

EL MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO A
PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI Y EL GIRO DE LA
POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINABevilacqua Yamila Micaela¹

The economic growth model at the beginning of the
21st century and the turn of social policy in Argentina

ISSN: 1850-7255 - ISSN (En línea): 1853-6646

Esta obra se encuentra bajo la licencia Creative Commons <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Resumen

A comienzos del siglo XXI el país atravesaba una profunda crisis socioeconómica y política, gestada inicialmente por la política neoliberal y el régimen de valorización financiera adoptado por la última dictadura cívico-militar y profundizada durante los ´90. Postcrisis de la convertibilidad, el nuevo gobierno, acompañado de un contexto internacional favorable, centró la política económica en la recuperación de la actividad y la política social en reducir la vulnerabilidad de los desempleados junto a una deliberada política laboral para restablecer la regulación. A pesar de las mejoras alcanzadas, a finales de la década se arribó a un deterioro socioeconómico.

Este trabajo recorrerá los debates entorno a la política social teniendo en cuenta el contexto regional en general y el de Argentina en particular, con el objetivo de profundizar en primer lugar sobre las transformaciones llevadas a cabo durante la década de los ´90 marcada por las reformas neoliberales y las consecuentes políticas públicas y económicas del modelo de crecimiento adoptado. En segundo lugar, sobre el cambio de gestión iniciado en 2003 el cual demostró ser sensible a las demandas sociales del momento y supo aprovechar, en principio, el contexto macroeconómico favorable para impulsar una reconfiguración de la política social, aunque la misma tuvo limitaciones para impulsar la universalización.

¹ Universidad Nacional de Entre Ríos, Centro Interdisciplinario de Estudios Facultad de Ciencias Económicas
- CONICET. Correo electrónico: yamila.bevilacqua@uner.edu.ar

En gran medida esto se explica por la falta de reformas para superar la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías periféricas, a los rezagos estructurales heredados de la etapa neoliberal iniciada en 1976 y profundizada durante los ´90, y a una estructura fiscal regresiva.

Palabras claves: Política Social; Crecimiento Económico; Argentina.

Abstract

At the beginning of the 21st century, the country was going through a deep socioeconomic and political crisis, initially generated by neoliberal policy and the financial valuation regime adopted by the last civil-military dictatorship and deepened during the 1990s. Post-convertibility crisis, the new government, accompanied by a favorable international context, focused economic policy on the recovery of activity and social policy on reducing the vulnerability of the unemployed along with a deliberate labor policy to reestablish regulation. Despite the improvements achieved, socioeconomic deterioration occurred at the end of the decade.

This work will explore the debates surrounding social policy taking into account the regional context in general and that of Argentina in particular, with the aim of delving first into the transformations carried out during the 1990s marked by reforms. neoliberal policies and the consequent public and economic policies of the adopted growth model. Secondly, about the management change that began in 2003, which proved to be sensitive to the social demands of the moment and knew how to take advantage, in principle, of the favorable macroeconomic context to promote a reconfiguration of social policy, although it had limitations in promoting universalization. To a large extent this is explained by the lack of reforms to overcome the structural heterogeneity that characterizes peripheral economies, the structural lags inherited from the neoliberal stage that began in 1976 and deepened during the 1990s, and a regressive fiscal structure.

Keywords: Social Policy; Economic Growth; Argentina.

Introducción

Durante el último cuarto del siglo XX ha habido una serie de cambios radicales en cuanto al rol del Estado en la economía y en la vida social en la mayoría de las economías capitalistas. El cambio en el modelo de acumulación pasando de uno basado en la productividad y la redistribución a uno de valorización financiera particularmente regresivo en términos sociales, con una menor intervención del Estado y mayor desregulación económica reconfiguro el contexto internacional. La caída de los Estados de Bienestar en las economías centrales, el retorno de gobiernos autoritarios y dictatoriales en América Latina, los procesos de endeudamiento externo de la región junto a las políticas neoliberales conformaron el nuevo escenario.

En Argentina el proceso de ajuste estructural iniciado en la última dictadura militar (1976-1983) tuvo severas consecuencias en la estructura social y económica. Sin embargo, aunque el régimen de valorización financiera fue instaurado durante la dictadura, éste continuó y se consolidó durante los gobiernos de Alfonsín, Menem y De la Rúa. Según sostiene Gerchunoff (2019), en línea con el pensamiento de Eduardo Basualdo, este régimen de acumulación esencialmente excluyente y agresivo con los sectores populares convivirá en el sistema político democrático.

El agotamiento del modelo desembocó en la peor crisis económica y social reciente de la Argentina que se extiende desde el 2001 hasta el 2002. Luego de un período de inestabilidad política e institucional junto al estallido económico y social, asume una nueva conducción de gobierno hacia 2003 que centró la política económica en la recuperación de la actividad con un conjunto de medidas que fueron acompañadas de un shock externo positivo de la mano de la mejora en los términos de intercambio y del mayor comercio internacional. En este escenario la política social estuvo dirigida a reducir la vulnerabilidad de los desempleados mientras se complementaba con una deliberada política laboral, dirigida a restablecer la regulación sobre el mercado de trabajo. Durante estos años se alcanzaron logros muy considerables en materia de empleo y condiciones laborales, reducción de pobreza, recuperación y redistribución del ingreso, pero una vez alcanzado cierto nivel, se pudieron visibilizar los límites de las mejoras hacia el año 2012.

Este trabajo pretende aproximar al lector a una conceptualización de la política social en general y en Argentina en lo particular, seguido de un análisis de su devenir en el escenario político y económico de los años '90 en comparación con el período iniciado en el año 2003, principalmente centrado en la revalorización de la política social y su centralidad en la retórica y acción política de la nueva gestión. De la mano de los mayores recursos derivados del nuevo ciclo expansivo y de la identidad política que construyó el nuevo gobierno (asociado a restablecer derechos a los trabajadores) la política social estuvo dirigida a ampliar el alcance y cobertura y tuvo como objetivo principal la inclusión.

El trabajo está estructurado en cuatro partes, en la primera se realiza una aproximación a la categoría conceptual de política social haciendo una revisión y reseña bibliográfica. En la segunda parte se describirá brevemente el devenir socioeconómico de fines de siglo XX y el nuevo auge de crecimiento económico que involucró a la Argentina junto a otros países de la región, los cuales adoptaron un modelo de crecimiento dependiente del alza de los precios internacionales de los commodities y de la expansión del comercio internacional. En el tercer apartado se destacarán los principales objetivos de la política social argentina durante esta fase de expansión económica los cuales estuvieron muy ligados a resolver los problemas que dejó el fin del siglo anterior y el estallido de la crisis 2001/02. En el último punto se analizará el agotamiento del modelo de crecimiento junto a los desafíos que deja por delante para la política social argentina. Finalmente se ofrece una conclusión a modo de cierre.

La metodología de trabajo adoptada es de tipo descriptiva, a partir de una investigación no experimental y con un enfoque cualitativo para una discusión teórica y empírica, utilizando fuentes oficiales públicas y privadas e investigaciones de expertos/as en el campo.

I. Aproximación al concepto de política social

En la literatura hay producciones que brindan una perspectiva histórica sobre la política social en los países centrales y su transformación a lo largo de los últimos tres siglos desde el XVIII al XX, (Castel, 1997). En estos años se ha modificado la percepción de la cuestión social y la modalidad (elección política) de intervención del Estado para atenderla o resolverla. Así mismo, otras producciones principalmente se enfocaron en analizar los abruptos cambios ocurridos en estas dimensiones en el último cuarto del siglo XX producto de la crisis del Estado de Bienestar en esos países (Alonso, 1999; Ruvalcaba, 2005).

Antes de ahondar en la cuestión social de la política estatal cabe comenzar por definir a la política pública como el amplio campo de intervención y acción del Estado en la vida social y económica de las personas. En general, en las economías modernas el amplio abanico de políticas públicas presenta cierta congruencia con el modelo de crecimiento y desarrollo que define el Estado, y tienen entre sus objetivos principales resolver o aminorar los conflictos que se presentan en las relaciones sociales y mercantiles. De esta manera, la política social como parte de la política pública se problematiza la cuestión social con objetivos diferentes dependiendo del rol del Estado en el proceso de crecimiento y desarrollo económico.

Retomando a Castel (1997) la política social se plantea conservar la cohesión social buscando evitar su fractura y/o desintegración o bien, aliviando las tensiones que alteran el orden social. Cabe mencionar que la cohesión social reviste características particulares según el momento histórico y sociedad que se trate². La cuestión social, agrega el autor, se bautizó por primera vez como tal en la década de 1830, momento en el que las condiciones de vida de la población, personas que eran agentes y víctimas al mismo tiempo de la revolución industrial, tensionaba la cohesión social y, por lo tanto, la continuidad del régimen de acumulación. Lo “social” se ubicaría en el espacio que intermedia entre lo estrictamente político y lo estrictamente económico, opera a través de sistemas de regulación por fuera de la lógica de mercado para justamente reducir las brechas que ésta genera (p. 16-17).

Danani (en Hintze y Coraggio, 1996) define a la política social como un tipo de política estatal que forma parte del régimen social de acumulación y que persigue la cohesión social, en un sistema capitalista que presenta una desigualdad inherente y recurrentes crisis de origen endógeno.

Danani agrega que las políticas estatales en su conjunto contemplan múltiples dimensiones debido a que alteran e inciden en las condiciones de vida y reproducción de las personas y grupos sociales (Danani, 2008). En las sociedades capitalistas las condiciones de vida están fundamentalmente asociadas al trabajo y a los ingresos laborales, y el Estado a través de su intervención en la distribución primaria del ingreso – mediante la política laboral – incide tanto en las condiciones como en la reproducción de vida. De la misma forma, el Estado afecta estas dos dimensiones a través de una intervención indirecta. Aquí

² La cohesión social a conservar no presenta las mismas características en países periféricos que en los centrales, y a su vez al interior de estas esferas varía según la época y los derechos que se deben sostener. Hay cuestiones culturales que son parte de la cohesión social.

entra en escena la política social, cuyo objetivo es regular la relación capital – trabajo, desenvolviéndose en el terreno de la distribución secundaria del ingreso (Danani, 2008, p. 32-33).

Siguiendo más lecturas recientes y locales, Soldano y Andrenacci (2006) realizan un recorrido sobre la teoría de la política social argentina contemporánea democrática (desde 1983) la cual ha estado asociada a la distribución secundaria del ingreso, es decir a la distribución posterior a los ingresos generados en la producción. El ámbito de las políticas sociales, según estos autores, ha girado en torno al sistema de seguridad social (principalmente el sistema previsional, de pensiones por retiros e invalidez y el sistema de protección de salud mediante las Obras Sociales), a las instituciones públicas universales (hospitales y el conjunto de unidades educativas) y a la asistencia directa destinada a grupos de riesgo y personas más vulnerables. En torno a estas tres grandes áreas se han desenvuelto los más actuales debates y discusiones sobre la política social en el país y en este trabajo se analizará su trayectoria.

II. Retroceso social durante los ´90 y el modelo de crecimiento socioeconómico en Argentina en el nuevo siglo XXI

Durante la última década del siglo XX en Argentina se adoptaron políticas económicas ortodoxas de libremercado y privatizaciones de empresas públicas que formaron parte del modelo neoliberal que gobernaba en ese momento, pero también, fueron parte del programa de ajuste que afectó a muchos países de América Latina y que se expresó en el Consenso de Washington.

Este escenario local y regional se desenvolvía a la luz de las nuevas políticas promercado del último cuarto del siglo XX, suscitadas en las principales economías y centros financieros mundiales (Estados Unidos y Gran Bretaña) en pos de reducir la presencia del Estado como agente regulador en el proceso de producción y acumulación. En Argentina el proceso de ajuste estructural y régimen de acumulación de valorización financiera iniciado con la última dictadura cívico militar (1976-1983) configuró este nuevo ciclo, el cual se destacó en materia económica por la financiarización de la economía, el fuerte endeudamiento externo improductivo, la apertura comercial externa y la desindustrialización nacional, sin olvidar el genocidio y el terrorismo de Estado que se llevó a cabo durante esos años. Argentina culminó esta etapa con una simplificación de la estructura productiva, generada por una re-primarización de la misma, un fuerte empobrecimiento de la sociedad, un estancamiento económico y el peso de una enorme deuda externa en manos del Estado.

A finales del año 1983 Argentina recuperó la democracia, lo cual permitió retomar la discusión pública y política con un fuerte compromiso para reconstruir los lazos sociales, fragmentados producto de la exclusión social generada. Sin embargo, esto se desenvuelve en un escenario económico complejo, de elevada volatilidad que da lugar al comienzo de un nuevo ciclo neoliberal hacia 1989 en Argentina. Siguiendo a Rapoport (2007) Argentina inició la década de los ´90 con una fuerte apertura externa y un régimen de convertibilidad de tipo de cambio fijo que promovió la demanda insostenible de importaciones, con notorias consecuencias para la competitividad de la industria nacional, el cual fue sostenido en base

al endeudamiento externo. Al mismo tiempo hubo una política de flexibilización laboral y ajuste salarial que perjudicó a los trabajadores junto a la privatización del sistema previsional. En los términos de Bonnet (2011), la convertibilidad no era una nueva institución de la economía de mercado tan neutra para las clases (capitalistas y trabajadores en términos marxistas) como el dinero (el peso nacional). La convertibilidad impuso un disciplinamiento a la clase trabajadora, al mismo tiempo que favoreció a la burguesía en su conjunto, debido a que la competencia en el mercado internacional involucraba aumento de la productividad del trabajo y/o caída del salario nominal. Félix (2011) adhiere a esta postura considerando que el programa de convertibilidad fue impuesto por los sectores dominantes como un instrumento para consolidar la reestructuración iniciada en los años 70. Ese programa favoreció no sólo la descomposición política de la clase trabajadora y la canalización, contención y represión de sus demandas, sino que operó como un mecanismo de alineamiento de todos los sectores del capital al proyecto hegemónico del gran capital en proceso de transnacionalización (p. 13).

El modelo estalló con la crisis del año 2001/02 donde el PBI cayó más del 10% en el año 2002 y el desempleo (abierto) escaló por encima del 20%, porcentaje similar que alcanzó el subempleo (visible), lo cual provocó una fragmentación de la estructura social (Rapoport, 2007, p. 12-13).

Las reformas del Estado en los años ´90 acabaron descentralizando los sistemas de salud, educación y vivienda con el objetivo de priorizar el principio de eficiencia económica y disciplina fiscal, se privatizó la seguridad social, se flexibilizó el mercado de trabajo y las relaciones laborales, erosionando el poder de negociación de los sindicatos (Alonso y Repetto, 2004, p. 11-12). La flexibilización del mercado laboral a través de leyes legitimó la precarización y la informalidad a la vez que crecía la tasa de desempleo y la desigualdad de ingresos. La otra cara del desempleo fue el crecimiento de la pobreza, la cual se venía consolidando en niveles muy altos desde la última dictadura militar (1975-1983).

Así mismo, como parte de las reformas del Estado en materia de política social se revalorizaron las políticas asistenciales como principal instrumento (Soldano y Andrenacci, 2006) y los esfuerzos y programas se focalizaron en el combate contra la pobreza (Isuani, 2008). La focalización de la asistencia y de los programas tuvo el claro objetivo de eficientizar la intervención del Estado, singularizar la problemática y evitar el estallido social de aquellos grupos que vivenciaban la subsistencia y la pobreza más extrema.

De esta manera, las consecuencias del conjunto de reformas estructurales que realizó el gobierno menemista junto al fuerte endeudamiento externo fueron muy costosas en términos económicos y sociales las cuales tuvieron su máxima expresión en la crisis del año 2001/02.

Luego de un período de inestabilidad institucional y política, a partir del año 2003 Argentina, junto a otros países de la región, se vio favorecida por el aumento del precio internacional de las materias primas (particularmente los productos agropecuarios) que permitió una mejora relativa en los términos de intercambio, y por el auge del comercio internacional explicado en gran medida por la incorporación de China al mercado global y la disolución del bloque soviético (Kulfas, 2017). El denominado “boom de los

commodities” devino en un crecimiento económico acompañado por conducciones de gobiernos progresistas que, en Argentina procuró una política de redistribución para revertir las consecuencias del ciclo neoliberal anterior (Benza y Kessler, 2021). El crecimiento económico se vio reflejado en un incremento en el nivel de empleo y en una mejora en las condiciones de vida. La recuperación económica permitió mejorar notablemente el nivel de empleo, destacándose el empleo industrial cuyo sector había sufrido una drástica contracción producto de la crisis y devaluación que afectó fuertemente a la industria nacional la cual arrastraba un detrimento por la apertura comercial y la apreciación cambiaria de la década previa sumado al período de desindustrialización iniciado en la dictadura. De todas formas, la recuperación fue lenta y finita en la industria más dinámica de alta productividad.

En cuanto a la tasa de asalariados no registrados se logró disminuir sostenidamente su nivel desde 2004 al 2010 (Base de Datos Laborales para América Latina y el Caribe - Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales y Banco Mundial). Mientras tanto, la pobreza se redujo notoriamente durante el mismo período en la medida que mejoraba el nivel de empleo y los salarios e ingresos.

Esto último permite concluir que efectivamente hubo una mejora real en los indicadores sociales producto de una decisión y planificación política en materia económica y social originada por el giro en el modelo de crecimiento y desarrollo económico que se adoptó: con algunas políticas industriales, aunque incipientes, tomando el análisis de Castells y Schorr (2015), junto a una mayor formalización del mercado de trabajo, una promoción mercadointernista basado en mejoras salariales y una progresiva distribución del ingreso, todo ello acompañado por una creciente demanda externa y una mejora en los términos de intercambio.

III. Características y principales objetivos de la política social argentina durante la fase de expansión económica (2003-2011)

Siguiendo el apartado anterior, lo cierto es que Argentina comienza esta fase de crecimiento económico con un consenso político-institucional, cuentas públicas más sólidas y balance externo holgado (por la reestructuración de la deuda y saldo comercial positivo) pero con un clima social complejo por la crisis profunda que acababa de atravesar.

Retomando los tres campos de acción de la política social que resaltan Andrenacci y Soldano (2006) a saber: el sistema de seguridad social, las instituciones públicas universales –hospitales y el conjunto de unidades educativas– y la asistencia directa a grupos de riesgo y personas vulnerables, se describe brevemente el giro y nuevo objetivo de la política social en estos campos dado el nuevo contexto político-económico. Danani (2012) analiza los cambios más significativos en materia de política laboral y de seguridad social que se dieron en estos años, debido a la capacidad que revisten estas dos dimensiones para reflejar las condiciones de vida de una sociedad. Es fundamental incluir en este análisis la deliberada política de empleo que se adoptó, debido a la articulación que tuvo con la política social en estos años,

aunque, como se dijo anteriormente, esta política es parte de la vía primaria de la distribución del ingreso que utiliza el Estado mientras que la política social se aborda por la vía secundaria.

La política social debió reconfigurarse debido a la fragmentación del mercado laboral que dejó la década previa, la nueva problemática social eran los desocupados, los asalariados informales en ascenso y los trabajadores pobres. Danani reflexiona y afirma que a partir de la derogación de la Ley 25.250, la cual legitimaba la precarización laboral, se estableció un punto de inflexión con el modelo neoliberal seguido por un conjunto de programas nacionales con el fin de regular y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores informales restableciendo los derechos fundamentales del trabajo, mientras que con el mismo enfoque de derecho se avanzó en la protección social (Danani, 2012, p. 63-65). En consecuencia, la proporción de asalariados informales pasó del 43,8% al 36,4% entre 2003-2010. Esto demuestra que las políticas de protección del trabajo asalariado a través de los acuerdos normativos, mejoras institucionales y las prácticas socio-estatales lograron resultados apreciables en estos años (Danani, 2013).

En cuanto a la política de seguridad social, se re-estatizaron los fondos previsionales y se unificó el sistema en un único régimen de reparto de administración estatal. Este nuevo régimen deja fuera de la lógica de mercado el sistema previsional argentino y establecerá por ley el cálculo para la movilidad de los haberes. Al mismo tiempo, se posibilitó la regularización voluntaria de deudas (moratoria) para quienes trabajando de manera autónoma no habían realizado sus aportes correspondientes. Danani (2013) resalta que el nuevo régimen permitió expandir la cobertura de manera horizontal, pero, aunque si bien el sistema reviste garantías sobre el beneficio (institucionalidad a partir de la Ley de Movilidad) es posible el deterioro del mismo (las prestaciones reales) si se atraviesa un período inflacionario. En cuanto al Seguro Social de Salud (obras sociales) la especialista menciona que lo más relevante fue la afiliación de monotributistas y trabajadoras del servicio doméstico a la cobertura. Esto último se enmarca dentro un enfoque de género, debido a que el trabajo doméstico está sobrerrepresentado por mujeres.

Como parte de las políticas dirigidas a mejorar el ingreso, se retomó la fijación del salario mínimo, instrumento utilizado como mecanismo de referencia para determinar niveles salariales de los distintos sectores y algunos ingresos no laborales (asignaciones o programas de transferencias).

En estos años se amplía el régimen de las asignaciones familiares con la universalización de la asignación por hijo/a (AUH) que permitió incorporar como beneficiarios a hijos/as de trabajadores/as no registrados (informales) y desempleados/as aunque luego se agregó a hijos/as de trabajadoras del servicio doméstico. Dentro de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social, también se creó la Asignación Universal por Embarazo. Por la configuración que adoptó la AUH, la condición laboral del padre/madre/tutor es la que determina la inclusión o exclusión del niño/a o adolescente al beneficio (Pautassi, et al. 2013). Por esta razón, si bien se amplió la cobertura horizontal de la AUH (llegaba a más población) la misma no es total ni universal. A pesar de ello, la progresividad de la AUH es indudable, probablemente la mayor de todo el sistema de protección: llegando a los dos quintiles de menores ingresos (Danani, 2013, p. 12).

En cuanto a los programas de transferencias de ingresos condicionadas se procuró potenciar la empleabilidad de los desempleados con programas de capacitaciones, aunque también, se mejoró la red de contención y asistencia social para los sectores más vulnerables en situación de pobreza, y para quienes no tienen trabajo formal ni cobertura previsional (con las denominadas Pensiones No Contributivas).

Las políticas dirigidas al sistema educativo fueron destinadas a fortalecer el financiamiento al sector, restablecer la educación técnica en el nivel medio y el superior no universitario, extender la obligatoriedad del nivel medio y crear un conjunto de programas para combatir la deserción y mejorar la calidad de la educación, aunque esto último presentó un desafío mayor y se encontró con visibles limitaciones (Danani, 2013).

La racionalidad y el principio de eficiencia que caracterizaron a los programas y políticas focalizadas de asistencia social en la década de los ´90, se contraponen con los programas más inclusivos y con propósitos de universalización de este nuevo ciclo, los cuales buscan establecer un piso de derechos entre los ciudadanos.

Este cambio de enfoque de la política social se expresó en muchos países de Latinoamérica a partir de las nuevas conducciones de gobiernos progresistas durante la primera década de este siglo, transformando el combate a la pobreza en el combate a la desigualdad y la promoción de la cohesión social (Filgueira, 2014). En línea con esta valoración, Andrenacci (2012) sostiene que la región de América Latina encauzó la política social con un perfil más inclusionista que universalista.

En síntesis, en Argentina post crisis 2001/02, a diferencia de los programas focalizados, y de la descentralización de la política educativa y de salud junto a la privatización del sistema de pensiones experimentado durante los ´90, se avanzó hacia una mayor centralidad de la política social al mismo tiempo que se amplió el alcance. Siguiendo el estudio que realizaron Repetto y Potenza Dal Masetto (2012) el objetivo principal que persiguió la política social durante estos años fue, por un lado, la recuperación progresiva del control por parte del Estado sobre la gestión de los fondos de pensiones, el sistema educativo y de salud, al tiempo que procuró unificar las políticas dirigidas a reducir la pobreza. Por otro lado, a partir de una mayor institucionalidad, se avanzó de manera progresiva en la universalización de la seguridad social mediante la combinación de las herramientas contributivas y no contributivas (p. 7-8).

En términos generales observando el gasto público consolidado, durante la década de los ´90 el Gasto Público Social como porcentaje del PBI mostró un estancamiento y posteriormente un retroceso durante el estallido de la crisis económica y social del 2001/02, la cual por supuesto también contrajo el Producto. A partir del año 2005 comienza un crecimiento sostenido que lleva a alcanzar en el año 2009 el 27,8% del PBI, superando ampliamente el 18,9% que mostró en el año 2004. Esto fue así principalmente en los gastos asociados a la previsión social y al sistema de salud y educación pública (Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos en base a Secretaría de Hacienda e INDEC).

IV. Agotamiento del modelo de crecimiento junto a visibles limitaciones en la continuidad de mejoras sociales

El debilitamiento del crecimiento económico inicia con la crisis financiera internacional en 2009 pero se profundiza en 2012, y tiene una interpretación compleja que incluye factores exógenos, como la caída de los términos de intercambio junto al menor dinamismo del comercio internacional y endógenos, como el retorno a problemas (no tan) viejos como la inflación, el déficit de cuenta corriente sumado a la falta de reformas estructurales durante el proceso de crecimiento. Por otro lado, el crecimiento en el nivel de empleo y principalmente el del empleo formal se estancó, y comenzó a exacerbarse la puja distributiva junto a un mayor nivel de pobreza por la caída del salario real.

Según señala Ocampo (2017) la falta de políticas económicas contracíclicas (evitar la apreciación del tipo de cambio para no perjudicar a la industria nacional, promover recursos hacia la industria evitando su estancamiento y generando incentivos hacia los sectores más dinámicos en términos de empleo y agregado de valor, en lo tributario generar una estructura más progresiva y redistribuir las rentas extraordinarias generadas por el boom de los precios internacionales, etc.) se acentuó post crisis financiera internacional y fue lo que delineó el camino al estancamiento de muchos países latinoamericanos. En la región el grueso del incremento en la recaudación tributaria entre 1990-2012 fue proveniente del Impuesto al Valor Agregado (impuesto altamente regresivo) y los aportes a la seguridad social (BID, 2012).

En Argentina, al igual que en la mayoría de los países de la región, la continuidad en la especialización productiva y su inserción internacional basada en las ventajas comparativas proveniente del recursos naturales y su procesamiento (la agroindustria, refinación de petróleo) tiene su correlato en una escasa diversificación de la canasta exportadora, lo cual refleja la vulnerabilidad a los shock externos (principalmente la variación de los precios internacionales y la demanda) y a las contingencias climáticas junto a la dependencia de los insumos y bienes de capital importados necesarios para la industria manufacturera. Esta caracterización histórica de la estructura productiva y la inserción internacional de América Latina, es una problemática ampliamente estudiada por el estructuralismo latinoamericano de los años '50.

Por otro lado, a pesar de las visibles mejoras obtenidas en el mercado laboral en cuanto a la generación de empleo y regularización del empleo informal, las cuales fueron bastiones en este período mostraron limitaciones en su continuidad. Danani (2012) destaca que en términos absoluto el número de trabajadores informales se incrementó durante los años de bonanza económica, y ofrece como conclusión desalentadora, que el piso de informalidad actual, difícil de perforar, parecería ser el nuevo nivel estructural que dejó la década de precarización y flexibilidad previa. Así mismo, en cuanto a la distribución del ingreso durante estos años continuaron fuertes asimetrías entre la parte que se apropia el capital y la que queda en manos de los trabajadores. De igual manera sucedió con la distribución del ingreso medida en percentiles, hasta el año 2012 se observa una reducción continua de la brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 50% más pobre, luego hay un estancamiento y posterior crecimiento de la brecha (World Inequality Data Base, comparando año 1999-2012 Argentina).

Estas limitaciones que encontró el mercado de trabajo en cuanto a su expansión en cantidad y calidad se explican en gran medida por las características estructurales que reviste el mercado laboral en los países menos desarrollados (elevado nivel de trabajadores ocupados en sectores de muy baja productividad y/o de subsistencia, altas y persistentes tasas de desempleo y de empleo informal lo cual afecta las trayectorias laborales de forma permanente). Siguiendo el enfoque de la corriente neoestructuralista de la CEPAL estas características de los mercados laborales de la periferia están asociadas de manera determinante con la estructura productiva de estos países (Bárcena y Prado, 2015).

En cuanto a la política social, con la aparición de los problemas macroeconómicos las políticas y programas de transferencias comenzaron a deteriorarse en la medida en que la inflación afectaba los niveles reales. Danani (2013) señala que durante esta década larga de crecimiento hubo una visible ampliación horizontal de cobertura y protección que permitió incorporar a sectores que hasta entonces no tenían cobertura. Sin embargo, el período deja pendiente grandes desafíos en términos de mejorar la calidad e institucionalidad de algunas políticas sociales (p. 17).

Apreciaciones Finales

Las reformas estructurales neoliberales de los ´90 y el rol de la protección social que combinó la privatización de la seguridad social, la descentralización de la administración de los servicios de salud y educación, y la proliferación de acciones focalizadas para la reducción de la pobreza generó un retroceso y fragmentación de la sociedad. Luego de la peor crisis económica y social que generó este modelo de acumulación fuertemente excluyente en términos sociales, la conducción del nuevo gobierno procuró atender las demandas sociales principalmente la de los desempleados y centró los esfuerzos de política social en retomar la centralización en el Estado Nacional ampliando el alcance y unificando los programas y políticas.

A pesar del cambio en el modelo de crecimiento con políticas redistributivas, impulso del mercado interno con la recuperación de la actividad económica y el rol del Estado como agente regulador del mercado no se logró evitar el estancamiento una vez que se agotó el shock externo positivo y el superávit de las cuentas públicas y externas.

Al mismo tiempo, a pesar de que la política laboral ocupó un rol central durante estos años con el objetivo de recuperar el nivel de empleo, principalmente sobre la base de la regularización del mismo, en cuanto se estancó el ciclo expansivo se encontraron limitaciones para continuar con la extensión de la formalidad, a la vez que se postergaban las transformaciones estructurales necesarias, principalmente las dirigidas a mejorar la productividad y a transformar la estructura productiva con una decisiva política industrial que impulse los sectores más dinámicos en términos de generación de valor y empleo destinando recursos para desarrollarlos.

La persistencia de estructuras tributarias regresivas no permitió avanzar en la reducción de la desigualdad de ingresos y obturó la capacidad de generar crecimiento económico con inclusión y bajos niveles de conflictividad social, necesarios para la gobernabilidad.

De esta manera se puede concluir que el cambio generado a principios del siglo en cuanto al modelo de crecimiento y rol del Estado, junto a la nueva configuración de la política social y su utilización como herramienta de inclusión social, fue transformador en relación a la década previa, pero dejaría por delante el desafío de continuar mejorando la institucionalidad y la calidad de las políticas gestadas. Existe cierto consenso en que mantener el financiamiento de los programas, mejorar la calidad de los servicios, conservar el nivel real de las prestaciones y abonar por mayor institucionalidad y creación de instrumentos eficientes de política pública es el desafío de cara al futuro de la política social argentina.

Bibliografía citada

- Alonso, G. y Di Costa, V. (2012). Cambios y continuidades en la política social argentina (2003-2010). Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Alonso, L. E. (1999). Trabajo y Ciudadanía. Estudio sobre la crisis de la sociedad salarial. Trotta.
- Alonso, G. y Repetto, F. (2004). La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización. Naciones Unidas – CEPAL.
- Andrenacci, L. (2012). “From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the Early 21st Century”; en Journal of Development Studies, Volume 28, N° 1; Centrum für Internationale Entwicklung, Vienna, 2012
- Base de Datos Laborales para América Latina y el Caribe – LABLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Consultada 10/05/2023
- Benza, G. y Kessler, G. (2021). La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas. Siglo XXI.
- Benza, G. y Kessler, G. (2021). La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas. Siglo XXI.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2012. Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo.
- Bonet, Alberto (2011). Diciembre de 2001: la resistencia de los ajustados. Herramienta
- Castel, R. (1997). Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós.
- Castells, M. J., y Schorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. Cuadernos de Economía Crítica, 49-77.
- Danani, C. (2008). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Coord), Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Prometeo.
- Danani, C. (2012). La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010. Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica, 59-72.
- Danani, C. (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002-2013: buscando el modelo que nunca tuvo. Revista Uruguaya de Ciencias Políticas, vol. 22.
- Féliz, M. (2011). ¿Neodesarrollismo: más allá del neoliberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90. V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente, 22 al 25 de junio de 2010, Los

Polvorines, Buenos Aires, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10587/ev.10587.pdf

- Filgueira, F. (2014) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Serie políticas Sociales. Cepal
- Gerchunoff, S. (2019). *Hegemonía y acumulación: transformismo y valorización financiera del capital en el análisis de Eduardo Basualdo*. Revista Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea. Año 6, N° 11.
- Hintze, S. y Coraggio, J. L. (1996). *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. Programa Especial de Investigación Estado y Políticas Públicas, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- Isuani, E. A. (2008). *La política social argentina en perspectiva*. En Cruces, G., Moreno, J. M., Ringold, D. y Rofman, R., *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Banco Mundial.
- Kulfas, M. (2017). *Desarrollo y reconfiguración productiva en América Latina entre la transnacionalización productiva y el auge de los commodities. Del viejo ideario desarrollista a una búsqueda inconclusa*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Ocampo, J. A. (2017). *El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina*. Open Edition Journals. <https://doi.org/10.4000/poldev.2509>
- Pautassi, L. 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*. Naciones Unidas – CEPAL – Unicef.
- Prado, A. y Bárcena, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 132.
- Rapoport, M. (agosto 2007). *Mitos, etapas y crisis en la economía Argentina*. [Seminario]. El pensamiento político, económico y social en la construcción nacional, regional y provincial. Catamarca, Argentina.
- Repetto, F., y Potenza Dal Masetto, F. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Naciones Unidas.
- Ruvalcaba, M. A. (2006). *Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina*. *Desacatos*, (21) 109-134.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino en "Problemas de política social argentina"*. Prometeo-Universidad Nacional del Gran Sarmiento, Buenos Aires, Octubre 2006.
- World Inequality Data Base <https://wid.world/data/>

