

La estrategia de desarrollo en Argentina durante la post-convertibilidad: ¿del neodesarrollismo al social-desarrollismo?

*Matías Mrejen**

1. Introducción

En el año 1989, Carlos Menem asumió la presidencia de la República Argentina. Contrariando el programa electoral con el que había impulsado su candidatura, desde un comienzo la estrategia de desarrollo desplegada por su gobierno estuvo basada en fomentar la difusión de la competencia entre agentes como mecanismo de regulación económica y en el abandono del pleno empleo y la industrialización como objetivos centrales. Para ello, los resabios del período de sustitución de importaciones fueron desarticulados mediante la desregulación y apertura de la economía a los mercados internacionales y el abandono del ejercicio directo de actividades empresariales y de la provisión de servicios públicos por parte del Estado (SVAMPA, 2005).

Sin embargo, durante el primer año y medio, la nueva estrategia no consiguió dar resultados económicos positivos. De hecho, entre 1989 y 1991, como consecuencia de dos procesos hiperinflacionarios, el índice de precios aumentó 5109%, el tipo de cambio 1361% y el PBI cayó 8.2% (LEVY YEYATI; VALENZUELA, 2013). Frente a ello, a partir de marzo de 1991 la estrategia de liberalización económica y privatización de empresas públicas fue complementada por un nuevo esquema cambiario que se convertiría en la pieza central de la estrategia de desarrollo durante una década: la convertibilidad.

La pieza fundamental del nuevo esquema fue la fijación de la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense. Para ello, la ley que establecía el nuevo régimen limitaba el rol del Banco Central al de una caja de conversión encargada de mantener una cobertura total de la base monetaria con metales preciosos o activos líquidos denominados en moneda extranjera. Como el BCRA podía emitir nuevos pesos sólo a través del incremento de sus reservas líquidas, ello representaba una eliminación de la posibilidad una política monetaria autónoma (DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011).

Si bien durante los primeros siete años la nueva estrategia se mostró relativamente bien sucedida en términos de crecimiento económico, ésta sólo era sostenible mediante niveles crecientes de endeudamiento externo. Ello quedó manifiesto después de 1998, cuando la devaluación del real brasileño y la fuga de capitales iniciada a partir de la crisis asiática expusieron la fragilidad externa

* *Mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente é estudante do Doutorado em Economia na Universidade Federal Fluminense. O autor agradece à professora Dra. Celia Lessa Kerstenetzky pelos comentários.*

del modelo (DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011). A partir de ese momento, la economía entró en una recesión que duraría cuatro años consecutivos en un contexto de deterioro inédito de la situación social del país¹.

En octubre de 2001, de acuerdo a la última medición oficial disponible antes del abandono del régimen de convertibilidad, un 38,3% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y un 13,6% por debajo de la línea de indigencia mientras más de un cuarto de la población económicamente activa no conseguía trabajar la cantidad de horas que pretendía (el desempleo alcanzaba al 17,4% de la población económicamente activa y la subocupación demandante a un 10,15%)². Además, el cuadro de la distribución del ingreso mostraba una regresividad inédita para la sociedad argentina: el índice de Gini del ingreso familiar per cápita era 0,522 (un 12,25% más alto que al comienzo del período) y la proporción del ingreso apropiada por el último decil de la distribución era 40 veces mayor que la del primer decil (esa diferencia se amplió un 102,65% durante la década). De hecho, durante los diez años de la convertibilidad los primeros seis deciles de la distribución vieron mermada su participación en el ingreso, siendo los de menores ingresos los más afectados³.

La conjunción de la recesión económica con el deterioro de la situación social llevó a una profunda crisis del sistema político⁴ y puso de manifiesto la necesidad de abandonar el régimen macroeconómico de la convertibilidad. Ese fue el camino adoptado a comienzos del año 2002, cuando la crisis social y política parecía profundizarse tras la devaluación del peso. Sin embargo, en la segunda mitad de ese año la economía argentina comenzó un período de rápida recuperación.

El período histórico abierto con posterioridad a la crisis de los años 2001-2002 posee varias características que lo tornan de especial interés para el estudio de la relación entre las estrategias de desarrollo y las políticas públicas. En primer lugar, se caracteriza por la recuperación después de la peor crisis económica de la historia del país (SCHORR, 2012). Luego de cuatro años consecutivos de caída, hacia el año 2002 el PBI per cápita real era un 21,7% menor que en el año 1998 –hasta entonces, el máximo histórico- (gráfico 1). Esa caída económica se vio acompañada por la crisis del sistema

¹ En 1999, con la asunción de la presidencia por parte de Fernando de la Rúa hubo un cambio de gobierno, pero éste se negó a abandonar el esquema de la convertibilidad. De hecho, la política económica durante los dos años que se mantuvo en el poder estuvo signada por una serie de ajustes fiscales para intentar evitar la devaluación y el *default* (LEVY YEYATI; VALENZUELA, 2013).

² Cálculos propios en base a datos de EPH puntual (INDEC).

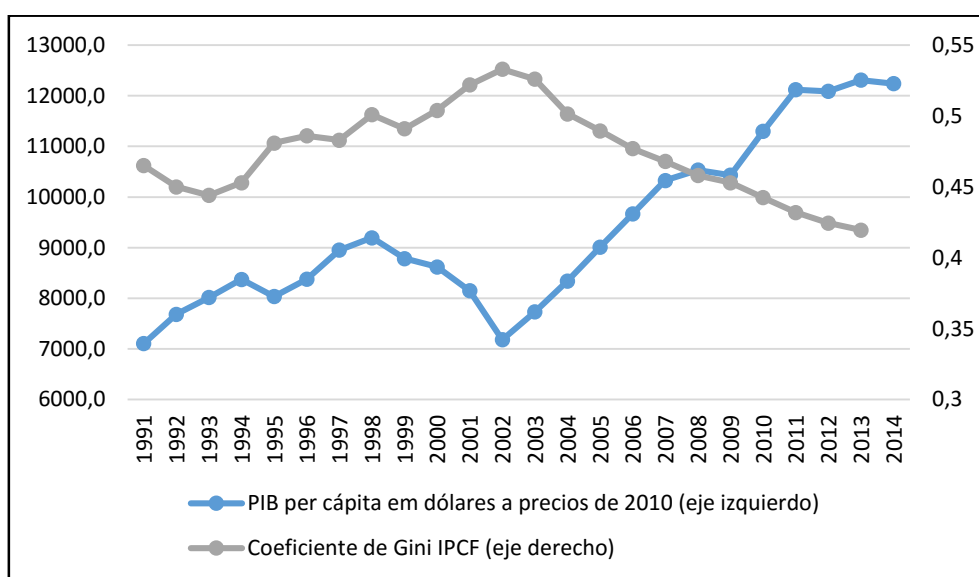
³ Cálculos propios en base a datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

⁴ Tras la renuncia de Fernando De la Rúa el 20 de diciembre de 2001 –debido a masivas movilizaciones sociales desatadas a partir de las limitaciones para el retiro de efectivo de los depósitos bancarios–, hubo una sucesión de diferentes presidentes distintos hasta la asunción de Eduardo Duhalde, por designación de la Asamblea Legislativa, el 1° de enero de 2002: Ramón Puerta (quien asumió tras la renuncia de De la Rúa por ser el Presidente provisional del Senado), Adolfo Rodríguez Saa (electo por la Asamblea Legislativa), Eduardo Camaño (Presidente de la Cámara de Diputados que asumió tras la renuncia de Rodríguez Saa).

político argentino a finales del año 2001 y por un deterioro sin precedentes en los indicadores sociales –a comienzos del 2002, más de la mitad de los habitantes de la Argentina se encontraban viviendo bajo la línea de pobreza-. Sin embargo, como resultado de un proceso de recuperación inédito, durante el año 2006 el PIB per cápita consiguió superar su techo histórico anterior.

En segundo lugar, la trayectoria de la Argentina con posterioridad al año 2002 puede ser caracterizada como una experiencia de “crecimiento redistributivo” (KERSTENETZKY, 2014; 2015), ya que el crecimiento relativamente mayor del ingreso apropiado por los estratos inferiores permitió que el crecimiento del producto agregado fuera concomitante con una disminución en los niveles de desigualdad. Entre 2002 y 2014, el PIB per cápita creció un 70,4%, mientras que el coeficiente de Gini, considerando hasta el año 2013, presentó una caída de 21,3% -alcanzando valores que no se registraban desde la década de 1980 (gráfico 1).

Gráfico 1. Producto interno bruto (PIB) total anual por habitante en dólares a precios constantes y coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Para la evolución del PIB se usa la serie de PIB per cápita en dólares a precios constantes de 2010 (CEPAL). Los datos sobre el coeficiente de Gini corresponden a los tabulados del coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar informados por SEDLAC en base a datos de la EPH (INDEC). Los datos entre los años 1991 a 2002 corresponden a la EPH puntual y entre los años 2003 y 2013 a la EPH continua. Para el año 2003 se utilizó el dato correspondiente a la segunda mitad del año y entre los años 2004 y 2013 el promedio de los dos semestres (para el año 2007, el valor del segundo semestre corresponde exclusivamente al último trimestre).

Por último, el proceso de recuperación económica abierto en la salida de la post-convertibilidad estuvo marcado por una serie de mudanzas en el esquema de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Un primer ámbito de modificaciones sustanciales fue el de las políticas laborales, marcado por la proliferación de mecanismos centralizados de concertación salarial entre empresarios y sindicatos arbitrados por el gobierno (ETCHEMENDY; COLLIER, 2007;

PANIGO; CHENA, 2011). Además, la salida del régimen de convertibilidad implicó un cambio en el régimen macroeconómico, variando tanto los objetivos como las herramientas privilegiadas por las políticas macroeconómicas (CURIA, 2011; DAMILL; FRENKEL, 2014; DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011; MOREIRA CUNHA; FERRARI, 2009).

Otro cambio del período fue la reversión de varias de las principales privatizaciones de servicios públicos llevados a cabo durante la década anterior, principalmente la re-estatización del sistema previsional en el año 2008, y la nacionalización de la mayor empresa privada del país, la petrolera YPF en el año 2012. Finalmente, en el área de las políticas sociales se dieron una gran variedad de transformaciones, especialmente en el ámbito de la seguridad social, ya sea cuantitativamente –con un marcado aumento del Gasto Público Social- como cualitativamente –en las formas de administración y los mecanismos de funcionamiento de las mismas (REPETTO, 2014; DANANI; HINTZE, 2014; BECCARIA; DANANI, 2014).

Este trabajo se propone ofrecer una lectura del período en cuestión a partir de las diferentes estrategias de desarrollo implementadas desde el Estado. En este sentido, en línea con varios análisis existentes (BRESSER-PEREIRA, 2007; CURIA, 2011; MOREIRA CUNHA; FERRARI, 2009; DAMILL; FRENKEL, 2014; DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011), se defiende la idea de que el proceso de recuperación de la crisis estuvo marcado por el despliegue de una estrategia “neodesarrollista” -cuyo pilar central fue la manutención de una tasa de cambio competitiva como el pilar central del esquema macroeconómico- hasta comienzos del año 2007.

Algunos estudios consideran a la estrategia seguida a partir de ese año como un desvío de la trayectoria virtuosa original de la post-convertibilidad y una oportunidad perdida de entrar en una senda sustentada de desarrollo (DAMILL; FRENKEL, 2014; LEVY YEYATI; VALENZUELA, 2013). Sin embargo, aquí es defendido el argumento de que entre los años 2007 y 2009 tuvo lugar un desplazamiento en la estrategia de desarrollo hacia una de tipo “social-desarrollista”, vigente desde entonces. En relación a ello, es presentada la hipótesis de que ese desplazamiento tuvo lugar ya que, hacia el año 2007, la coalición de apoyos sociales del gobierno⁵ no era compatible con los efectos distributivos que acarrearían los ajustes en el esquema macroeconómico requeridos para mantener la estrategia neodesarrollista. Frente a ese dilema, la estrategia “social-desarrollista” adoptada estuvo basada principalmente en la expansión del consumo y de la inversión social, para lo cual las políticas sociales tuvieron un papel fundamental.

⁵ En mayo de 2003 Néstor Kirchner se convirtió en Presidente tras haber sido apoyado por el mandatario saliente -Eduardo Duhalde- en las elecciones. En gran parte, su gobierno siguió los lineamientos del de su antecesor. En el año 2007, Néstor Kirchner fue sucedido por su esposa Cristina Fernández de Kirchner, quien poseía una extensa carrera como legisladora nacional. En el año 2011, Cristina Fernández de Kirchner fue reelecta para un segundo mandato hasta el año 2015.

Además de esta introducción, el trabajo comienza con una descripción de las características centrales del neodesarrollismo como estrategia nacional de desarrollo (sección 2.1). Luego, se describe proceso de recuperación durante la primera fase de la post-convertibilidad, destacando los elementos centrales de la estrategia neodesarrollista aplicada en Argentina (sección 2.2). A continuación, se presentan los aspectos centrales de la coalición de apoyo del gobierno, destacando el papel de los sindicatos en la misma, y las dificultades para compatibilizar la continuidad de la estrategia neodesarrollista con la misma (sección 3.1). En seguida, a partir de la presentación de datos sobre la evolución de los componentes del PIB y del gasto público, se defiende el argumento del desplazamiento hacia una estrategia social-desarrollista a partir del año 2007 (sección 3.2). Finalmente, se realizan algunas reflexiones finales acerca de las contradicciones al interior de la estrategia social-desarrollista y sobre sus condiciones de sustentabilidad (sección 4).

2. El proceso de recuperación post-crisis: la estrategia neodesarrollista

2.1. El neodesarrollismo como estrategia nacional de desarrollo: esquema macroeconómico y coalición de apoyo

Luego de cuatro años consecutivos de caída del producto -y de un agravamiento inédito de todos los indicadores sociales y distributivos-, a partir de septiembre de 2002 la economía argentina comenzó a crecer nuevamente (DAMILL; FRENKEL, 2014). Desde ese momento, se inició un proceso de reversión de la situación generada por la crisis, cuyas características principales estuvieron determinadas por la adopción de una estrategia de corte neodesarrollista (GRUGEL; RIGGIROZZI, 2007; MOREIRA CUNHA; FERRARI, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2007; CURIA, 2011; WYLDE, 2011).

El neodesarrollismo puede ser definido como una estrategia nacional de desarrollo cuyos lineamientos rescatan algunos elementos de las estrategias nacional-desarrollistas que siguieron los países latinoamericanos durante el período de industrialización por sustitución de importaciones, pero reconociendo sus errores y adaptada a las nuevas condiciones de la economía mundial (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2007). En el plano político, la implementación de esta estrategia requiere la formación de coaliciones de apoyo que incluyan a sectores del empresariado nacional, a la burocracia estatal y a la clase trabajadora para hacer frente a las presiones contrarias provenientes de capitales rentistas, los exportadores de *commodities* e intereses extranjeros (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012).

Las principales características de la estrategia neodesarrollista pueden ser definidas a partir de su diferenciación en relación a las del antiguo nacional-desarrollismo y a las de la de la ortodoxia

liberal que orientó las reformas de la década de 1990 (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2007). Siguiendo la delimitación realizada por Bresser Pereira y Theuer (2012), pueden resaltarse algunas de las características principales de la estrategia neodesarrollista.

En relación a su aplicabilidad, ésta está explícitamente concebida para ser adoptada en países capitalistas con niveles de ingreso medio, en los cuales el Estado debe tener un papel estratégico en la definición en conjunto con la sociedad de una estrategia nacional de desarrollo. Esta estrategia no se limita exclusivamente la adopción de un régimen determinado de políticas macroeconómicas, sino que supone la formación de un pacto político entre empresarios, trabajadores y la burocracia estatal que tenga como objetivo el aumento de la competitividad de la industria nacional y la implementación de políticas sociales tendientes a aumentar el bienestar de la población.

En relación a la participación del Estado en la economía, la estrategia neodesarrollista concibe que ésta debe darse exclusivamente en los sectores monopolistas (infraestructura, servicios públicos, industria de base y minería), en los cuales debe tener un papel activo en la planificación y, en casos específicos, en la producción. Esto último distancia al neodesarrollismo tanto de la ortodoxia liberal –para la cual el papel del Estado debe limitarse a garantizar los derechos contractuales y de propiedad–, como del antiguo desarrollismo –que le asignaba un papel más activo al Estado en el proceso de industrialización- (*Ibíd.*).

En relación a la política fiscal, el neodesarrollismo se caracteriza por defender la importancia de la responsabilidad fiscal, debiendo ser los déficits presupuestarios únicamente una herramienta para épocas de crisis. De esta manera, se diferencia del recurso constante al gasto público como herramienta de política económica de lo que considera el “populismo económico” (BRESSER-PEREIRA, 2007) o “keynesianismo vulgar” (CURIA, 2011) en el que muchas veces derivó la estrategia de desarrollo del antiguo desarrollismo.

Un punto central del que parte la estrategia neodesarrollista es el reconocimiento de que en los países en desarrollo la tasa de interés suele ser demasiado alta, mientras que la tasa de cambio tiende a estar sobrevaluada. El origen del primero de esos fenómenos está relacionado con la utilización de las tasas de interés como herramienta para combatir la inflación. El segundo tiene origen en el “populismo cambiario” –la fijación de la tasa de cambio para controlar la inflación y aumentar artificialmente los salarios en el corto plazo–, las entradas excesivas de capitales generados por el modelo de crecimiento con ahorro externo –fomentado por las altas tasas de interés– y, fundamentalmente, en la “enfermedad holandesa” –la tendencia a la valorización cambial producida por las exportaciones de *commodities*, cuya competitividad es viable a tasas de cambio más apreciadas que la de la producción de otros bienes transables–. En relación a esto último, una herramienta de

política que considera importante para neutralizar la enfermedad holandesa es un impuesto sobre las exportaciones de *commodities* (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012).

Mientras que el antiguo desarrollismo defendía la instauración de tarifas arancelarias elevadas o tipos de cambio múltiples para defender la competitividad internacional de las industrias nacionales, la estrategia neodesarrollista está basada en la manutención de una tasa de cambio competitiva como herramienta central de la política económica. Para ello, defiende la implementación de regímenes de tasa de cambio flotante con una fuerte administración del banco central mediante la compra y venta de reservas y los controles de la cuenta de capitales. En este sentido, la estrategia neodesarrollista está basada sobre la concepción de que no existe una restricción externa estructural al crecimiento económico que se manifiesta en forma de escasez permanente de dólares, sino que ésta solamente aparece por el impulso desproporcionado a las importaciones que produce la sobrevaluación de la tasa de cambio (*Ibíd.*).

Finalmente, una característica central de la estrategia neodesarrollista es su preocupación por la distribución igualitaria de los beneficios del crecimiento en la sociedad. Al reconocer el carácter democrático de las sociedades a las que apunta, la estrategia neodesarrollista considera al bienestar de la población como un componente central del desarrollo, que no es sólo económico sino también social (*Ibíd.*).

Por lo tanto, pueden percibirse dos dimensiones complementarias de una estrategia neodesarrollista. Por un lado, un esquema macroeconómico enfocado en aumentar los niveles de competitividad de los sectores industriales y las exportaciones con alto valor agregado. Por otro, la preocupación por conseguir niveles relativamente igualitarios en la distribución del ingreso, necesarios para mantener el apoyo político a la estrategia neodesarrollista en el contexto de sociedades democráticas.

Sin embargo, es posible pensar que en determinadas situaciones algunos de los lineamientos económicos de la estrategia neodesarrollista entren en conflicto con sus aspectos distributivos y, por lo tanto, puedan afectar su sustentabilidad. Como se defiende a continuación, existen elementos para considerar que ello aconteció en Argentina a partir del año 2007.

2.2. La estrategia neodesarrollista en la Argentina (2002-2007)

El modelo macroeconómico adoptado a partir de la salida de la convertibilidad -cuyos lineamientos fueron introducidos durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde y continuados

durante el gobierno de Néstor Kirchner⁶- estuvo basado en el mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva y estable (TCRCE) (DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011; CURIA, 2011). Las condiciones iniciales que permitieron el surgimiento de ese modelo fueron establecidas durante el año 2002, cuando el cambio en los precios relativos generado por el abandono de la paridad cambiaria estableció las condiciones sobre las que se edificaría la recuperación.

Por un lado, la devaluación supuso una recomposición de la rentabilidad de las firmas industriales hasta entonces afectada por la apreciación cambiaria. Por otro, generó un encarecimiento relativo de las importaciones, lo que impulsó la demanda por bienes producidos en el país. Además, el control relativamente rápido de la burbuja cambial desatada por la devaluación permitió que en la segunda mitad del año 2002 la economía se estabilizase, evitándose la explosión de un proceso hiperinflacionario (DAMILL; FRENKEL, 2014; DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011).

A partir del año 2003, el Banco Central comenzó a intervenir en el mercado cambiario para impedir una apreciación del peso, estableciéndose la preservación de una TCRCE como objetivo de la política económica (DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011). De acuerdo con la visión oficial, ésta era un instrumento central para impulsar un proceso de crecimiento basado en la expansión de sectores productivos que permitiesen la reindustrialización del país (MEyP, 2007).

Aunque la competitividad de la tasa de cambio fuese un objetivo explícito del gobierno, el Banco Central no realizaba referencias explícitas acerca de una tasa de cambio real objetivo. Sin embargo, en los hechos, la política de flotación administrada apuntó a mantener una tasa de cambio multilateral real (TCRM)⁷ estable hasta el año 2007 (gráfico 2). Ello implicó mantener la tasa de cambio nominal respecto al dólar estadounidense entre \$2,8 y \$3.1 pesos argentinos durante la vigencia del modelo entre principios del 2003 y principios del 2007 (Damill & Frenkel, 2014; Damill, et al., 2011).

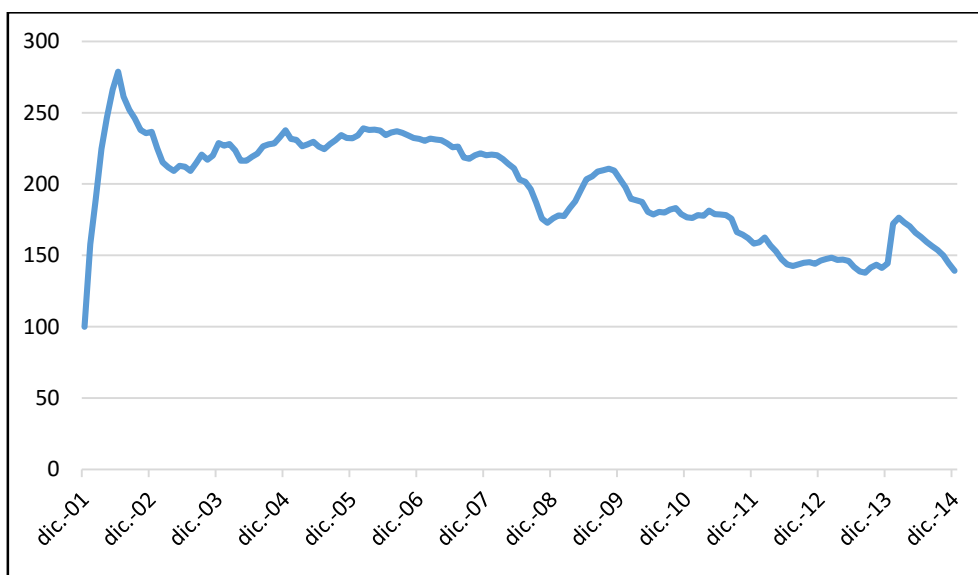
Junto con el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, otro de los objetivos de la política económica fue el mantenimiento de la prudencia fiscal (Ministerio de Economía y Producción, 2007). La combinación de estos dos objetivos se vio reflejada en la manutención simultánea del superávit primario en el sector público y un saldo positivo en la cuenta corriente, los denominados “superávits gemelos” (DAMILL; FRENKEL, 2014; DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011).

⁶ Néstor Kirchner asumió la Presidencia el 25 de mayo de 2003, luego de haber sido el segundo candidato más votado en las elecciones generales celebradas el 27 de abril, gracias a la renuncia de Carlos Menem a participar en un *ballotage* del que seguramente habría salido holgadamente derrotado.

⁷ El índice TCRM es producido por el Banco Central de la República Argentina y mide el precio relativo de los bienes y servicios de la economía con relación a los de un grupo de países con los que se realizan transacciones comerciales, de acuerdo a su participación en el comercio exterior de la Argentina (BCRA, 2005).

Como puede observarse en el gráfico 3, el resultado de la cuenta corriente fue superavitario hasta el año 2009, mientras que el superávit primario fue mantenido hasta el año 2010. Dos factores contribuyeron a la obtención de esos superávits: la absorción por el sector público, a través de los impuestos, de los efectos de la devaluación sobre la rentabilidad de los bienes transables y los altos precios alcanzados por los bienes primarios exportados –principalmente la soja- (DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011).

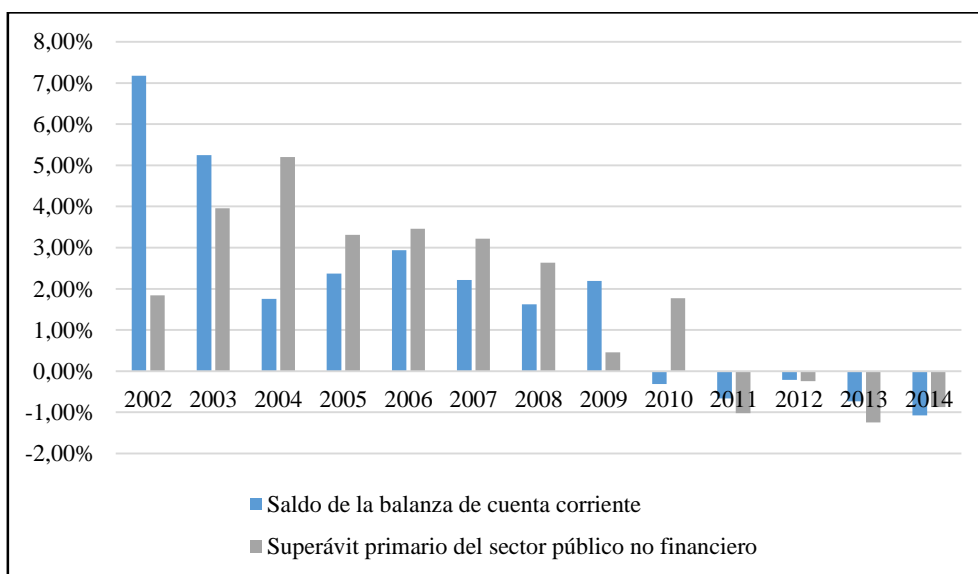
Gráfico 2. Tipo de Cambio Real Multilateral (diciembre 2001=100).



Fuente: elaboración propia en base a BCRA, Damill y Frenkel (2014) e IPC-9 provincias (CIFRA).

Nota: Se usa la evolución de la serie mensual de TCRM informada por el BCRA, pero usando como deflactor el IPC-9 provincias (CIFRA) a partir de enero de 2007.

Grafico 3. Superávit primario y saldo del balance en cuenta corriente como porcentaje del PIB (2002-2014).



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL y Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Nota: La serie de saldo del balance en cuenta corriente como porcentaje del PIB fue elaborada en base a las series de saldo en cuenta corriente en dólares y de PIB en dólares a precios corrientes informadas por CEPAL. La serie de superávit primario del sector público no financiero es la informada por CEPAL hasta el año 2013. El dato para el año 2014 fue calculado en base a información de la Secretaría de Hacienda y a la serie del PIB nominal en pesos informada por CEPAL.

En relación a ello, una política que tuvo un rol clave en la estrategia neodesarrollista fue la introducción de retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios e hidrocarburos. En un contexto de alza de los precios internacionales de las *commodities*, ello apuntó tanto a evitar las presiones sobre la apreciación cambiaria como a bloquear la transmisión de los aumentos de precios generados por la devaluación al mercado interno (CURIA, 2011). Además, al contribuir para mejorar la situación de las finanzas públicas, la introducción de las retenciones estuvo relacionada a la instauración de políticas de transferencia de ingresos hacia los sectores de la población con menores ingresos (RIGGIROZZI, 2009; RICHARDSON, 2009).

La principal innovación en el terreno de las políticas de transferencia de ingresos fue la creación en el año 2002 del programa de empleo “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” (PJyJHD). Éste estipulaba la instauración de una transferencia monetaria para desocupados que estuvieran a cargo de familias que incluyeran en su seno algún menor de 18 años o una persona con algún tipo de discapacidad. El monto de la transferencia no alcanzaba a superar los niveles de la línea oficial de pobreza y, a cambio, los receptores debían realizar tareas laborales o participar de programas educativos por alrededor de 20 horas semanales. El programa alcanzó a tener más de 2 millones de beneficiarios a mediados del año 2003, cubriendo al 25,4% de los hogares cuyo ingreso estaba bajo la línea oficial de pobreza y un 42,3% de los hogares indigentes (NEFFA, 2008). A partir del dinamismo mostrado por el mercado de trabajo durante el período y del surgimiento de nuevos programas de transferencia de ingresos, el PJyJHD fue disminuyendo su alcance hasta desaparecer completamente con la creación de la Asignación Universal por Hijo en el año 2009 (REPETTO, 2014).

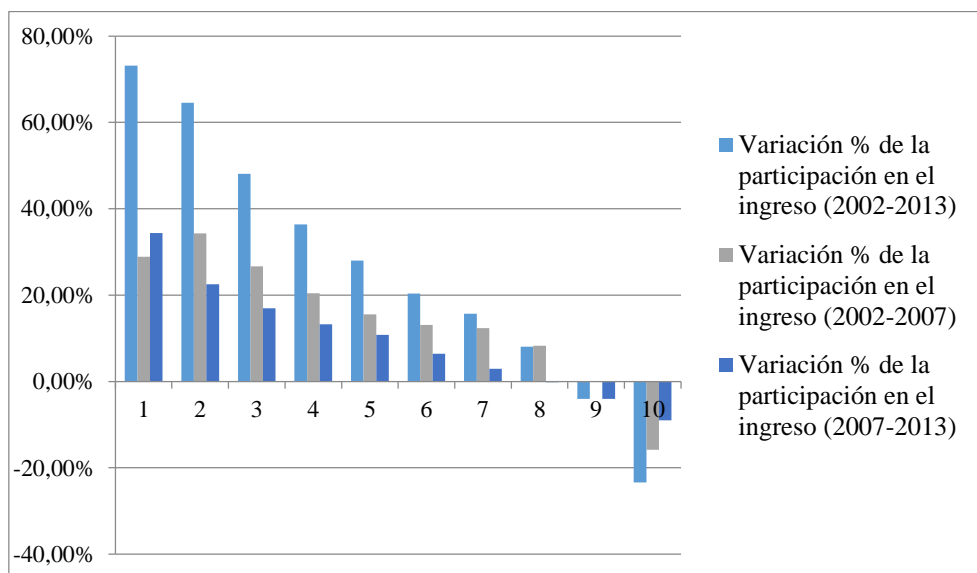
Hacia finales de 2006, los resultados del camino neodesarrollista seguido por Argentina desde el fin del período de la post-convertibilidad eran perceptibles en la modificación de la situación económica y social del país. El PIB per cápita real medido en dólares era un 35,5% mayor al del año 2002 y, por primera vez, se encontraba por encima del techo histórico anterior alcanzado en el año 1998 (Gráfico 1).

Ese crecimiento había sido acompañado por una mejora de los indicadores distributivos y laborales. El crecimiento del período favoreció relativamente más a los tres primeros deciles de la distribución del ingreso –que aumentaron su participación en la misma en más de 20%–,

fundamentalmente en detrimento del último decil de la distribución –cuya participación cayó 15,82%– (gráfico 4). Además, ese crecimiento fue acompañado por la generación de nuevos empleos, lo que se reflejó en un aumento de 7 puntos porcentuales en la tasa de empleo y en una caída del desempleo (gráfico 5). Sin embargo, a pesar de la tendencia decreciente, la concentración del ingreso aún elevada en términos históricos –el coeficiente de Gini aún era más alto que las mediciones existentes hasta principios de la década del 1990 (gráfico 1)–.

En relación a las causas que generaron esa caída de la desigualdad, Gasparini y Cruces (2009) señalan que la información existente no permite especificarlas con exactitud. Sin embargo, señalan a las siguientes como las principales fuerzas por detrás del fenómeno entre los años 2003 y 2007: la recuperación económica; la expansión del empleo y los reajustes salariales –en un contexto de fortalecimiento de las instituciones laborales y los sindicatos–; la devaluación inicial y su impacto positivo sobre la actividad de las industrias intensivas en trabajo no calificado –a la vez que retardatario sobre el proceso de actualización tecnológica, debido al cambio en los precios relativos de los bienes de capital importados–; y el establecimiento de políticas masivas de transferencias de ingreso –fundamentalmente el Plan Jefas y Jefes–.

Gráfico 4. Variación porcentual de la participación en el ingreso según decil (2002-2013, 2002-2007, 2007-2013).



Fuente: elaboración propia en base a datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: Se utilizaron los tabulados de la EPH puntual para el año 2002 y del primer semestre de la EPH continua para los años 2007 y 2013.

Sin embargo, a pesar de esos resultados positivos en términos de crecimiento económico y distribución del ingreso, hacia principios de 2007 había indicios de un deterioro de los fundamentos del modelo basado en la competitividad de la tasa de cambio (DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO,

2011; CURIA, 2011). Los aumentos de precios provocados por la aceleración inflacionaria⁸ (tabla 1) obligaban a atacar la estabilidad de la tasa de cambio –realizando una devaluación con un potencial efecto de aceleración inflacionaria- o a resignarse a pérdidas de competitividad. Frente a ello, una opción teóricamente posible era controlar el sesgo expansivo que la política fiscal venía adquiriendo desde el año 2005 –aunque hasta entonces sin perjudicar la manutención del superávit primario- ya que ésta contribuía para el aumento de la presión inflacionaria en un contexto de aumento del gasto privado e intensificación de la puja distributiva (DAMILL; FRENKEL, 2014).

Tabla 1. Tasa anual de inflación.

| Año | IPC (INDEC) | IPC-9 provincias (CIFRA) |
|------|-------------|--------------------------|
| 2002 | 40,95% | |
| 2003 | 3,66% | |
| 2004 | 6,10% | |
| 2005 | 12,33% | |
| 2006 | 9,84% | |
| 2007 | 8,47% | 25,29% |
| 2008 | 7,24% | 22,98% |
| 2009 | 7,69% | 14,92% |
| 2010 | 10,92% | 26,07% |
| 2011 | 9,51% | 22,59% |
| 2012 | 10,84% | 23,77% |
| 2013 | 10,95% | 29,89% |
| 2014 | 23,9% | 30,68% |

Fuente: IPC e IPCNu (INDEC) e IPC-9 provincias (CIFRA).

Nota: El dato de 2014 del IPC corresponde al IPCNu, nuevo índice informado por el INDEC.

El hecho de que ese ajuste no haya sido seguido es señalado en algunos análisis como un desvío de una trayectoria virtuosa generado por la priorización de intereses cortoplacistas por parte del gobierno (DAMILL; FRENKEL, 2014; DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011; LEVY YEYATI; VALENZUELA, 2013; CURIA, 2011). De acuerdo con este argumento, podría considerarse ese abandono del modelo de TCRCE como un abandono de la estrategia neodesarrollista y una caída en un ciclo de populismo económico (BRESSER-PEREIRA, 2007; CURIA, 2011).

⁸ Es necesario aclarar que las alteraciones realizadas en la medición del Índice de Precios al Consumidor (IPC) a partir de enero de 2007-tras las intervenciones gubernamentales en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)- vuelven poco confiables a las estadísticas oficiales sobre la evolución de la inflación. En relación a ello, una alternativa presente en la literatura (DAMILL; FRENKEL, 2014; DAMILL; FRENKEL; MAURIZIO, 2011; SANTARCÁNGELO, 2013) es la utilización del índice IPC-9 provincias elaborado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) -ligado a la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA)- a partir de los índices de precios elaborados por institutos estadísticos provinciales.

Sin embargo, ese argumento puede ser relativizado si el análisis es complementado con los aspectos relativos a la coalición social sobre la que puede sustentarse una estrategia de desarrollo en Argentina. En este sentido, Moreira Cunha y Ferrari (2009) resaltan que, frente a las fuertes presiones existentes para adoptar un perfil primario-exportador en la economía argentina, el apoyo de los trabajadores resulta central para la consecución de una estrategia neodesarrollista. Por lo tanto, en un contexto de una sociedad con fuertes presiones igualitaristas, la compatibilización de políticas deflacionistas que contribuyesen a mantener la estrategia neodesarrollista entraba en conflicto con el apoyo político hacia la misma.

3. La estrategia de desarrollo a partir del año 2007: ¿un giro social-desarrollista?

3.1. Las dificultades para mantener la coalición de apoyo a la estrategia neodesarrollista

La devaluación inicial producida a con el fin de la convertibilidad en enero de 2002 implicó una reducción notable en el salario real de los trabajadores (gráfico 6). Como durante ese año hubo un 40% de inflación, pero, frente al elevado nivel de desempleo, no hubo mejoras salariales equivalentes, la acelerada recomposición de la tasa de ganancia que se generó en el conjunto de la economía fue el motor que impulsó la recuperación (SCHORR, 2012).

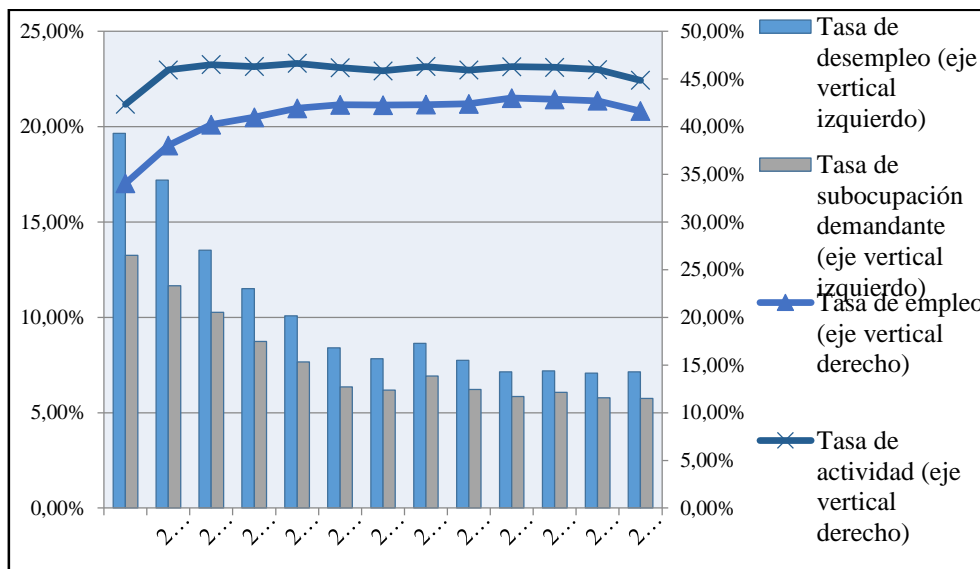
En relación a ello, es necesario considerar que la salida devaluatoria del régimen de convertibilidad había sido apoyada fuertemente por el “Grupo Productivo”, un grupo de lobby conformado por grandes industrias nacionales que desde finales del régimen de convertibilidad abogaba por una devaluación que recompusiera los márgenes de competitividad de la industria argentina. De hecho, éste fue un actor central en la coalición de apoyos sociales que sustentó a gobierno de Eduardo Duhalde, durante el cual fueron instituidas las bases de la estrategia neodesarrollista (RIGGIROZZI, 2009; MERINO, 2014).

Si bien el fortalecimiento de la burguesía nacional fue uno de los objetivos principales del primer gobierno kirchnerista (BASUALDO, 2011), el principal actor de la coalición de apoyos sociales desde la asunción de Néstor Kirchner en el año 2003 pasó a ser los sindicatos (ETCHEMENDY, 2014). Ello, sumado al mayor dinamismo del mercado de trabajo, permitió que los sindicatos reactivasen la puja distributiva para recuperar el terreno perdido con la devaluación.

De hecho, a partir del año 2004 hubo una significativa reactivación de los conflictos laborales, que desde la segunda mitad de los años noventa habían perdido protagonismo frente a conflictos protagonizados por movimientos sociales de desocupados. Esto fue posible ya que, a pesar de que el desempleo aún estuviese en niveles por encima de los dos dígitos hasta el año 2006 (gráfico 5), los

niveles de fragmentación de la mano de obra ampliaban los márgenes de negociación de los sindicatos (ETCHEMENDY; COLLIER, 2007)⁹.

Gráfico 5. Tasa de desempleo, tasa de subocupación demandante, tasa de empleo y tasa de actividad (2002-2014).



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH, INDEC.

Nota: Las cifras para el año 2002 corresponden a datos de la EPH puntual. Entre 2003 y 2014 corresponden a datos de la EPH continua.

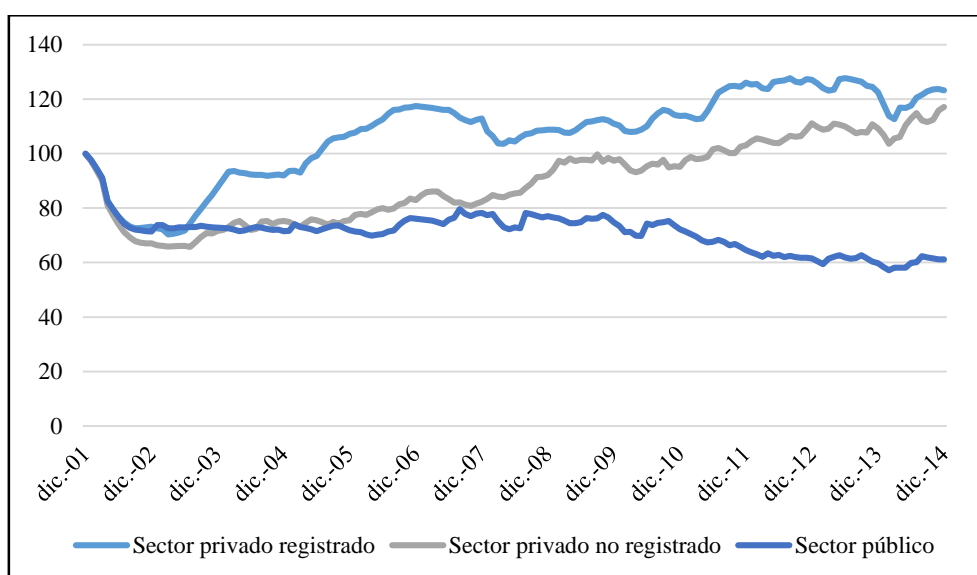
Este proceso de recomposición de los salarios del sector formal de la economía se dio en el marco del surgimiento de una nueva dinámica en las relaciones entre el Estado y los sindicatos que puede ser considerada un caso de “neocorporativismo segmentado” (ETCHEMENDY; COLLIER, 2007). A diferencia de los esquemas de corporativismo estatal del periodo de sustitución de importaciones -y a pesar de formar parte de la coalición gubernamental-, en el neocorporativismo segmentado los sindicatos presionan por mejoras salariales con considerables grados de autonomía. Sin embargo, a diferencia del neocorporativismo europeo, los altos grados de informalidad en la economía suponen que esas negociaciones no cubran a la totalidad de los trabajadores. Además, no se recurre a la moderación salarial como contraparte de políticas sociales que aumenten los niveles de desmercantilización de la fuerza de trabajo (*Ibíd.*).

Tomando en consideración la nueva posición de los sindicatos para negociar la distribución del crecimiento, así como su importancia dentro de la coalición de sustento del gobierno, resulta

⁹ Además, Ruth Collier y Sebastián Etchemendy (2007) señalan dos motivos “de largo plazo” que permitieron a los sindicatos recuperar terreno. Por un lado, los sectores más beneficiados por la liberalización durante la década de 1990 (transporte, alimentos, hidrocarburos) contaban con altos niveles de sindicalización. Por otro, todos los sindicatos retuvieron altos niveles de “poder asociativo” (manutención de la negociación colectiva centralizada, monopolio de la representación sindical, manejo de las Obras Sociales) como contraparte de su aceptación de las reformas estructurales.

posible percibir un punto de tensión entre el plan de estabilización que era necesario para mantener los fundamentos del modelo de tasa de cambio competitiva y la coalición de apoyo de la estrategia neodesarrollista. Además, si bien los ingresos reales de los asalariados del sector formal habían conseguido recuperar con creces el nivel de finales de la convertibilidad, hacia 2007 los sectores de asalariados informales y del sector público –presumiblemente los más afectados si hubiese sido aplicado el plan de estabilización- todavía poseían ingresos reales sensiblemente por debajo (gráfico 6).

Gráfico 6. Evolución de los salarios del sector privado registrado, sector privado no registrado y sector público (diciembre de 2001=100).



Fuente: elaboración propia en base al Índice de Salarios (INDEC), IPC (INDEC) e IPC-9 provincias (CIFRA).

Nota: Hasta diciembre de 2006 se utilizó el IPC oficial como deflactor de la evolución del índice de salarios. Desde enero de 2007 se utilizó el IPC-9 provincias.

3.2. La estrategia de desarrollo a partir del año 2007: una lectura a partir de la evolución del gasto público

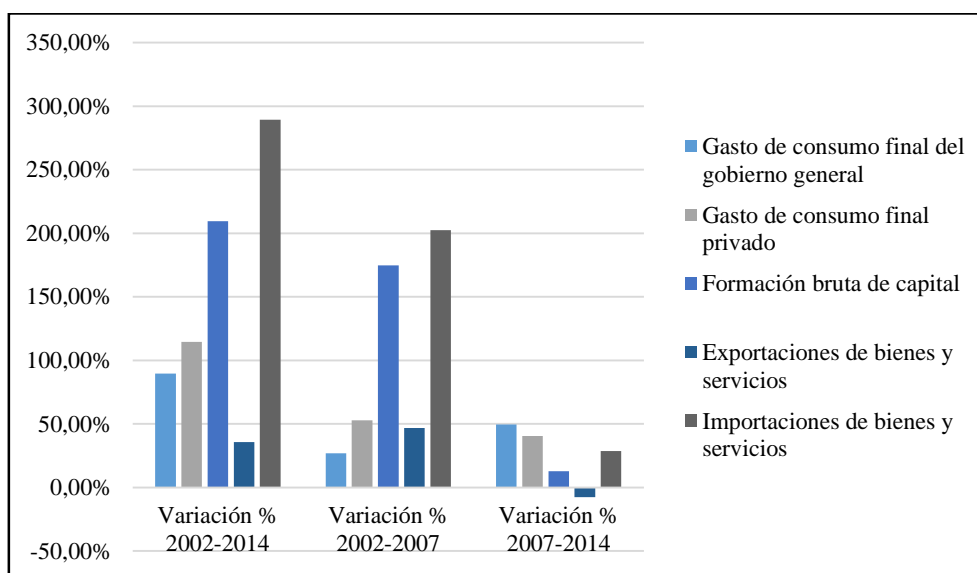
A la reticencia gubernamental a aplicar un plan de estabilización que permitiese continuar con la estrategia neodesarrollista, pueden sumarse otros acontecimientos que contribuyeron a definir el giro social-desarrollista que adoptó la estrategia de desarrollo a partir del año 2007. Por un lado, la crisis internacional impactó sobre la desaceleración del crecimiento durante el año 2008 y, más fuertemente, durante el año 2009 (ARCEO, ET AL., 2010). Por otro, la crisis política generada por el conflicto con los sectores agrarios en torno a la modificación del régimen de retenciones a las

exportaciones reforzó la necesidad del gobierno de consolidar su base de apoyos sociales¹⁰ (BASUALDO, 2011).

Frente a esta situación, la estrategia adoptada por el gobierno optó por privilegiar la expansión del consumo y el gasto público como principales motores del crecimiento económico. Ese cambio puede ser percibido al analizar la evolución de los componentes de PIB en los períodos 2002-2007 y 2007-2014 (gráfico 7).

Si se analiza todo el período 2002-2014, puede verse que la formación bruta de capital (209,58%) y las importaciones (289,22%) fueron los componentes con mayor crecimiento porcentual. Ello resulta bastante lógico si se tiene en cuenta que, en el año 2002, por efecto de la crisis, esas dos variables habían experimentado una caída significativa. De hecho, la variación relativa de esas variables durante los años de la estrategia neodesarrollista fue sensiblemente mayor que la de los otros componentes del PIB. En el período 2007-2014, los componentes con mayor variación acumulada fueron el gasto de consumo final del gobierno (49,47%) y el consumo privado (40,49%). En este segundo período sólo el consumo final del gobierno creció relativamente más que durante el primero.

Gráfico 7. Variación porcentual de los componentes del PIB (2002-2014, 2002-2007, 2007-2014).



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL.

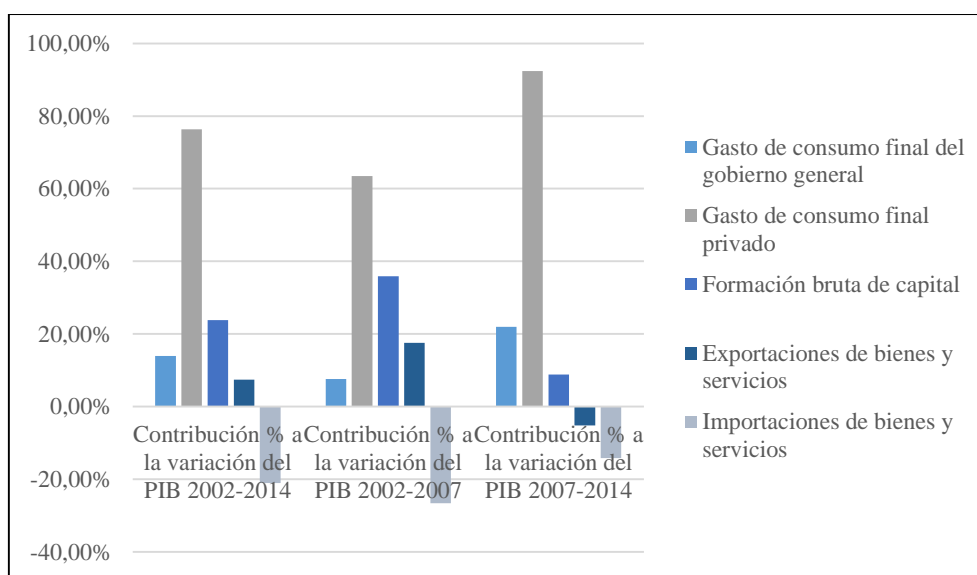
Nota: Fue utilizada la serie de evolución del PIB por objeto de gasto a precios constantes en dólares de 2010.

¹⁰ En marzo de 2008, frente a un cambio en el esquema de retenciones a la exportación de productos agrícolas —que establecía la movilidad de las alícuotas de las mismas según las variaciones en los precios internacionales— se desató un conflicto entre el gobierno y las cuatro organizaciones del empresariado agrícola argentino. Este conflicto duró más de cuatro meses signados por una multiplicidad de cortes de rutas y caminos protagonizados por los productores agropecuarios, así como por masivas manifestaciones en contra del gobierno. Si bien la derrota legislativa de la propuesta gubernamental desactivó el conflicto, éste puso de manifiesto las presiones a favor de fortalecer un perfil primario-exportador en la economía argentina (BASUALDO, 2011).

En relación al aporte realizado para la variación del PIB, el consumo privado (76,39%) y la formación bruta de capital fijo (23,83%) fueron los componentes que más aportaron si se analiza todo el período de la post-convertibilidad. Sin embargo, entre 2002 y 2007 el gasto en consumo final privado fue menos relevante que en el período siguiente (su aporte pasó de 63,48% a 92,4%), mientras que aconteció lo inverso con la formación bruta de capital fijo (su contribución disminuyó de 35,9% a 8,85%). Mientras que las exportaciones disminuyeron marcadamente su contribución (pasaron de aportar 17,56% del crecimiento del PIB durante la primera etapa a contraerse en términos reales durante la segunda), el gasto de consumo final del gobierno prácticamente la triplicó (pasando de 7,55% a 21,92%) (Gráfico 8).

Tomando en cuenta que en la serie del PIB utilizada el gasto en consumo final del gobierno incluye tanto el consumo público colectivo (administración pública, defensa, seguridad interior) como el consumo público individual (las transferencias sociales en especie, entre ellas los servicios públicos de salud y educación), al analizar la composición del gasto público puede suponerse que una parte sustancial de ese aumento se haya debido a la producción de servicios sociales, principalmente de salud y educación. Además, la significativa expansión del gasto público con el sistema previsional permite inferir que el aumento de las transferencias monetarias haya tenido influencia sobre la expansión del consumo final privado a partir del año 2007.

Gráfico 8. Contribución porcentual a la variación del PIB según componente (2002-2014, 2002-2007, 2007-2014).



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Nota: Fue utilizada la serie de evolución del PIB por objeto de gasto a precios constantes en dólares de 2010. Los porcentajes no suman necesariamente 100% por la existencia de discrepancias estadísticas en la serie.

En relación a ello, el análisis de la evolución del gasto público consolidado¹¹ como porcentaje del PIB durante la post-convertibilidad abona elementos para pensar que a partir del año 2007 hubo un desplazamiento de la estrategia de desarrollo. De hecho, mientras que entre 2002 y 2006 el gasto público aumento aproximadamente 3,5 puntos porcentuales su participación en el PIB, entre 2006 y 2012 ese aumento fue de casi 18 puntos porcentuales (gráfico 9).

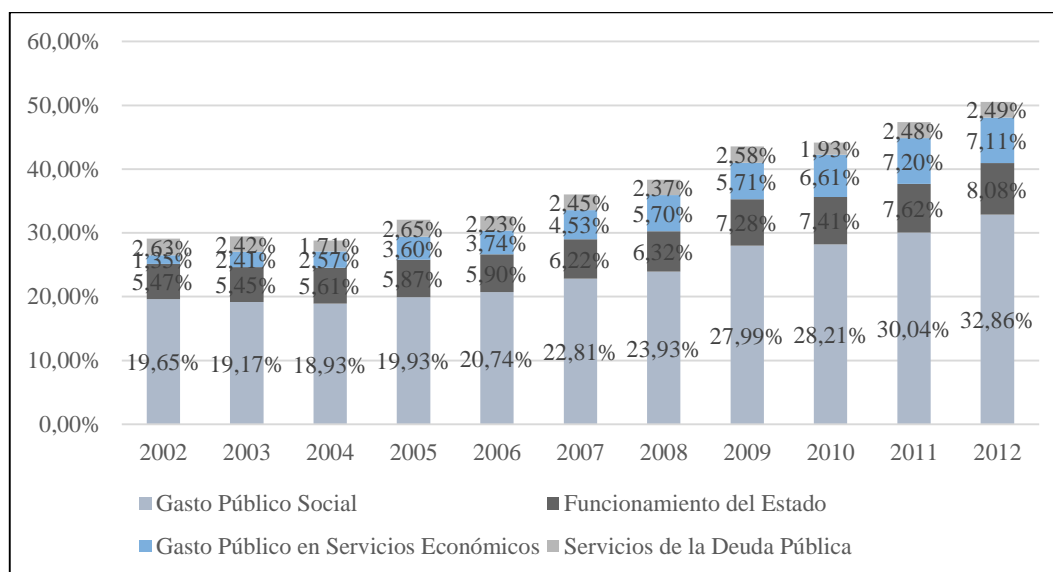
Cabe aclarar que estos datos corresponden a la serie del PIB con año base en 1993, cuyos datos alcanzan hasta el año 2012 y que fue reemplazada en el año 2013 por una nueva serie, con año base en 2004, calculada en base a una nueva metodología. Lamentablemente, esta serie posee datos únicamente desde el año 2004. Como las divergencias en el nivel del PIB calculado en las diferentes series son significativas, el peso del gasto público como porcentaje del mismo varía notablemente. Por lo tanto, se opta por presentar los gráficos sobre gasto público como porcentaje del PIB utilizando ambas series (Gráficos 9 y 10). Aunque los niveles sean marcadamente diferentes según cuál serie se tome como referencia, ambas muestran la misma tendencia creciente en la participación del gasto público.

Un primer elemento relevante del aumento del gasto público a partir del 2007 es el gasto público en servicios económicos -que en 2013 duplicaba los niveles de 2006 (Gráfico 10)-. Éste juega un papel importante en la expansión del consumo ya que computa los subsidios al transporte, energía y combustibles y otros servicios públicos. Este aumento refleja una tendencia anterior ya que, como resultado del recurso a los subsidios como medio para frenar los aumentos de las tarifas de los servicios públicos, entre 2002 y 2006 el gasto en servicios económicos prácticamente triplicó su participación en el producto (gráfico 9).

El principal responsable por el aumento del gasto público a partir de 2007 fue la expansión del gasto público social. De hecho, más de dos tercios del gasto público como proporción del PIB desde el año 2007 se debieron al mismo (Gráficos 9 y 10). A su vez, esta expansión del gasto social entre los años 2007 y 2013 se debió casi enteramente a los aumentos en el gasto del sistema previsional (que explican aproximadamente 45% del aumento total) y a la inversión social en salud y en “educación, cultura, ciencia y técnica” (que, en conjunto, explican otro 45%). En relación a los niveles del año 2006, estas tres áreas del gasto público social explican 89,25% del aumento en la participación del gasto público social en el PIB y 60,77 % del aumento de la participación del gasto público en el PIB hacia el año 2013 (gráfico 12).

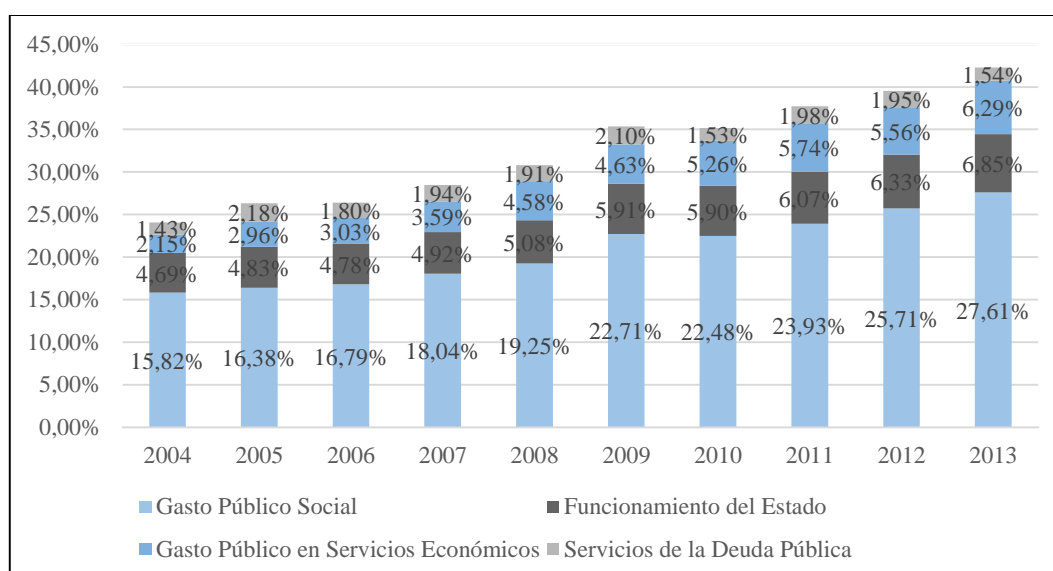
¹¹ La serie del gasto público consolidado agrupa los gastos de los tres niveles del gobierno: nacional, provincial y municipal.

Gráfico 9. Gasto Público Consolidado según finalidad como porcentaje del PIB (2002-2012, serie año base 1993).



Fuente: elaboración propia en base a serie de gasto público consolidado en pesos corrientes (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) y PIB a precios corrientes en pesos, serie con año base 1993 (CEPAL).

Gráfico 10. Gasto Público Consolidado según finalidad como porcentaje del PIB (2004-2013, serie año base 2004).

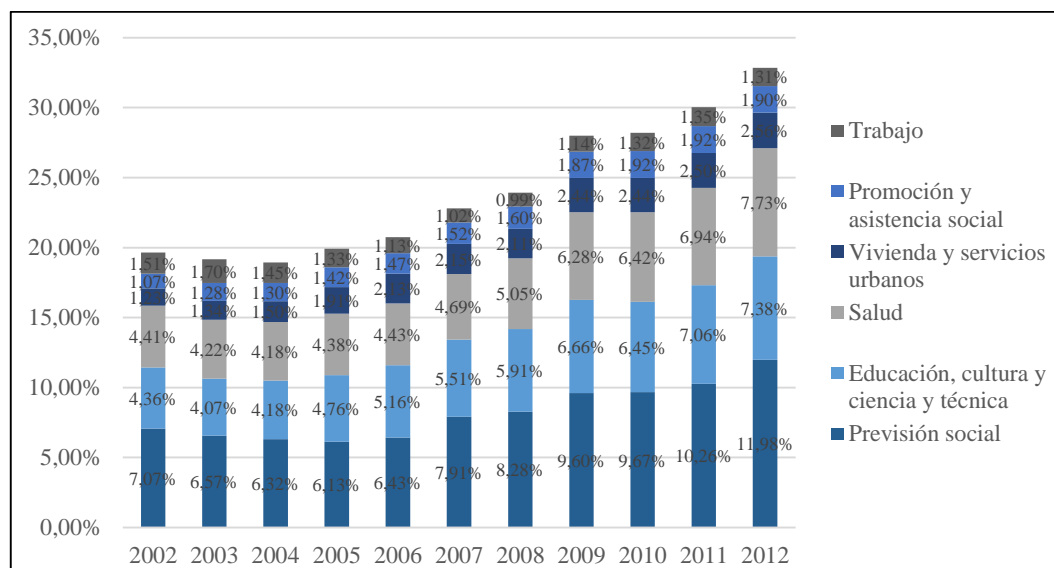


Fuente: elaboración propia en base a serie de gasto público consolidado en pesos corrientes (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) y PIB a precios corrientes en pesos, serie con año base 2004 (CEPAL).

El hecho de que a partir del año 2007 el gasto de consumo del gobierno y de las familias hayan ganado relevancia como componentes del PIB y que, en el mismo período, haya habido una expansión del gasto público generada fundamentalmente por las políticas sociales es lo que permite pensar en el surgimiento de una estrategia social-desarrollista. La característica central de ésta sería la de mantener una trayectoria de crecimiento redistributivo, para lo cual las políticas sociales de

transferencia de ingresos e inversión en servicios sociales capaces de aumentar las capacidades de la población son centrales (KERSTENETZKY, 2014; 2015; EVANS, 2014).

Gráfico 11. Gasto Público Social Consolidado según finalidad como porcentaje del PIB (2002-2012, serie año base 1993).



Fuente: elaboración propia en base a serie de gasto público consolidado en pesos corrientes (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) y PIB a precios corrientes en pesos, serie con año base 1993 (CEPAL).

Nota: la categoría "Vivienda y servicios urbanos" incluye tres categorías de la clasificación original: "Agua potable y alcantarillado", "Vivienda y Urbanismo" y "Otros servicios urbanos".

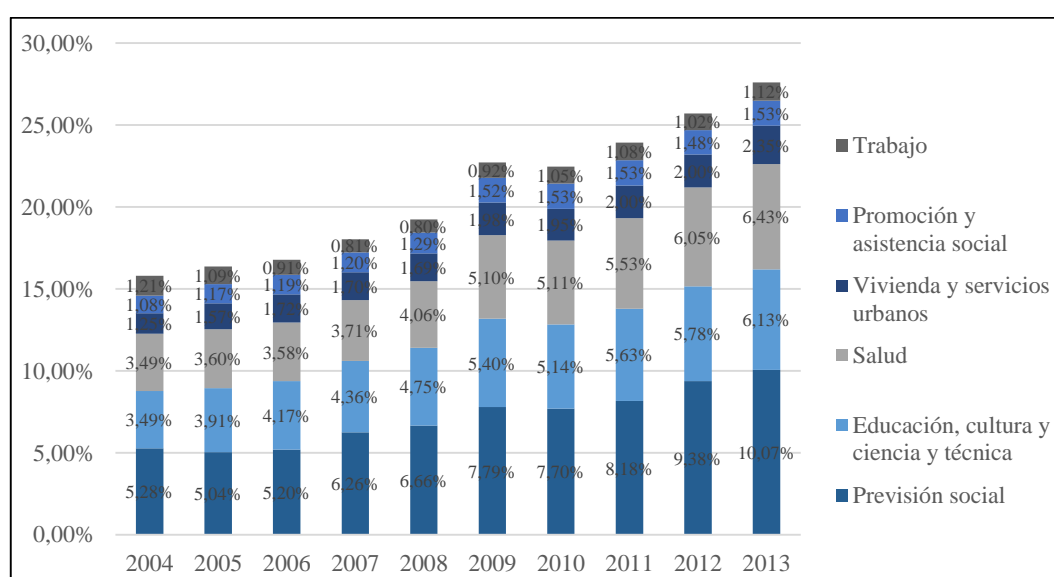
Este aumento en la relevancia de las políticas sociales fue el resultado de decisiones deliberadas de política que, en algunos casos, fueron anteriores al año 2007. Algunos de los principales ejemplos son: la Ley de Financiamiento Educativo del año 2006 -cuya meta principal era alcanzar el 6% del PIB invertido en educación para el año 2010 (BEZEM; MEZZADRA; RIVAS, 2014)-; el Plan de Inclusión Previsional de 2005 –cuyos efectos comenzaron a sentirse en el año 2007, cuando la cobertura previsional aumentó un 32,6% respecto al año anterior (BECCARIA; DANANI, 2014)-; la estatización completa del sistema previsional –que eliminó las cuentas de capitalización y universalizó el sistema de reparto solidario (*Ibíd.*)-; la ley de movilidad jubilatoria del año 2008 –que estableció un mecanismo para la actualización de los haberes jubilatorios en línea con los aumentos salariales en el sector formal de la economía (*Ibíd.*); y la creación de la Asignación Universal por Hijo en el año 2009 –que permitió ampliar el sistema de transferencias familiares para los asalariados del sector formal a los del sector informal y a los desocupados- (REPETTO, 2014).

Si bien es cierto que a partir del año 2007 el crecimiento económico disminuyó su ritmo en relación al período anterior, esa observación debería ser matizada con el hecho de que las condiciones

que habilitaron la estrategia neodesarrollista fueron generadas a partir de la devaluación del año 2002 –año en que el PIB cayó 10,9% (Gráfico 1)-.

Además, el crecimiento continuó siendo acompañado por una constante reducción en la desigualdad del ingreso. La proporción del ingreso apropiada por la porción más rica de la población en relación a la de con menores ingresos continuó cayendo a un ritmo similar al del período anterior. Esta caída de la desigualdad favoreció proporcionalmente más al primer decil de la distribución de lo que lo había hecho durante el primer período de la post-convertibilidad (gráfico 4).

Gráfico 12. Gasto Público Social Consolidado según finalidad como porcentaje del PIB (2004-2013, serie año base 2004).



Fuente: elaboración propia en base a serie de gasto público consolidado en pesos corrientes (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) y PIB a precios corrientes en pesos, serie con año base 2004 (CEPAL).

Nota: la categoría “Vivienda y servicios urbanos” incluye tres categorías de la clasificación original: “Agua potable y alcantarillado”, “Vivienda y Urbanismo” y “Otros servicios urbanos”.

Sobre la cuestión de cuáles fueron las casusas de la reducción de la desigualdad durante la segunda etapa de la post-convertibilidad, Lustig y Pessino (2014) brindan una aproximación interesante. De acuerdo con sus estimaciones, la disminución en el índice de Gini para el período 2003-2006 se debió enteramente a la disminución de la desigualdad en los ingresos de mercado. De hecho, si se contabilizan conjuntamente la redistribución por medio de políticas sociales y la carga del sistema impositivo, el efecto neto total de la redistribución del ingreso tuvo un impacto negativo en este período. En contraposición, durante el período 2006-2009 un 42,5% de la disminución en la desigualdad en la distribución del ingreso se debió al efecto conjunto de las políticas sociales y el sistema impositivo.

Sin embargo, a pesar del impacto positivo de las políticas sociales sobre la disminución de la desigualdad de ingreso, los análisis sectoriales sobre las políticas educativas y de salud del período arrojan resultados más matizados. En este sentido, en ambos sectores se destaca un aumento significativo en los niveles de cobertura, pero en el marco de sistemas fragmentados. Por lo tanto, las calidades diferenciales de los servicios a los que acceden los sectores de la población con distintos niveles de ingresos obliga a matizar el proceso de reducción de las desigualdades durante la post-convertibilidad (KESSLER, 2004).

Este último punto es de especial relevancia ya que, como pude desprenderse de los estudios acerca de la perspectiva de la inversión social, una estrategia social-desarrollista sostenible no sólo requiere de la disminución de las desigualdades presentes a través de políticas de transferencias monetarias, sino también de la provisión universal –y de forma equitativa- de servicios públicos que contribuyan a expandir las capacidades de la población (KERSTENETZKY, 2014; MOREL; PALIER; PALME, 2012; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2015).

4. Reflexiones finales

La estrategia social-desarrollista seguida en la Argentina a partir del año 2007 no carece de contradicciones que atentan contra sus posibilidades de sustentación. En torno a ello, sus críticos señalan las dificultades para contener la inflación, la disminución en el ritmo del crecimiento económico y las tendencias al proteccionismo como medio para controlar los déficits comerciales (DAMILL; FRENKEL, 2014; O'CONNOR, 2012). Sin embargo, más allá de esos problemas, es necesario considerar que la sustentabilidad a medio plazo de una trayectoria de crecimiento redistributivo depende de su éxito en aumentar las capacidades de la población (KERSTENETZKY, 2014; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2015).

En este sentido, pueden señalarse dos políticas sociales cuyos efectos sobre el crecimiento económico y la equidad distributiva resultan de relevancia: las transferencias monetarias –que tienen un impacto sobre la distribución estática del ingreso y contribuyen a la expansión del producto por vía del consumo- y los servicios sociales públicos universales –que, al contribuir a una expansión equitativa en las capacidades de la población, tienen impacto sobre las desigualdades dinámicas y el crecimiento económico a mediano plazo- (KERSTENETZKY, 2014; MOREL; PALIER; PALME, 2012; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2015).

Por lo tanto, resulta de interés realizar un análisis profundo sobre la trayectoria de esos dos tipos de políticas sociales en Argentina durante la post-convertibilidad. Por un lado, deben ser estudiados las reformas en las políticas de transferencias monetarias, tanto las previsionales como las

transferencias de ingresos a las familias con niños. Por otro lado, debe ser estudiada la trayectoria de las políticas que inciden directamente sobre las capacidades de la población, siendo el aspecto más relevante para ello analizar las reformas en el sistema educativo.

5. Bibliografía

ARCEO, Nicolas; GONZÁLEZ, Mariana; MENDIZÁBAL, Nuria; BASUALDO, Eduardo. **La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial**. Buenos Aires: Cara o Ceca, 2010.

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA). **Índice del Tipo de Cambio Real Multilateral. Resumen Ejecutivo**. Buenos Aires, 2005. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Estadisticas/TCRMMetodologia.pdf>.

BASUALDO, Eduardo. **Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual**. Buenos Aires: Cara o Ceca, 2011.

BECCARIA, Alejandra; DANANI, Claudia. El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013). En DANANI, Claudia; HINTZE, Susana (eds.). **Protecciones y desprotecciones (II) : problemas y debates de la seguridad social en la Argentina**. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014. p. 67-127.

BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia; RIVAS, Axel. ¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?. **CIPPEC - Documento de Políticas Públicas/Análisis**, n. 135, 2014. Disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/51825/135+DPP+EDU,%20Se+cumplio+la+Ley+de+Financiamiento+Educativo,%20Bezem,%20Mezzadra+y+Rivas.pdf/63f0872b-053d-4e07-ae9f-ecc704874be4>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. **Nueva sociedad**, n. 210, 2007, p. 110-125.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. **Economia e Sociedade**, n. 21(Número Especial), p. 811-829, 2012.

CURIA, Eduardo. **El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En GERVASONI, Carlos; PERUZZOTTI, Enrique (eds.). **¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo**. Buenos Aires: Debate, 2014. p. 115-163.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; MAURIZIO, Roxana. Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: an analysis of the Argentine experience. **ILO Employment working paper**, N° 109, 2011.

DANANI, Claudia; HINTZE, Susana. Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad social en la Argentina 2010-2013. En DANANI, Claudia; HINTZE, Susana (eds.). **Protecciones y desprotecciones (II) : problemas y debates de la seguridad social en la Argentina**. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014. p. 363-378.

ETCHEMENDY, Sebastian. La "doble alianza" gobiernos-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectivas. En ACUÑA, Carlos H. (ed.). **¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014. p. 291-324.

ETCHEMENDY, Sebastian; COLLIER, Ruth. Down but not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007). **Politics & Society**, v. 35, n. 3, p. 363-401, 2007.

EVANS, Peter. The Developmental State: Divergent Responses to Modern Economic Theory and the Twenty-First-Century Economy. En WILLIAMS, Michelle (ed.). **The End of the Developmental State?**. New York: Routledge, 2014. p. 220-240.

EVANS, Peter; HUBER, Evelyne; STEPHENS, John. The Political Foundations of State Effectiveness. **The Watson Institute for International Studies at Brown University Working Paper**. n. 24, 2015. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2563253>. Acceso 10 de junio de 2015.

GASPARINI, Leonardo; CRUCES, Guillermo. A Distribution in Motion: The Case of Argentina. **Banco Mundial - Serie de documentos de trabajo sobre políticas sociales**, n. 5, 2009. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2009/01/12838020/los-determinantes-de-los-cambios-en-la-desigualdad-de-ingresos-en-argentina-evidencia-y-temas-pendientes>.

GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Maria Pia. The return of the state in Argentina. **International Affairs**, v. 83, n. 1, p. 87-107, 2007.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Política Social Desenvolvimentista: elementos para uma agenda. **CEDE - Texto para Discussão**, n. 95, 2014. Disponible en: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD95.pdf>. Acceso 10 de junio de 2015.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Consumo Social e Crescimento Redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil. **CEDE - Texto para Discussão**, n. 106, 2015. Disponible en: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD106.pdf>. Acceso 5 de julio de 2015.

- KESSLER, Gabriel. **Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- LEVY YEYATI, Eduardo; VALENZUELA, Diego. **La resurrección: historia de la poscrisis argentina**. Buenos Aires: Eudeba, 2013.
- MERINO, Gabriel. **El surgimiento del grupo productivo y el retorno de los "Capitanes de la industria" al centro de la lucha política, 1999-2003**. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de la Plata, 2014. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1017/te.1017.pdf>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (MEyP). *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Productivo de la Argentina*. Buenos Aires, 2007.
- MOREIRA CUNHA, André; FERRARI, Andrés. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 113, 2009. p. 3-23.
- MOREL, Natalie; PALIER, Bruno; PALME, Joakim. Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation. En MOREL, Natalie; PALIER, Bruno; PALME, Joakim (eds.). **Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges**. Bristol: Policy Press, 2012. p. 353-376.
- NEFFA, Juan Carlos. **Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.
- O'CONNOR, Eduardo. Paradigmas del desarrollo económico: el renacimiento del Desarrollismo en Brasil y Argentina. **Debates Latinoamericanos**, año 10, v. 2, n. 20, pp. 58-75, 2012.
- PANIGO, Demian; CHENA, Pablo. Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-Convertibilidad. En CHENA, Pablo; CROVETTO, Norberto (eds.). **Ensayos en honor a Marcelo Diamand: las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2011. p. 241-266.
- REPETTO, Fabián. Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En ACUÑA, Carlos H. (ed.). **El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014. p. 19-69.
- RICHARDSON, Neal P. Export-oriented populism: commodities and coalitions in Argentina. **Studies in Comparative International Development**, v. 44, n. 3), p. 228-255, 2009.
- RIGGIROZZI, Pia. After Neoliberalism in Argentina: Reasserting Nationalism in an Open Economy. En GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pia (eds.). **Governance after neoliberalism in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2009. p. 89-112.

SANTARCÁNGELO, Juan. Crecimiento económico y desigualdad del ingreso en Argentina. **Coyuntura Económica**, v. XLIII, n. 1, p. 179-198, 2013.

SCHORR, Martín. Argentina: ¿nuevo modelo o "viento de cola"? Una caracterización en clave comparativa. **Nueva Sociedad**, N° 237, p. 114-127, enero-febrero 2012.

SVAMPA, Maristella. **La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo**. Buenos Aires: Taurus, 2005.

WYLDE, Cristopher. State, Society and Markets in Argentina: The Political Economy of Neodesarrollismo under Néstor Kirchner. **Bulletin of Latin American Research**, v. 30, n. 4, p. 436-452, 2011.