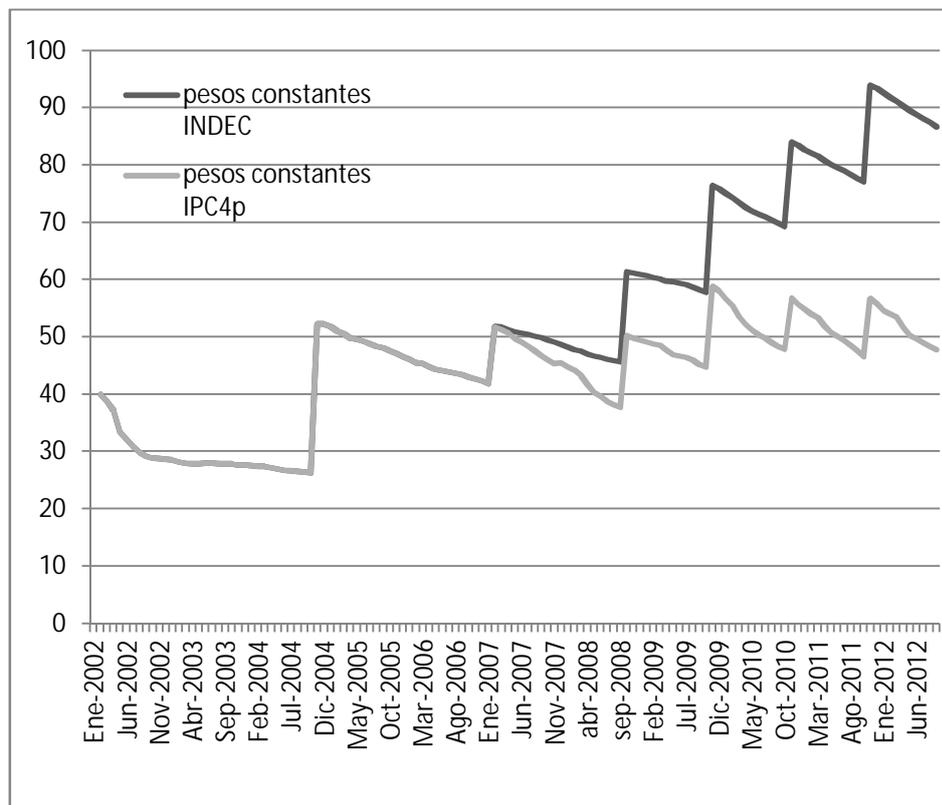
89 Según Bertranou y Maurizio (2012), aproximadamente 600 mil niños, niñas y adolescentes en hogares de altos ingresos estaban cubiertos de forma indirecta, ya que otorgaban a sus padres el derecho a obtener deducciones fiscales al impuesto a las ganancias.

90 En particular, la AUH mantiene las condicionalidades escolares (asistencia a establecimientos educativos) y de controles sanitarios y vacunas (para edades pre-escolares) típicos de planes anteriores. Además, para incentivar su cumplimiento, el 20% de la prestación mensual se acumula a lo largo del año en una libreta de ahorro, para ser erogado sólo cuando el cumplimiento de esos requerimientos haya sido certificado. Estos requisitos de condicionalidad diferencian claramente la AUH del régimen contributivo de AAFP reservado a los asalariados registrados. También debe recordarse el menor número de contingencias cubiertas por el sistema no contributivo (actualmente hijos, embarazo y ayuda escolar).

91 En determinados periodos, la falta de actualización de los topes salariales de las AAFP contributivas (ver Tabla A3 del Anexo), combinado con el fuerte incremento de los salarios nominales (impulsado por la inflación), significó que un sector creciente de los trabajadores protegidos quedaran excluidos del sistema, por lo menos temporalmente.

asignaciones, y eso vale tanto para las contributivas como para las no contributivas (a partir de octubre 2009), tuviera una evolución zigzagueante, como se ve en la Figura 5.

**Figura 5 - Variación en términos reales del monto de las AAF/AUH (pesos constantes enero 2002)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; Ley 24.714 de 1996 y modificaciones.

Es verdad que es visible una tendencia creciente en el monto real de las asignaciones, en particular respecto a los valores de enero de 2002. Sin embargo, la intensidad de ese incremento varía mucho según el índice de precios que se utiliza.

Sobre la base del IPC INDEC, los incrementos son notables, independientemente del punto de comparación. Los resultados son mucho más ambiguos si se usa el IPC4p estimado en este trabajo. Todo ello puede verse reflejado en la Tabla 3, donde se presentan los resultados de esa comparación respecto a tres puntos tomados como base: enero 2002, momento que marca el principio de la postconvertibilidad y que representa el inicio de la serie estadística; enero 2007, cuando se produce la intervención del INDEC y las series IPC INDEC y IPC4p empiezan a discrepar; y, por último, octubre 2009 cuando es implementada la AUH.

Otros puntos de interés, visibles en la Figura 5, son los marcados por los decretos que actualizaron los montos de las asignaciones: el decreto n° 1388/2010 (incremento nominal de +22,2%); el n° 1482/2011 (+22,7%); el n° 1668/2012 (+25,9%); y, finalmente, el n° 614/2013

(+35,3%), con el que se concluye la serie estimada en este trabajo. Cabe recordar que en 2014, se dio un incremento nominal del 40% (frente a una variación del IPC Nu del 29,94% anual) y en 2015 de cerca del 30% (en línea con la variación de IPC Nu del año anterior), como puede verse en la Tabla A3 del Anexo. En el ámbito de esta cuestión, el 2015 marca un importante cambio de tendencia, cuyo impacto no se puede todavía evaluar, ya que la Ley nº 27160 de julio de 2015 establece la movilidad de las asignaciones familiares sobre la base de la fórmula ya usada para las prestaciones previsionales a partir de marzo de 2016. Esta medida debería garantizar una actualización más ajustada a las variaciones del costo de vida de los receptores (produciéndose además de forma bianual), ya que el fuerte incremento nominal de las asignaciones fue absorbido por la creciente dinámica de los precios, en particular a partir de 2007. Además, la norma establece que los topes salariales del SUAF se ajustarán de acuerdo con la variación que se produzca en la ganancia no imponible y/o en las deducciones por cargas de familia, lo que corregiría otra de las debilidades señaladas en la normativa actual, cerrándose la posibilidad de que los estratos intermedios de trabajadores sean excluidos tanto de las AAF contributivas como del sistema de deducciones fiscales.

**Tabla 3 - Monto de las AAF/AUH - Variación real respecto a:**

En agosto 2012	ene-02	ene-07	oct-09
IPC INDEC	116,6%	67,4%	13,3%
IPC 4p	<b>19,4%</b>	<b>-7,6%</b>	<b>-18,8%</b>
En mayo 2013			
IPC INDEC	153,2%	95,6%	32,5%
IPC 4p	<b>34,8%</b>	<b>4,3%</b>	<b>-8,3%</b>
En Junio 2013			
IPC INDEC	307,6%	167,3%	82,8%
IPC 4p	<b>116,1%</b>	<b>45,2%</b>	<b>30,1%</b>

Fuente: Elaboración propia (pesos constantes enero 2002).

Por último, se presenta otra aproximación al potencial desmercantilizador de la AUH, con una comparación entre los montos erogados y la CBT, revalorizada según los dos índices de precios que se han venido utilizando en este trabajo. El resultado de este cálculo está resumido, por razones de claridad, en la Tabla 4. Hay que precisar que en la tabla se compara los montos de las AAF con el valor de la CBT para un adulto equivalente. En otros términos, en este tipo de análisis debería ajustarse el valor de la canasta a la composición del hogar y a la edad de los menores que generan el derecho a la prestación. En el caso más favorable (de una niña o niño menor de 1 año, con un valor de la canasta igual a 0,33 de un adulto equivalente), la asignación sería superior en un 90% a la CBT (enero 2013), frente a enero 2007 cuando apenas cubría ese valor, según los datos del INDEC (mientras que en abril de 2003 tenía un valor un 50% inferior). Al contrario, si se mide el valor de la prestación en términos de la CBT de un adulto equivalente, la evolución es similar, pero el alcance es mucho menor, pasando a ser sólo un 64,5% de la CBT en enero 2013.

**Tabla 4 – AAFF/AUH - Prestaciones en términos de CBT (un adulto equivalente)**

Revalorización Año (Enero)	AAFF (I rango)/AUH		
	Monto (pesos)	sobre CBT INDEC	sobre CBT IPC4p
2007	100	33,80%	33,24%
2008	100	31,96%	28,46%
2009	135	42,20%	31,59%
2010	180	50,67%	35,97%
2011	220	53,75%	35,24%
2012	270	58,66%	35,33%
2013	340	64,25%	37,07%

Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; Ley 24.714 de 1996 y sucesivas modificaciones.

Todas estas cifras dependen, además, de la serie de precios que se utilice para revaloricen la canasta. Efectuando los mismos cálculos en términos de una CBT revalorizada según el IPC4p, se obtienen resultados menos favorables, ya que en el último mes la asignación apenas cubriría el 37,7% de las necesidades básicas. Naturalmente, para un análisis más sofisticado sería clave, no sólo tener un índice de precios al consumo más confiable, sino también afinar las preguntas de las encuestas de la EPH en relación directa a la AUH y a otras políticas de ingresos, de forma de poder estudiar más precisamente el impacto de estas medidas<sup>92</sup>.

Para concluir con esta sección, el análisis aportado sugiere que también la AUH representó, como en el caso de la moratoria previsional, la modalidad que adoptó el gobierno para paliar el efecto de la persistente informalidad en el mercado laboral, en este caso sobre el funcionamiento del sistema de AAFF (SUAF). Pese a lo “universal” de su denominación, la AUH no representó una reformulación del sistema de AAFF en sentido universalista, que reorientara esta política en favor de los titulares de este derecho a la protección social, es decir, los niños, niñas y adolescentes que viven en el territorio del país, independientemente del estatus laboral de sus padres. Al contrario, se mantuvo inalterada la estructura básica contributiva del sistema y se extendió su cobertura a otras categorías más vulnerables, como los trabajadores informales de bajos ingresos y los desempleados no cubiertos por la Seguridad Social. Para estas categorías de trabajadores, es como si el Estado se hubiera hecho cargo, figurativamente, de suplir a la ausencia de contribuciones de parte del empleador. La acción del Estado respondió, por lo tanto, a lo que se ha constituido como un problema colectivo causado por las características de la matriz ocupacional existente.

Por otra parte, el mantenimiento de las condicionalidades reafirma la existencia de un sistema separado, ya que son un requisito que no se pide a los trabajadores registrados,

---

<sup>92</sup> Estudios como los de Gasparini y Cruces (2010) y Agis et al. (2010) estimaban un efecto positivo tanto sobre la desigualdad como sobre la pobreza en el momento de la implementación de la AUH. El impacto posterior es más difícil de calcular, como se ha mostrado a lo largo de esta sección.

aunque hacen referencia a derechos/deberes de atención que alcanzan a todo niño, niña y adolescente por igual. Además de suponer una carga adicional para los receptores, también implican una más fuerte toma de responsabilidad del Estado para brindar con grado suficiente de calidad los servicios sanitarios y educativos necesarios para atender la nueva demanda que proviene de los sectores de más bajos ingresos<sup>93</sup>, los cuales suelen residir en áreas del país caracterizados precisamente por una menor dotación infraestructural. Sin embargo, implícitamente se descarga del propio sistema educativo y sanitario la responsabilidad de la situación previa de baja cobertura en el acceso a estos derechos fundamentales. Es decir, fenómenos como el abandono escolar serían producto, por ejemplo, del comportamiento individual de cada hogar (sobre el que incide el incentivo constituido por las condicionalidades), y no de los mecanismos excluyentes que pone en vigor el propio sistema educativo o de salud<sup>94</sup>.

### **3.3. LAS CONTINUIDADES EN LA RESPUESTA ESTATAL AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO<sup>95</sup>**

Como se dijo en las secciones anteriores, la etapa de la convertibilidad estuvo caracterizada por tasas de desempleo elevadas, constantemente superiores al 10%. La respuesta estatal a esa situación estuvo subordinada a los objetivos de política económica, ya que existía el convencimiento de que las reformas en acto generarían un crecimiento del empleo en el mediano-largo plazo (algo que finalmente no ocurrió). En el corto plazo, los desocupados fueron destinatarios de la política social, constituyendo una categoría más de la “pobreza”. Por esa razón eran una de las poblaciones vulnerables sobre las que intervenían los programas focalizados, cuyo objetivo más general era la prevención o a la resolución de focos de conflicto social, para preservar la estabilidad y el orden social del proyecto neoliberal.

Esta concepción se observa en la primera reforma laboral de esta etapa (Ley n° 24.013 de 1991), donde se afirma el objetivo de “*prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos*”. Según esta visión, la respuesta al problema del desempleo no estaba, por lo tanto, en el cuestionamiento de las reformas aplicadas hasta la fecha, sino en su completamiento y profundización (véase, por ejemplo, Llach y Montoya, 1999), en una adhesión ideológica plena a una versión poco sofisticada de la economía neoclásica, donde los desajustes entre demanda y oferta de trabajo son causados por las distorsiones provocadas por la intervención estatal.

---

<sup>93</sup> Algunos estudios evidencian precisamente el impacto de la AUH sobre la matrícula educativa (Salvia, Tuñón y Poy, 2014).

<sup>94</sup> Las condicionalidades están también atravesadas por desigualdades de género, cuyo análisis excede los límites de este texto. Sin embargo, siendo mujeres la gran mayoría de los titulares de la AUH, es evidente que las condicionalidades pueden suponer un incremento de la carga de trabajo (no remunerado) a la que están sometidas (cfr. Pautassi y Zibecchi, 2013). El trabajo invisibilizado de las madres (sobre todo) asociado a la AUH es otro de los pilares sobre los que se apoyó este programa estatal.

<sup>95</sup> Una versión más extensa de esta sección puede leerse en Messina (2015).

En este sentido, la política social hacia los desempleados debía ejercer múltiples funciones: por un lado, no debía interferir en el funcionamiento de los mercados laborales ni reducir el efecto de disciplinamiento del desempleo sobre la fuerza de trabajo; a la vez, debía promover el objetivo político de la desmovilización de las clases populares, transformando el problema colectivo del desempleo en un problema individual; también, debía apuntalar el orden social, evitando un elevamiento de la conflictividad social y una mayor auto-organización de la misma y, simultáneamente, preservar los consensos políticos del equipo de gobierno entre los sectores populares más vulnerables. La política social asumió, por lo tanto, una función compensatoria, de alivio de los efectos negativos del ajuste económico, una “función bomberil” sobre los fuegos de la protesta social (Vilas 1997).

Esta concepción constituye un quiebre de la relación salarial asociada al modo de regulación keynesiano característico del régimen de acumulación capitalista fordista, como se ha detallado anteriormente. En ese esquema, el seguro de desempleo clásico tenía la función limitada de compensar de forma temporal la pérdida de ingresos debido a la pérdida del empleo causada por el ciclo económico, es decir por causas ajenas a la responsabilidad del trabajador individual, derivadas del funcionamiento “normal” del modo de producción capitalista. En este sentido, uno de los objetivos del subsidio de desempleo, desde sus primeras manifestaciones a principios del siglo XX, fue el de “organizar el mercado de trabajo”, diferenciando “los verdaderos desempleados, esto es, los trabajadores regulares que se encuentran provisionalmente sin trabajo y serán indemnizados, de los falsos desocupados, asalariados intermitentes y pobres crónicos que habrá que tratar por otros medios” (Topalov, 2004: 47). En otras palabras, el seguro de desempleo se situaba en un modelo de política social basado en el mérito individual – evaluado a través de la productividad laboral- lo que se traducía en que las prestaciones eran erogadas de forma diferenciada según el nivel salarial pasado (Titmuss, 1981:38-39). Al mismo tiempo, deber remarcar que en este esquema el desempleo era un fenómeno no voluntario y de corto plazo, fruto de una caída de la demanda efectiva (inversión privada), cuyo manejo presuponía políticas macroeconómicas anticíclicas de tipo keynesiano respaldadas por el Estado. La lógica era impedir que una caída temporal de la producción, al afectar los niveles de empleo, tuviera un impacto sobre los consumos (y por lo tanto sobre la demanda), provocando una caída aún mayor de la producción. El seguro de desempleo servía de amortiguador entre los niveles de empleo y los niveles de consumo. Es en este sentido, que el problema del desempleo era una cuestión colectiva situada en el centro de la política económica de un país.

La transformación productiva y social que sufrió Argentina a partir de mediados de los años 70, descrita anteriormente, produjo que la masa de los excluidos crecerá de manera muy significativa, de manera que el seguro de desempleo de tipo tradicional establecido por la reforma laboral de 1991 (véase más abajo), no cubrió el ingente número de nuevos trabajadores informales, desempleados de larga duración, precarios con contribuciones irregulares, etc. Se trata de un proceso que se observa también en los países centrales, especialmente donde predominaron regímenes de bienestar asociados a sistemas contributivos y una legislación laboral defensiva del puesto de trabajo (con elevados costos

de despido, por ejemplo), esquema que también caracterizó a Argentina antes de las reformas neoliberales de los 90. En estos países se ha producido una transformación desde la protección pasiva (compensación de la pérdida de ingresos asociada al desempleo) a la promoción activa de la inserción laboral (inscripción a los servicios de empleo), la capacitación (competencias específicas, demandadas en el mercado laboral) y las calificaciones (nivel educativo, i.e. competencias generales). Estas medidas se encuadraron en el desarrollo del denominado “workfare”, es decir, un nuevo diseño de las políticas sociales que condicionaba el subsidio de desempleo tradicional a la aceptación de contraprestaciones o, en su versión más refinada, la denominada flexicurity, es decir la combinación de una mayor flexibilidad de entrada y salida del puesto de trabajo y en el mercado laboral (menores costos de despido, entre otros factores), con una mayor protección del individuo (y no de su puesto de trabajo), supeditada a la aceptación de programas de activación laboral<sup>96</sup>.

La mencionada Ley nº 24.013 de 1991 es un ejemplo paradigmático de esta nueva fase ya que contiene la institución de un seguro de desempleo contributivo (SD) dentro la seguridad social (título IV de la ley), junto con la previsión de medidas de activación laboral y fomento del empleo para el conjunto de desocupados excluidos (art. 81), en el marco de programas asistenciales focalizados (planes de empleo)<sup>97</sup>. Una misma ley contenía un último producto de la política social promocional típica del régimen de acumulación anterior (aunque en términos tan restrictivos al punto de inutilizarlo) junto con los planes de empleo de marcado carácter neoliberal, característicos de la “focalización reduccionista” de la década (véase Sojo, 2007). Lo que se quiere evidenciar a continuación es el fracaso de la constitución de una protección potencialmente universalista (de todos los trabajadores en situación de desempleo), pero ineficaz en un contexto de políticas económicas en contradicción con ese diseño, y la predominancia de una asistencia individualizada para los desocupados, la gran mayoría, quienes carecen de la cantidad necesaria de contribuciones acumuladas y están en situación de vulnerabilidad. Esta formulación de la política social hacia los desocupados exacerbó, en consecuencia, el carácter desigual de la protección social en el país a lo largo de la brecha entre sistemas contributivos y no contributivos, brecha que preexistía al proyecto neoliberal, pero que se fue alargando en correspondencia de las reformas implementadas bajo ese paradigma.

El SD cubría temporalmente la pérdida de ingresos de aquellos trabajadores en condición legal de desempleo (desocupados involuntarios), pertenecientes a determinadas categorías del empleo asalariado formal, que hubieran acumulado una cantidad mínima de contribuciones<sup>98</sup>. El monto de las prestaciones están financiadas por las contribuciones

---

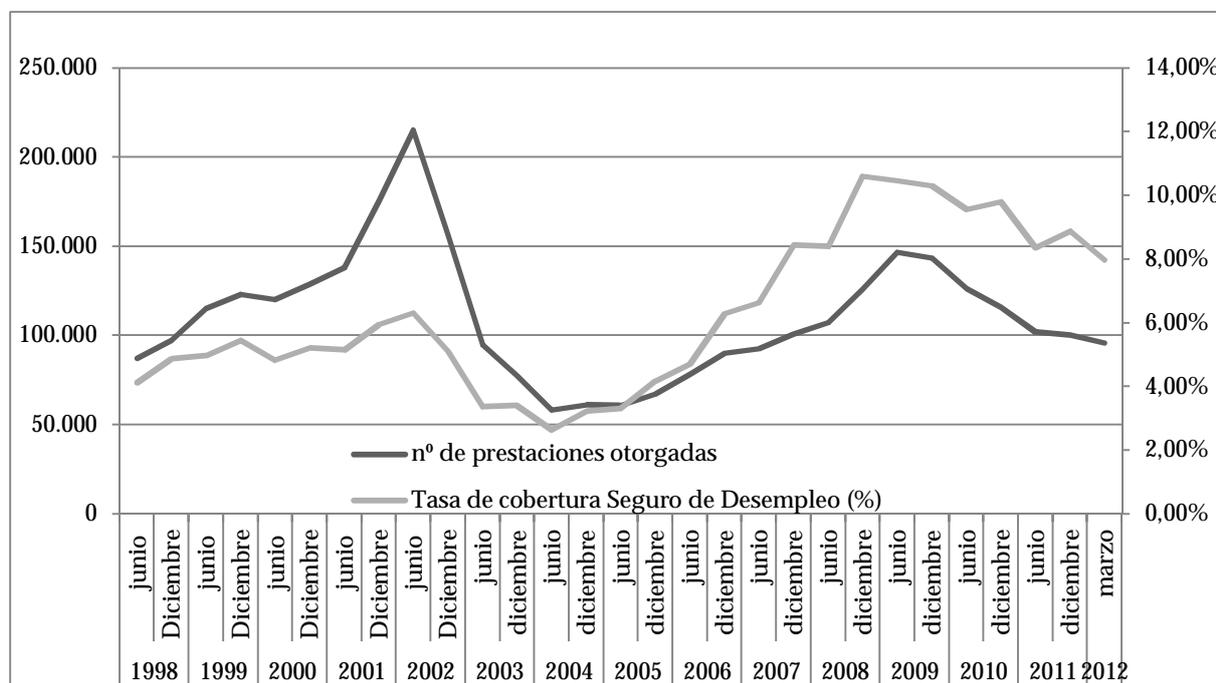
<sup>96</sup> Tales reformas fueron impulsadas ya a mediados de los años 90 por organismos internacionales como la OECD (1994).

<sup>97</sup> Neffa y Brown (2011) presentan un examen muy detallado de todos los planes públicos de empleo de la década.

<sup>98</sup> La normativa cubre sólo aquellos trabajadores registrados cuyo contrato está regido por la Ley 20744 de 1974 (Ley de Contrato de Trabajo) y, a partir del año 2000, los trabajadores sujetos al Régimen Nacional de la Industria de la Construcción. Quedan excluidos los trabajadores del servicio doméstico, agrarios (aunque su situación cambia sucesivamente), de la administración pública, los docentes del sector privado y los

sociales y que están complementadas por todos los beneficios sociales que se reconocen al asalariado formal ocupado. Por otra parte, el historial de aportes determina tanto la duración como el monto de la prestación. Éste último disminuye progresivamente, para incentivar la búsqueda laboral.

**Figura 6 - Tasa de cobertura y número de prestaciones del seguro de desempleo (1998-2012)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de SSS (2012) y MTEySS (BEL)

En conclusión, el SD mantiene el diseño clásico de la seguridad social tradicional, cuyo destinatario es el trabajador asalariado típico del anterior régimen keynesiano-fordista, en un contexto en el que está figura ya no representaba a la mayoría de la fuerza trabajo. Es esta la razón principal que explica el grado de cobertura especialmente bajo del SD (véase la Figura 6) y el fracaso en atender la situación de desamparo de un gran número de personas en situación de desempleo, como demuestra la proliferación de planes de empleo a partir del año de sanción de esta medida.

Por otra parte, los planes de empleo focalizados que caracterizaron la década<sup>99</sup> (en particular el de mayor alcance, el programa trabajar – PT) también se enmarcan en la Ley n° 24013 de 1991, bajo las disposiciones para el diseño de “Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores” que “presenten mayores dificultades de inserción laboral”

---

trabajadores en pasantía, y en términos más generales, todos los trabajadores no registrados, los cuales carecen de contrato de trabajo y/o de los aportes a la seguridad social (Curcio, 2012:44).

99 Véase Luci (2003); Vinocur y Halperin (2004); Neffa y Brown (2011).

(Capítulo 3), y están caracterizados por algunos elementos que lo distinguen del esquema de SD apenas descrito. En primer lugar, en términos generales, fueron instituidos por una medida del poder ejecutivo (no mediante un proceso legislativo); en segundo lugar, no fueron financiados por contribuciones, sino por el tesoro nacional y créditos externos de organismos internacionales; en tercer lugar, erogaban ayudas de un monto inferior al SD y por una duración limitada (hasta 6 meses en el caso del PT); por último, la gestión de los fondos estaba descentralizada y la ejecución de los proyectos vio la participación significativa de las organizaciones de la sociedad civil. A la luz de esta descripción, es posible evidenciar como los lineamientos básicos de los planes de empleo están en línea con los programas asistenciales focalizados contra la pobreza típicos de la década <sup>100</sup>, demostrando el corrimiento conceptual de la política hacia los desocupados desde una concepción aseguradora tradicional (presente en el SD) hacia una concepción asistencial que apunta a ofrecer ayuda económica al beneficiario en un estado de necesidad (Luci, 2003: 10)<sup>101</sup>.

Es un sistema de protección de desempleo con estas características el que tuvo que responder al impacto de la crisis de 2001 y 2002. Frente a la deslegitimación social de todo el sistema político en esa coyuntura, el gobierno respondió con la declaración de emergencia ocupacional y la institución del ya recordado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), con los Decretos N° 165 y N° 565 de 2002. En la línea de los planes de empleo de la década anterior, los titulares del plan estaban obligados a ofrecer una contraprestación de carácter laboral, o, en alternativa, integrarse en la educación formal o en cursos de capacitación profesional. En consonancia con los programas de transferencia condicionados del periodo (veáse Cecchini, y Madariaga, 2011), las prestaciones estaban supeditadas a la asistencia escolar y sanitaria de las hijas e hijos de los titulares. Pese a declarar “el derecho familiar a la inclusión social”, el decreto reafirmaba el trabajo como responsabilidad hacia el resto de la sociedad. En esa clave debían leerse las contraprestaciones, como una forma de devolver a la sociedad, lo que la sociedad les daba a los destinatarios del programa. Frente a la ruptura del tradicional mecanismo de integración social, el empleo asalariado, era necesario que el desocupado “trabaje sobre sí mismo para reactivarse” (Merklen, 2013: 48).

Estas contradicciones son evidentes en la estrategia de salida diseñada por el gobierno, respecto a las personas que aún permanecían en el PJJHD, pese a la fuerte creación de empleo entre 2003 y 2007. Frente a esta situación, a partir de 2006 el gobierno instituyó dos programas a los que derivar los titulares de un PJJHD según su condición de empleabilidad: el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), que permanecería en la órbita del MTEySS, y el Plan Familias para la Inclusión Social, bajo el Ministerio de Desarrollo Social. En esta sede, se

---

100 Por ejemplo el PT estaba diseñado para crear empleos transitorios para desocupados a través de la financiación a nivel territorial de proyectos de infraestructura económica y social, en los que beneficiarios del programa (en su área de residencia) estaban sujetos a participar. Aunque la focalización no apuntaba formalmente a los “pobres”, sino a los desocupados más vulnerables, entre el 75% y el 85% de los participantes estaban en situación de pobreza (Vinocur y Halperin, 2004: 34).

<sup>101</sup> Paradójicamente, estos planes también dieron vida a un mercado marginal de trabajo, caracterizado por puestos de trabajos precarios, inestables y privados de protección social (Vilas, 1997: 939, 943).

limita el análisis al SCyE (véase Decreto N° 336 de 2006) donde accedieron, en su concepción original<sup>102</sup>, aquellos titulares del PJJHD con “condiciones de empleabilidad”, para los cuales se expresaba la necesidad de promover “una verdadera cultura del trabajo [...] promoviendo su inserción o reinserción laboral” (véase Decreto N° 1506 de 2004)<sup>103</sup>.

En otras palabras, el SCyE apuntaba a apoyar la búsqueda activa de empleo de los trabajadores por medio de una serie de acciones que debe realizar el titular para adquirir las capacidades/calificaciones demandadas por el mercado, recuperar “la cultura del trabajo” (y el “entrenamiento para el trabajo”) y promover su activación laboral al margen del efecto perverso de todo subsidio, a través de premios-incentivos por actividad realizada y finalizada. En términos de principios, el SCyE recoge entonces los lineamientos de los programas de activación laboral de tipo *workfare* ya mencionados. Lo que distingue el caso argentino, aunque se podrá discutir hasta qué punto, es en todo caso la política económica y laboral en la que se enmarca esta medida. En un contexto en el que el gobierno parece apostar por el mantenimiento de los niveles de empleo, por medio del sostenimiento de la demanda a través de la promoción del consumo interno y la protección de la oferta nacional, la política hacia los desocupados sigue apuntando a intervenir sobre las situaciones de vulnerabilidad de determinadas categorías más que a fortalecer el seguro de desempleo contributivo existente. En este sentido, el problema del desempleo ha pasado, por el momento, en un segundo plano frente a otras cuestiones como la informalidad.

Todo lo dicho se confirma si se observan las pocas medidas sancionadas en los últimos años con efectos sobre el SD<sup>104</sup>, las cuales no han fortalecido su función en la lucha al desempleo, a la vez que hacían borrosas las fronteras entre el programa contributivo y los programas no contributivos. Es verdad que el Decreto N° 267 de 2006 redujo el periodo mínimo de cotización y actualiza (incrementa), por primera vez desde 1994, el monto máximo (a 400\$) y mínimo de la prestación (250\$), además de ampliar su duración para los trabajadores de 45 años o más. En ese momento, se justificó la medida en los términos de que resultaba “socialmente necesario y en la actualidad económicamente factible”, sin embargo, a partir de entonces no han sido actualizados los montos<sup>105</sup>. Por otra parte, a lo largo de la década fueron incluidos a los trabajadores rurales en el régimen de prestaciones por desempleo (véase la ley N° 25.191 actualizada a 2013, capítulo V), pero siguen excluidas categorías importantes y numerosas. Finalmente, el Programa de Prestaciones por

---

<sup>102</sup> En años posteriores la naturaleza del SCyE ha sido modificada, extendiéndose a diversas categorías de “personas desocupadas especialmente vulnerables”, pero en este análisis nos limitamos a examinar la concepción original del programa (véase en línea <http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/beneficiarios.asp>).

<sup>103</sup> En el caso de las personas “no empleables”, “el programa [léase Familias] 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).

<sup>104</sup> Véase: <http://www.trabajo.gov.ar/segurodesempleo/normativa.asp>

<sup>105</sup> El retraso de los mismos es evidente si se comparan con la evolución del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) en el mismo periodo. Si el monto básico del SD representaba el 150% del SMVM en junio de 2003, en enero de 2015 constituía apenas un 8% del mismo (elaboración propia sobre la base de la legislación).

Desempleo complementa el SD con acciones de política activa de empleo análogas a lo previsto para los programas no contributivos. Aunque en este caso los trabajadores “pueden” (no “deben”) acceder a estas prestaciones complementarias, el incentivo económico asociado a estas medidas es muy superior al monto desajustado del SD.

En conclusión, parece evidente que los cambios en la construcción del desempleo como problema social individual (y ya no colectivo) a partir de la década de los 90 estuvo influenciada por las teorías económicas impulsadas por los intelectuales orgánicos al proyecto neoliberal y que de ello derivó la neutralización del mecanismo asegurador establecido en 1991 y la promoción de programas de asistencia focalizados. En este esquema, la política social cumplió el papel auxiliar de contribuir a la viabilidad de los objetivos de largo plazo de la política económica y laboral, atendiendo a los síntomas y no a las causas del desempleo. Por otra parte, la individualización de la respuesta estatal al desempleo permitió, entre otras cosas, trasladar su costo de los empleadores (quienes habrían debido soportar los costos de una extensión del seguro de desempleo) al conjunto de la sociedad (dado que la financiación de estos programas se dio principalmente a través de un incremento de la deuda externa), por intermediación de un sistema tributario notoriamente regresivo. Debe decirse que, en todo caso, un esquema de seguro social no habría podido sostenerse en presencia de niveles tan elevados de desempleo. En efecto, el escaso éxito de la política hacia los desocupados a lo largo de la década, respecto al objetivo explícito de promover su reintegración en el mercado laboral formal, “obedece más bien a la subordinación de tales programas y acciones a un esquema global de acumulación que excluye a mayor velocidad que lo que esos programas compensan, y al carácter accesorio asignado a la política social dentro del esquema predominante de acumulación” Vilas (1997: 942).

El principal quiebre de la etapa kirchnerista reside en el cambio de política económica, que se expresa en la re-regulación de la relación laboral, en políticas de moderada redistribución hacia los sectores de menores ingresos y en medidas de protección de la producción nacional, entre otras, cuyos efectos han permitido mantener los niveles de empleo, incluso en los últimos años de crecimiento económico volátil y discontinuo. Desde ese punto de vista, el pleno empleo habría recuperado cierta posición como problema colectivo en la agenda estatal y, sin embargo, la política sectorial hacia los desocupados mantiene un papel asistencial de promoción de la inserción laboral de determinadas categorías vulnerables de trabajadores. Ello se da en un contexto el que la política social, en términos más amplios, ha apuntado a extender ciertas transferencias típicas del salario indirecto del trabajador formal a los hogares de los trabajadores informales y de los trabajadores desocupados excluidos de la prestación contributiva (como en el caso de la AUH). Por ello debe concluirse que, al margen de la política social, las insuficiencias del modelo productivo han impedido una real recomposición del contrato social sobre las bases del modelo construido a mediados de la década de los 40, ya que alrededor de dos de cada cinco ocupados permanece atrapado en ámbitos de informalidad. Debe leerse en este marco la persistencia de la resignificación individualista que todavía caracteriza a la representación social del desocupado.

### **3.4. FRAGMENTACIÓN Y SEGMENTACIÓN EN EL SISTEMA DE SALUD**

En la sección anterior, se presentó el caso de las políticas hacia los desempleados, en particular por lo que respecta el seguro de desempleo, concluyendo que en esa área de la protección social no se ha evidenciado un avance comparable en la dirección de sanar la brecha existente entre los sistemas contributivos y no contributivos de protección social. En esta última sección, se mencionarán brevemente algunos rasgos del caso del sector salud, ya que muestra un grado similar de continuidad con el periodo anterior y además ofrece elementos de reflexión interesantes respecto a la posición de las clases medias en la configuración del régimen de bienestar argentino. Históricamente, en Argentina, la provisión de servicios de salud se ha configurado en tres subsectores por lo que concierne la financiación, uno público de tipo universal (pero altamente descentralizado), uno organizado bajo la forma de seguro colectivo (las denominadas Obras Sociales), y un tercero de ámbito privado (empresas de medicina prepaga). En los términos de Londoño y Frenk (1997), se trata de un modelo atomizado y corporativo, vertebrado alrededor de un Seguro de salud contributivo, gestionado por una multiplicidad de entidades aseguradoras (Obras Sociales) que brindan cobertura médica a sus afiliados y se financian mediante contribuciones regladas por el Estado, y que es complementado por 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)<sup>106</sup>. 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. 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.

Respecto a la provisión, en las últimas décadas el sector privado ha adquirido una posición dominante en la provisión de servicios médicos. Según Katz y Muñoz (1988), 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. En 2010, entre los establecimientos sin internación, el sector público mantenía un 44,4% del total, mientras que respecto a los establecimientos con internación (incluidos los hospitales) su peso bajaba al 38% del total, siendo el peso del sector privado de 55,6% y 62%, respectivamente (PNUD, 2010). Respecto al subsistema público, debe recordarse que en la década de los 90 fue completado un proceso de descentralización, de modo que el gasto

---

<sup>106</sup> En 1971 se legisló la afiliación obligatoria para todos los trabajadores del sector formal a la Obra Social correspondiente a su ocupación, financiada por el pago de una contribución calculada como un porcentaje fijo de los salarios (actualmente el 3% de su salario bruto a la Obra social y el 3% al PAMI, mientras que el empleador paga un 6% a la Obra Social y el 0.5% al PAMI). Hasta la desregularización de los años 90, los aportantes eran “cautivos” de su Obra Social, lo que proporcionaba solidaridad horizontal entre los afiliados a una misma entidad; la solidaridad entre ocupaciones fue limitada a la institución de un Fondo Solidario de Redistribución. 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).

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%). Sólo después de la crisis de 2001-2002, se produjo un incremento del gasto nacional, fruto de los programas de emergencia establecidos a nivel nacional, pasando del 15% al 18% entre 2003 y 2004 (Cetrángolo *et al.*, 2011: 39). En consecuencia, el subsector público de salud presenta una elevada fragmentación territorial que causa fuertes desigualdades en la provisión de servicios, 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 (aproximadas por la tasa de mortalidad infantil) en comparación con los recursos médicos disponibles (aproximado por el número de médicos cada 10 mil habitantes), como puede verse en la Figura 7<sup>107</sup>.

Debe añadirse que la actual provisión de servicios de salud además de ser fragmentada y desigual, es particularmente ineficiente, ya que el gasto total en salud es muy elevado en comparación regional, superior al 10% sobre el PIB (cerca del promedio de 11,2% de los países de mayores ingresos, PNUD, 2010: 60), pero obtiene resultados menores en términos de indicadores de salud, medido por ejemplo por la esperanza de vida (Cetrángolo *et al.*, 2011).

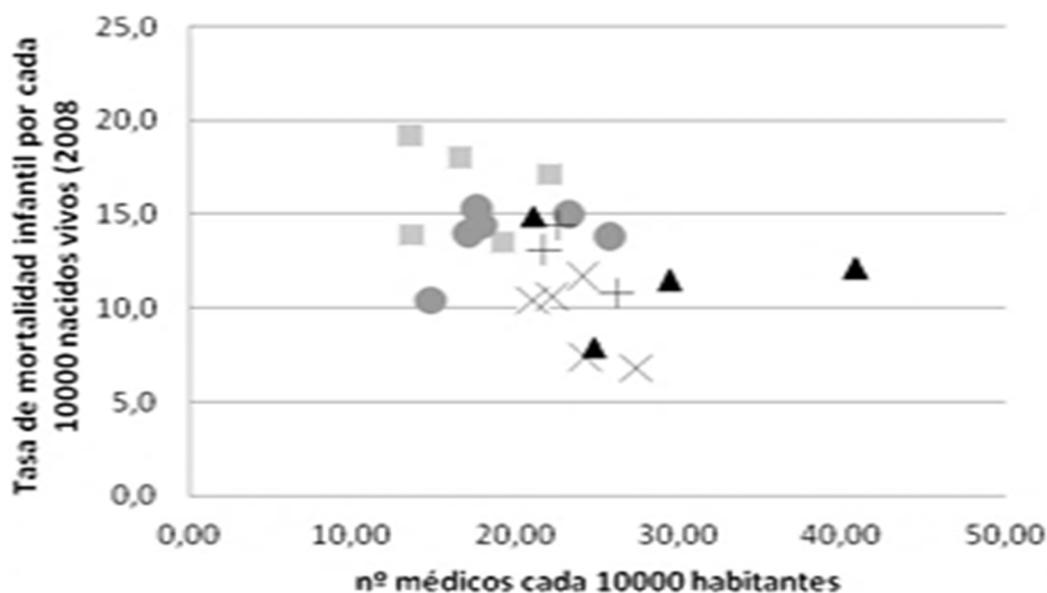
Como en las otras áreas de la protección social examinadas con anterioridad, también en este caso la presencia de un subsector contributivo ha llevado a que la cobertura de la población haya oscilado según las tendencias prevalecientes en el mercado laboral. Así, los datos censales confirman que la cobertura de los seguros de salud, tanto de tipo contributivo como de tipo privado, decreció a lo largo de los años 90, en concomitancia con la caída del empleo formal: 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>108</sup>.

---

107 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 (ver Katz y Muñoz, 1988).

108 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, aunque 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.

**Figura 7 - Desigualdades sanitarias en las provincias argentinas (2008)**



	Región Pampeana	Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y La Pampa
	Región Noreste	Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y Entre Ríos
	Región Noroeste	Jujuy, Salta, La Rioja, Tucumán, Catamarca, S. del Estero
X	Región Cuyo	San Juan, San Luis y Mendoza
+	Región Patagónica	Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y T. del Fuego.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD (2010:65-66)

Los efectos de la recuperación del empleo formal son visibles en los datos del Censo de 2010, aunque al mismo tiempo se observa la estabilidad de la configuración tripartita del sistema de salud argentino (véase Tabla 5).

En particular, el porcentaje de argentinos que carecía de seguro de salud había bajado al 43%, todavía muy elevado, pudiendo tener acceso sólo a los cuidados médicos ofrecidos por el sistema público, sector que recibe sólo el 21,5% del gasto sanitario. El resto de la población puede llegar a tener múltiples coberturas, a parte de la pública (universal y financiada por la fiscalidad general): un 56,98% está afiliado a alguna Obra social (seguro de salud contributivo), mediante aportes proporcionales a su salario; un 23% de estos (10,6% de la población) contrata además algún seguro privado, a veces por medio de las propias Obras sociales.

Otro 5,12 de la población declara haber contratado sólo seguros privados, de manera que un 16,6% de la población acude al mercado privado de seguros, sin embargo, entre éstos, la mayoría tienen una doble cobertura de seguro, además de poder acceder al sector público si lo desea, por ejemplo en caso de necesitar de operaciones de alta complejidad (INDEC, 2012). A este componente mercantil, debe sumarse el gasto de bolsillo en el que incurren los hogares (34% del gasto total), el cual recae desproporcionadamente sobre los sectores de menores ingresos (cfr. Maceira, 2011:67).

**Tabla 5 - Sistema de Salud: cobertura y gasto por subsectores**

	% de cobertura población (2010)	% gasto sanitario total (2008)	% GDP (2008)
<b>Sector público*</b>	<b>100%</b>		<b>2.57%</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%
Fondos sub nacionales	14%	7,3%	0.74%
PAMI	8%	7,4%	0.75%
<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 Cetrángolo *et al.* (2011: 40, 44)

El resultado es que la cobertura de los tres subsectores del sistema de salud argentino está fuertemente segmentada por ingresos (véase Tabla A4 del Anexo), en un régimen en el que el sector público asume una función residual-asistencial de atender a la población de menores ingresos sin seguro médico, pese a recibir un monto menor de los recursos totales. El subsector contributivo se ha visto beneficiado, indudablemente, por la recuperación del empleo asalariado formal, pero se vislumbran en él la persistencia de fenómenos de concentración y segmentación por ingresos de los afiliados, resultado de los procesos de desregulación y concentración de los años 90, en los que las personas con mayores salarios

pudieron migrar hacia las Obras Sociales que ofrecían mayores prestaciones, independientemente de su ocupación<sup>109</sup>. Debe además remarcarse una vez más la preferencia del sistema de Obras Sociales, el subsector cuya cobertura está concentrada en las clases medias y altas, hacia los proveedores privados de servicios de salud, un proceso que como se vio es de larga data.

En el otro extremo, la informalidad laboral y el desempleo provocaron la exclusión del seguro de salud para muchos hogares, además de estar asociados a menores salarios, afectando también la capacidad de hacer frente a los gastos de bolsillo, a la vez que dificultaba su acceso a formas de aseguramiento privado. En estos términos, el alcance de la cobertura en salud está fuertemente mercantilizada ya que depende del grado en que cada hogar obtiene sus ingresos en el mercado (sean o no laborales). La situación es parecida para las personas retiradas, ya que su afiliación a un régimen previsional contributivo es igualmente imprescindible para acceder a la protección del PAMI, aunque en este caso sí habría habido una mejora significativa gracias a la moratoria previsional, evidenciando como medidas en una esfera tuvieron impacto en otras esferas de las políticas públicas.

Como se dirá, en la etapa kirchnerista no se observan medidas se hayan propuesto modificar de manera estructural a la configuración del sector salud y al equilibrio entre sus componentes, en parte por el poder de veto que poseen las principales organizaciones sindicales respecto al sistema de Obras sociales y la influencia económica de prepagas y efectores privados de salud. En cambio, sí se produjeron medidas que apuntaron a mejorar el acceso a los medicamentos y el acceso a las prestaciones básicas de salud de los sectores de bajos ingresos en el ámbito del subsector público, con los límites que derivan de los menores recursos que le son asignados. Debe destacarse, en primer lugar, la Resolución 201 de 2002 del Ministerio de Salud donde se ampliaba y actualizaba el Programa Médico Obligatorio (PMO) establecido en 1996 para regular las prestaciones básicas a las que estarían vinculadas las entidades de la seguridad social para garantizar un nivel mínimo de asistencia sanitaria, en relación con una lista de cuidados médicos destinados la prevención y tratamiento de un conjunto de dolencias. En segundo lugar, 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. Entre ellas, deben recordarse las medidas tendientes a paliar la dificultad de acceso a los medicamentos de los sectores más pobres, a través de la promoción del uso de genéricos y la instrumentación del programa REMEDIAR,

---

109 La desregulación de 1994 potenció este rasgo, ya que redujo el grado de solidaridad entre los afiliados a las Obras Sociales, favoreciendo la migración de las personas con mayores salarios hacia las Obras Sociales más grandes, que ofrecían mejores 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 conjunto, estos procesos llevaron a un fenómeno de concentración económica que favoreció a las Obras Sociales de mayores dimensiones. 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).

el cual proveyó de medicinas gratuitas a los hogares pobres a través de los centros de salud, en particular en las provincias más rezagadas.

Otro programa de gran significación para la coordinación federal de la provisión pública de servicios de salud es el programa “Plan NACER”, creado en 2004 para promover la cobertura de niños y niñas menores de 6 años, mujeres embarazadas y madres sin obra social, atendidos en centros de salud primaria, y el programa que lo sucede SUMAR, donde se incluyen otras poblaciones sin seguro. El esquema prevé una financiación a la oferta pública en el nivel provincial con el objetivo de garantizar la cobertura de las personas excluidas de los seguros de salud. Así el programa se articula con los efectores de salud preexistentes aportándoles financiamiento con el objetivo de reducir las brechas de cobertura y calidad en los servicios de salud disponibles para la población sin seguro. Para ello, se realizan transferencias proporcionales a la población elegible inscripta (cápitas) y en función al desempeño efectivo de los efectores de salud, financiando así la ampliación de la oferta de los establecimientos públicos (véase Sabignoso *et al.*, 2014). Según los datos proveídos por el Ministerio de Salud (2015), los resultados serían muy significativos ya que el programa brindaría cobertura de salud a alrededor de 11,7 millones de niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres hasta 64 años sin cobertura del seguro de salud. Este resultado además impacta positivamente sobre el funcionamiento de otros programas públicos, como por ejemplo la mencionada Asignación Universal por Embarazo y la AUH (cfr. Gamallo, Arcidiacono, Straschnoy, 2014), ya que como se señaló una de las problemáticas asociadas a las condicionalidades están vinculadas con la suficiencia (y calidad) de la oferta pública de servicios educativos y sanitarios en las áreas de residencia de los titulares de estos programas.

En conclusión, en el periodo bajo análisis no hubo reformas significativas que modificaran estructuralmente a la configuración del sector salud. La mejora de los niveles de empleo formal, combinadas con la moratoria previsional, sí produjeron una mayor cobertura del seguro de salud (y un incremento en su financiación). La recuperación salarial y el incremento de las transferencias públicas mejoraron, por otra parte, la capacidad de los hogares de menores ingresos para hacer frente a unos gastos de bolsillo que permanecen en niveles elevados, pese a las medidas destinadas a favorecer el acceso a medicamentos. Los programas NACER/SUMAR apuntalaron por el lado de la oferta pública lo que las condicionalidades de otros programas impulsaban desde el lado de la demanda de servicios de salud. Este programa también apuntó, por otra parte, a reducir las desigualdades territoriales en la provisión pública de servicios de salud. Por último ha habido ciertos tentativos de regular los otros subsectores, aunque de menor entidad<sup>110</sup>. De manera que, en

---

110 Por ejemplo, la Ley 26682 pretende regular el sector de la medicina prepaga, obligándolo a cubrir el PMOE, controlando las 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. Respecto al sistema de Obras Sociales, se incrementó el Fondo Social de Redistribución para financiar las prestaciones más complejas e instrumentar un conjunto de fondos (subsidijs de mitigación de asimetrías) que compensan las Obras Sociales que aceptan la afiliación de poblaciones vulnerables (por ejemplo, el SUMA 70, para mayores de 70 años; o el SUMARTE, destinado a monotributistas sociales y agropecuarios, monotributistas y trabajadores de casas particulares). Esta última medida es por lo tanto complementaria a los regímenes previsionales subsidiados destinados a estas categorías laborales especiales.

términos generales, puede decirse que la estructura costosa, fragmentada, desigual y segmentada del sistema de salud se mantuvo a lo largo de la etapa kirchnerista, pese a que hubo mejoras gracias al crecimiento del empleo formal y a los efectos de las políticas públicas, en particular por lo que concierne el subsector público.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

Llegados a la sección conclusiva, cabe recordar que el propósito de este texto fue discutir las transformaciones observadas bajo el kirchnerismo en las principales instituciones que componen el régimen de bienestar argentino, en particular en lo relativo a los principales componentes de la Seguridad Social. Para ello, el análisis abarcó dos períodos marcados por contextos sociales y políticos muy diferentes: la convertibilidad y la post-convertibilidad, este último situado bajo los gobiernos kirchneristas. Una primera gran línea de demarcación analítica fue situada en el cambiante papel del Estado en las dos etapas, siendo los años 90 caracterizados por la acción desreguladora del Estado y la promoción de la individualización y la privatización de la protección social, mientras la etapa kirchnerista estuvo marcada por el movimiento contrario hacia una mayor intervención estatal en todos los ámbitos de la producción de bienestar. Sin embargo, también se han evidenciado las continuidades entre los dos periodos (y las heterogeneidades presentes en cada uno de ellos). En particular, se destacaron los efectos inerciales de las políticas neoliberales en la nueva etapa pos-neoliberal, por la vía de las persistencias institucionales derivadas de la fuerte presencia del sector privado en la provisión de servicios públicos, segmentados por ingresos, donde una cuota significativa de las clases medias abandonan el sector público<sup>111</sup>.

Además, se ha remarcado como las restricciones económicas estructurales afectaron, vía los mercados laborales, al funcionamiento de las instituciones de la Seguridad Social argentina y al mantenimiento de una brecha consistente entre los sistemas contributivos y no contributivos. Así medidas como la moratoria previsional o la AUH ampliaron la cobertura de protección de la vejez y la infancia, respectivamente, garantizando un piso mínimo de transferencias monetarias a poblaciones previamente excluidas, pero al mismo tiempo consolidaron las brechas en el alcance entre los sistemas contributivos y no contributivos (ya que por ejemplo, los destinatarios de la moratoria ingresaron al sistema con el haber mínimo). Todo ello a causa de que la matriz productiva existente no ha logrado garantizar una inserción laboral de calidad a la mayoría de la población en edad laboral (la activa y la desalentada). Entre líneas, aunque excede los límites de este trabajo, una explicación se sitúa en el orden de los cambios insuficientes en términos del régimen de acumulación vigente, toda vez que permanecen fenómenos de acumulación vía valorización financiera (dadas las elevadas utilidades del sector financiero), concentración productiva, extranjerización de la propiedad de la cúpula empresarial, reprimarización exportadora pese a la retórica de la reindustrialización nacional, etc. (cfr. por ej. Rougier y Schorr, 2012).

En esos términos, se considera que en esta etapa no se observa una reformulación radical de la política social argentina. En la primera fase del kirchnerismo, la fuerte recuperación del empleo registrado reforzó el enfoque trabajo-céntrico del gobierno y de parte de las partes sociales afines (sindicatos, principalmente). En ese contexto, se pensó que la solución de

---

<sup>111</sup> Fue presentado sólo el caso del sector salud, pero una segmentación por ingresos similar se observa en el sector educativo, donde la recuperación económica impulsó un incremento de las escuelas privadas en los hogares de los quintiles centrales (cfr. Gamallo, 2013).

mediano plazo a la exclusión social provenía del trabajo (asalariado) y de una recuperación y reconstrucción de las instituciones laborales (negociaciones colectivas, salario mínimo, etc.). Una primera medida de reparación del pasado, la moratoria previsional, dio solución a la baja cobertura previsional de las personas que se retiraban del mercado laboral por razones de edad. Pero se trataba de eso, del reconocimiento presente de una deuda colectiva respecto a las personas afectadas por décadas de crisis, más que un programa para el futuro, el cual seguía pasando por la vía del empleo. Esta ilusión, pese al incremento del empleo público, fue afectada por la desaceleración y el conflicto político y social que caracterizó a los años posteriores.

La principal medida de esta segunda etapa (la AUH y otros programas asociados), adoptó en favor de los trabajadores informales una solución diferente, al construir un componente no contributivo dentro de ese sector de la seguridad social (SUAF). El impacto masivo sobre los sectores de menores ingresos también apuntaló la demanda interna y ayudó a sostener los niveles de empleo preexistentes, pese a la crisis internacional. Junto con las medidas de reforzamiento de la oferta pública en salud como en educación (cfr. Kessler, 2014, cap. 3), el conjunto de la política social kirchnerista apuntó, por lo tanto, a garantizar un piso mínimo de protección a los trabajadores afectados por la informalidad y un nivel mínimo de ingresos a los hogares de sectores populares, a la vez que consolidaba las instituciones de la seguridad social construidas en la etapa mítica de la Argentina de clase media. La propia clase media que, sin embargo y pese a su recuperación (o en razón de ella), sigue alimentando el desarrollo del sector privado en todos los ámbitos de la producción de bienestar.

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

Una mirada de largo plazo a la etapa kirchnerista permite sostener que el gobierno dio, por lo menos en el corto plazo y desde la emergencia<sup>112</sup>, una solución a la incorporación social de largos sectores previamente excluidos, aunque por sobre un plano de diferencia respecto a los sectores integrados a la formalidad (incorporados en lo laboral)<sup>113</sup>. La persistencia de una marcada heterogeneidad productiva tiene su reflejo en que la inserción

---

<sup>112</sup> El “mientras tanto” del que habla Arcidiácono (2012).

<sup>113</sup> Danani y Hintze (2014) sostienen, desde una perspectiva afín al autor, que en esta etapa se logró avanzar en la universalización de la protección social aunque no desde una perspectiva universalista sino a partir de una restauración de la tradición peronista de los derechos sociales fundados sobre el trabajo y una fragmentación institucional de las políticas sociales y una “sumatoria de diversas coberturas para diversos grupos” (p. 376), próximo al “universalismo estratificado” teorizado por Filgueira (ver más arriba).

ocupacional de un amplio sector de la sociedad sigue presentándose como un problema de difícil solución (aquí, como en otras latitudes), frente a las presiones que derivan del funcionamiento de esta etapa del capitalismo y a la inserción dependiente de Argentina en el sistema mundial. Frente a estos desafíos, la política social debe hacer frente a limitaciones y restricciones que requieren de la construcción de coaliciones sociales progresistas que apoyen agendas de transformación de lo productivo y lo social, mientras parece prevalecer la división de la clase trabajadora y la polarización política. Desde otro punto de vista, pese a la crisis de la hegemonía neoliberal, el régimen de acumulación no muestra cambios significativos que permitan sostener la recuperación de un modo de regulación con rasgos similares a la etapa de la industrialización<sup>114</sup>, una recuperación material y simbólica que recibiría el apoyo claro de las bases sociales del gobierno. Las contradicciones de la etapa parecen vivir por lo tanto del desajuste entre la incorporación productiva y la incorporación social de amplios sectores de la sociedad argentina, ya que las características del proceso de acumulación parecen convivir con una sociedad segmentada y desigual y, a la vez, sus actores protagonistas son reacios a reformular los mecanismos de extracción y redistribución, como demuestra la constante fuga de capitales y como la financiación de la política social descansa principalmente sobre la clase trabajadora (formal y no formal), al margen de la renta de la tierra que el gobierno pudo captar a lo largo de estos años. Para concluir, y reformulando en cierta medida el título de este trabajo, en la etapa bajo análisis las políticas del Estado fueron indudablemente en la dirección de una mayor inclusión social, por lo menos en el corto plazo, pero quizás quedaron cortas en establecer las bases para un desarrollo duradero que garantice estas y mayores conquistas sociales en el futuro.

---

<sup>114</sup> Desde otra perspectiva, Graña y Kennedy (2015) apuntan a conclusiones parecidas cuando señalan que en cada etapa de la historia argentina el proceso de acumulación capitalista ha necesitado de fuentes de compensación (frente a la menor productividad relativa del trabajo) en la renta de la tierra, el endeudamiento externo y el deterioro de las condiciones de la fuerza de trabajo. Este esquema se habrían mantenido los condicionantes estructurales entre los dos periodos examinados en este trabajo, ya que sólo habrían cambiado las fuentes de compensación: la caída salarial de 2001-2002 y la bonanza de las commodities habrían permitido la mejora de las condiciones laborales observada en la primera fase kirchnerista a la par que garantizaban el proceso de acumulación. Sin embargo, a partir de 2008 estas fuentes de compensación se habrían agotado, hasta llegar a una nueva devaluación de los salarios reales a principios de 2014. Puede decirse, entonces, que respecto a este esquema interpretativo general, el trabajo presentado resulta complementario ya que ha indagado en las variaciones promovidas desde las políticas estatales sobre las condiciones sociales de la fuerza de trabajo.



## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. y Pautassi, L. C. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”. En V. Abramovich y L. C. Pautassi (Eds.), *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto. pp. 279–340.

Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L. (1998). “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 n° 3, 123–156.

Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina. Documento de Trabajo. Buenos Aires: CEIL - PIETTE CONICET.

Aglietta, M. (1979). *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de Estados Unidos*. Madrid: Siglo XXI.

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Buenos Aires: INDES.

ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2015). “Movilidad septiembre 2015”. En línea: <http://www.caserosada.gob.ar/pdf/Movilidadjulio2015.pdf> [Acceso 20 de septiembre 2015].

--- (2010), “Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad”. Buenos Aires: Gerencia de Estudios de la Seguridad Social.

Arakaki, A. y Pacífico, L. (2015). “La EPH en su laberinto, viejos y nuevos desafíos”. 12º Congreso ASET. Buenos Aires.

Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Arrighi, G. (1999). El largo siglo XX: dinero y poder en los orígenes de nuestra época. Madrid: Akal.

Arrizabalo Montoro, X. (2015). Capitalismo y economía mundial. Madrid: Instituto Marxista de Economía.

Barbeito, Alberto C. (2010), “Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales.”, *Análisis de Coyuntura* 23, Buenos Aires, CIEPP.

Barrientos, A. (2009). “Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America”. *Latin American Economy and Society*, Vol. 38 n° 1, 87–108.

Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación - tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.

--- (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI Editor.

Basualdo, V. (2012). “Avances y desafíos de la clase trabajadora argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010”. Buenos Aires: CELS - Derechos Humanos En Argentina - Informe 2012.

Basualdo, E. M. y Arceo, E. (Eds.). (2006). *Neoliberalismo y sectores dominantes - Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

BCRA (2011). “Evolución en el mercado único y libre de cambios y balance cambiario (IV trimestre)”, Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina.

Bertranou Fabio y Maurizio, Roxana (2012). “Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a ‘system’ with three components”. Research Brief 30, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.

Beveridge, W. H. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Londres: H.M. Stationary Office.

Bobbio, N. (1994). *Destra e Sinistra*. Roma: Donzelli editore.

Boyer, R., y Saillard, Y. (Eds.). (2002). *Régulation theory: the state of the art*. New York: Routledge.

Braun, O. y Joy, L. (1968). “A Model of Economic Stagnation - A Case Study of the Argentine Economy”. *The Economic Journal*, Vol. 78 nº 12, 868–887.

Bresser Pereira, L. C. (2007). “Estado e mercado no novo desenvolvimentismo”. *Nueva Sociedad*, Octubre, 156–173.

--- (1991). “La Crisis De América Latina ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal? “. *Pensamiento Iberoamericano*, nº 19, 13–35.

Briggs, A. (2006). “The Welfare State in Historical Perspective”. En C. Pierson y F. G. Castles (Eds.), *The Welfare State Reader*. Bristol: Polity Press.

Bustos, J. M., Giglio, G. y Villafañe, S. (2012), “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”. *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* nº 11, Buenos Aires, MTEySS.

Campos, J. (1971). “El concepto de marginalidad social en América Latina”. *Revista de La Integración*, nº 8, 75–95.

Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Cecchini, S. y Madariaga A. (2011). “Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean.”. *Cuadernos de la CEPAL*, nº 95.

CENDA. (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual - La economía argentina del período 2002-2010*. Buenos Aires: Ed. Atuel.

Cetrángolo, O., San Martín, M., Goldsmith, A. y Lima Quintana, L. (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: Ops/Cepal/Pnud.

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008). “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”. *Serie Financiamiento del desarrollo*, nº 205. Santiago de Chile: CEPAL.

Cetrángolo, O. y Devoto, F. (2002). “Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual”. *Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health*. Toronto.

Clayton, R. y Pontusson, J. (1998). “Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies”. *World Politics*, Vol. 51 n°1, 67–98.

Clert, C. (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*, n° 31, 425–436.

Cornia, Giovanni Andrea (2010), “Income Distribution under Latin America’s New Left Regimes”, *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 11, n° 1, pp. 85-114

Cortés, R., y Kessler, G. (2013). “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”. *Cuestiones de Sociología*, n° 9.

Curcio, J. (2011). “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”. En C. Danani y S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. pp. 33–60.

Danani, C. (2005). “Las políticas sociales de los ‘90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección”. Coloquio Internacional: “Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada.” Buenos Aires: Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Recherche pour le Développement/ANPCyT-FONCyT.

Danani, C. y Hintze, S. (2014). “Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013”. En Danani C. y Hintze, S. *Protecciones y desprotecciones (II) - Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines (Buenos Aires): UNGS. pp. 129-172.

--- (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.

Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

Dornbusch, R., y Edwards, S. (1990). “La macroeconomía del populismo en la América Latina”. *El Trimestre Económico*, Vol. LVII (1) n° 225, 121–162.

Doyal, L., y Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need*. Londres: McMillan.

Duménil, G. y Lévy, D. (2007). *Crisis y salida de la crisis: orden y desorden neoliberales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Esping-Andersen, G. Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

--- (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.

Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

FIEL (2012). *La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina*. Buenos Aires.

Filgueira, F. (2013). “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nº 22, 17–46.

--- (1998). “Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina — Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. LASA, Chicago.

Flora, P., y Heidenheimer, A. (1981). *The development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick (New Jersey): Transaction Publishers.

Fonseca Castro, J. (1994). “Inserción internacional de América Latina y deuda externa”. *Rábida*, nº 13, 121–133.

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.

Galbraith, J. K. (1972). *La società opulenta*. Torino: Universale Bollati Boringhieri.

Gamallo, G. (2013). “Privatización por demanda. Acerca del crecimiento de la matrícula de las escuelas privadas en la última década”. XI Congreso Nacional de Ciencia Política Paraná.

Gamallo, G. y Arcidiácono, P. (2012). “Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales”. En L. Pautassi y G. Gamallo, *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Gamallo, G., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2014). “Programas sociales y protección social no contributiva en la post-convertibilidad argentina”. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercado*, 60, 57–86.

Graña, J. M. y Kennedy, D. (2015). “Límites del nuevo desarrollo de América latina: la vigencia de los determinantes estructurales de la economía argentina”. III Congreso FLACSO. Quito.

Gasparini, Leonardo y Cruces, G. 2010 “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas.” Documento de Trabajo 102. La Plata: CEDLAS.

Germani, G. (1980). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.

Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

Giddens, A. (2000). *The third way and its critics*. Cambridge: Polity Press.

González, M. L. (2003). “Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los 90”. En J. Lindenboim y C. Danani (Eds.), *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos. pp. 89–103.

Goodin, R. E. y Rein, M. R. (2001). “Regimes on Pillars: Alternative Welfare state logics and dynamics”. *Public Administration*, Vol. 79 nº 4, 769–801.

Gough, I., y Wood, G. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Grushka, Carlos (2014). "Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino". En Danani C. y Hintze, S. Protecciones y desprotecciones (II) - Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Los Polvorines (Buenos Aires): UNGS. pp. 129-172.

Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, Vol. 25 n° 3, 275-296.

Hall, P. A. y Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Londres: Oxford University Press.

Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.

Huber, E., Pribble, J., y Stephens, J. D. (2009). "The Politics of Effective and Sustainable Redistribution". En A. Estache y D. Leipziger (Eds.), *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

IERAL (2013). *Anatomía del Gasto Público Argentino: Expansión en la última década y desafíos a futuro*. Buenos Aires.

INDEC (2012). *Censo 2010*. Buenos Aires. [www.censo2010.indec.gov.ar/](http://www.censo2010.indec.gov.ar/)

Iuani, E. A. (2010). "The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change". *International Journal of Social Welfare*, Vol. 19 n° 1, 104-114.

Katz, J. y Muñoz, A. (1988). *Organización del sector salud. Pujas distributiva y equidad*. Buenos Aires.: CEPAL

Kessler, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013. Buenos Aires: FCE.

Kessler, Gabriel y María Mercedes Di Virgilio (2008), "La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas", Revista de la CEPAL, n° 95, 31-50.

Korpi, W. (1989). "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930". *American Sociological Review*, Vol. 54 n° 3, 309-328.

Kymlicka, W. y Wayne, N. (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Ágora*, n° 7, 5-42.

Lenoir, R. (1974). *Les exclus: un Français sur dix*. Paris: Seuil.

Levitsky, S., y Way, L. A. (2004). "Elecciones sin democracia - El surgimiento del autoritarismo competitivo". *Estudios Políticos*, n° 24, 159-176.

Lindenboim, Javier (2011), "Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?". *Trabajo y Sociedad*, Vol. XV n° 16, 19-38.

Lindenboim, J. y Danani, C. (eds.) (2003). *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Londoño, J. L. y Frenk, J. (1997). "Structured pluralism: towards an innovative model for health system reform in Latin America". *Health Policy*, Vol. 41 n° 1, 1-36.

Lo Vuolo, R. (1995). "A modo de introducción: Los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano". En R. Lo Vuolo, A. Barbeito, R. Gargarella, et al. (eds). *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP - Miño y Davila. pp. 13-54.

Llach, J. J. y Montoya, S. (1999). *En pos de la equidad: la pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: IERAL.

Luci, Florencia (2003). "Los programas de empleo transitorio en la Argentina de los noventa. Una aproximación comparada". 6o Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

Maceira, D. (2011). "Desafíos del sistema de salud argentino". *Voces Del Fénix*, nº 7, 60-7.

Marshall, T. H. (1949/1997). "Ciudadanía y clase social". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (79), 297 - 344.

Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2012). "The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America.", *desiguALdades.net* nº 27.

Maurizio, R. (2014). "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay". *CEPAL - Serie Políticas Sociales* nº 194.

Marx, K. y Engels, F. (1848). *Manifiesto del Partido Comunista*. Marx-Engels Internet Archive. En línea: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm>

Merklen, D. (2013). "Las dinámicas contemporáneas de la individuación". En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard (Eds.), *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós. pp. 45-86.

Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. (1998). Manual de economía de la seguridad social en América Latina. Montevideo: CLAEH.

Messina G. (2015) "Transformaciones y continuidades en la respuesta estatal al problema del desempleo en la Argentina: una comparación entre la etapa de la convertibilidad y la posconvertibilidad". Jornadas de Políticas Sociales. Los Polvorines: UNGS.

--- (2014). "Una evaluación de las políticas de transferencia de ingresos en Argentina entre 2003 y 2011". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 13 nº 1, 177-201.

--- (2013) "Desarrollo con inclusión social: coyunturas económicas y políticas públicas. El caso de Argentina en la post-convertibilidad". Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Ministerio de Salud. (2015). *Reporte de Gestión SUMAR*. Buenos Aires.

Morales, E. (1988). "Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires". Documento de Trabajo INDEC/IPA nº 3. Buenos Aires.

MTEySS "Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)", en Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral, Buenos Aires: OIT.

- (años varios). (n.d.). Comportamiento de la negociación colectiva. Buenos Aires.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (2004). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Müller, A. (2012). “¿Todo comenzó con Martínez de Hoz?”. *Realidad Económica*, nº 269.
- Neffa, J. C. y Brown, B. (2011). “Políticas públicas de empleo I (1989-1999)”. *Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo* nº 5. Buenos Aires: CEIL-PIETTE CONICET.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. Oxford: Basil Blackwell.
- Nueva Mayoría. (2014). *Indicadores de conflictividad social (1980-2014)*. Buenos Aires.
- Nun, J. (2001). Marginalidad y exclusión social. Buenos Aires: FCE.
- OECD. (1994). *The OECD Jobs Study - Facts, Analysis, Strategies* Paris.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, Vol. 2 nº 4, 99-128.
- O'Donnell, G. (1993). “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales”. *Desarrollo Económico*, Vol. XXXIII nº 130, 1-32.
- (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: ed. Paidós.
- OSS - Observatorio de la Seguridad Social (2012). *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*. Buenos Aires: ANSES.
- Palomino, H. (2007). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación”. *Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo*, Vol. 12 nº 19, 121-144.
- Panizza, F. y Miorelli, R. (2009). “Populism and Democracy in Latin America”. *Ethics & International Affairs*, Vol. 23 nº 1, 39-46.
- Paramio, Ludolfo (2006), “Giro a la izquierda y regreso del populismo”, *Nueva Sociedad*, nº 205, 62-74.
- Pautassi, L. C., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013). “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. *Serie Políticas Sociales* nº 184. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2013). *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Pérez Sáinz, J. P. y Mora Salas, M. (2009). “Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 71 nº 3, 411-451.
- Pierson, P. (1996). “The New Politics of the Welfare State”. *World Politics*, Vol. 48 nº 2, 143-179.
- PNUD (2014). *Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias*. New York.
- (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010 Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires.

Polanyi, K. (1944/1989). *La Gran Transformación - Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.

Polanyi, K., Martínez Alier, J., Alberto, N., Arensberg, C. M. y Pearson, H. W. (1976). *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona: Labor.

Przeworski, A. (1995). “Las restricciones económicas en las decisiones políticas”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 6, 52–69.

Quiroga, Y., Canzani, A., y Ensignia, J. (compiladores). (2009). “Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur”. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.

Rodríguez, C. (2007). “Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional”. En A. Girón y E. Correa (Eds.), *Del Sur hacia el Norte economía política del orden económico internacional emergente*. Buenos Aires: CLACSO.

Rofman, R., Grushka, C. y Chebez, V. (2001). “El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”. VI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires: CLAD.

Rosanvallon, P. (1995). *La crisis del estado providencia*. Madrid: Civitas.

Rougier, M. y Schorr, M. (2012). *La industria en los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Sabignoso, M. H. et al. (2014). *Lecciones aprendidas y desafíos futuros bajo nuevos esquemas de gestión de la salud en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y UNLP.

Salama, P. (2015). “¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión”. *Nueva Sociedad*, nº 258.

Salvia, A., Tuñón, I. y Poy, S. (2014). Efectos de la Asignación Universal por Hijo en el ingreso per-cápita familiar, en la pobreza extrema e indicadores de desarrollo humano de la infancia. In VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata.

Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2014). “La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la argentina (1992-2012)”. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social (UCA).

Salvia, A. y Vera, J. (2011). “Cambios en la estructura económica-ocupacional durante fases de distintas reglas macroeconómicas”. 10º Congreso Nacional ASET. Buenos Aires.

Shaikh, A. (2004). “¿Quién paga el “bienestar en el Estado de Bienestar? Un estudio multi-países”. *Apuntes Del CENES*.

Skocpol, T. y Amenta, E. (1986). “States and Social Policies”. *Annual Review of Sociology*, nº 12, 131–57.

Sojo, A. (2007). “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de La CEPAL*, nº 91, 111–131.

SSS - Secretaría de Seguridad Social. (2012). Boletín Estadístico de la Seguridad Social 4oT 2011 - 1o T 2012. Buenos Aires.

Stoessel, S. (2014). “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos”. *Polis - Revista Latinoamericana*, n° 39.

Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare States*. New York: Oxford University Press.

Titmuss, R. M. (1981). *Política Social*. Barcelona: Ariel.

Twaithes Rey, M. (2003). *La (des) ilusión privatista - El experimento neoliberal en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Topalov, C. (2004). “De la ‘cuestión social’ a los ‘problemas urbanos’: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En C. Danani (Ed.), *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira. pp. 41–71.

Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Ana (2002), “La democratización del bienestar”. En Torre, Juan Carlos (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Nueva Historia Argentina, vol. 8. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 257-312

Vilas, C. M. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. *Desarrollo Económico*, Vol. 36 n° 144, 931–952.

Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo (2004). “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”. *Serie Políticas Sociales* (CEPAL), 85, 1–84.

Walsh, R. (2002). *Operación Masacre*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

Weyland, K. (2013). “The Threat from the populist left”. *Journal of Democracy*, Vol. 24 n° 3, 18–32.

Williamson, J. (1990). “What Washington Means by Policy Reform”. En J. Williamson (Ed.), *Latin American Adjustment How Much Has Happened*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics. pp. 7–20.



## **ANEXO**

**Tabla A 1 - Resumen de indicadores económicos**

Etapas (Promedios Anuales )	Convertibilidad I (1991-1994)	Convertibilidad II (1995-1998)	Convertibilidad Crisis 1998-2001	Convertibilidad Salida 2002	Kirchnerismo I (2003-2007)	Kirchnerismo II (2008-2011)	Kirchnerismo Crisis (2012-2014)	Fuente
	<b>Crecimiento</b>							
Variación % PIB	7,9	3,7	-2,9	-10,9	8,7	5,2	1,4	Cepal /INDEC
<b>Sector externo</b>								
Saldo en cuenta corriente (% PIB)	-2,3	-2,8	-2,8	7,2	2,9	2008-2009: 1,9 2010-2011: -0,5	-0,5	CEPAL (2014 n.d.)
Reservas del Banco Central (dólares USA) - año final etapa	17.114	30.753	24.385	10.883	41.013	50.205	28.525	BCRA
<b>Sector interno</b>								
Resultado global sector público no financiero (% PIB)	-0,9	-2,5	-4,3	-0,8	1,7	2008: 0,20; 2009-2011: -1,99	-2,4	CEPAL 2013: FMI/2014 n.d.
Variación anual Índice Precios Consumo	1991: 84% 1992-1994: 9,6%	0,7%	-0,9%	40,9%	2003-2006: 8% 2007: 22,5%	21,9%	2012-2013: 23,9% 2014: 29,94%	Fuente: 1991-2006 IPC-GBA; 2014 (IPC Nu) INDEC; 2007-2013 IPC 4p (Messina, 2013)

**Tabla - A 2 - Resumen de la variación de los principales indicadores sociales (Messina, 2013)**

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

**Tabla A 3 - Cambios en los montos de las prestaciones del régimen de la Asignación por hijo , contributivo y no contributivo (AUH) – pesos corrientes**

Fechas de vigencia de los nuevos valores	valor general (I rango remuneraciones)/AUH (a partir de Oct.2009)	tope ingresos (AAFF contributivas)	máximo ingresos grupo familiar
1996	40	1.500	
octubre de 2004	80	2.025	
septiembre de 2005	80	2.600	
enero de 2007	100	4.000	
septiembre de 2008	135	4.800	
<i>se introduce la AUH</i>			
octubre de 2009	180	4.800	
octubre de 2010	220	4.800	
octubre de 2011	270	5.200	
septiembre de 2012*	340	7.000	14.000
junio de 2013	460	8.400	16.800
agosto de 2013	id.	15000	30000
mayo 2014	644	id.	id.
junio 2015	837	id.	id.
* A partir de este momento se establecen máximos tanto para el ingreso familiar como para cada uno de los integrantes del hogar, independientemente de quién sea el titular de la prestación; id. indica que se mantiene el valor anterior.			
Fuente: Ley 24714 y modificaciones posteriores			

**Tabla A 4 - Cobertura de los subsectores según la Encuesta de utilización y gasto en servicios de salud (2005)**

	Quintiles de ingreso per cápita familiar (en %)					Total
	I	II	III	IV	V	
Obra Social	34,56	48,98	60,41	67,8	64,49	55,98
Sistema privado	3,53	4,73	6,87	10,52	23,16	10,13
Cobertura Pública	61,44	45,76	32,22	21,56	12,11	33,53
NS/NC	0,47	0,53	0,49	0,12	0,25	0,36
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Fuente: Maceira (2011:67)						