

El crecimiento del bienestar en Argentina y sus efectos sobre niñas, niños y adolescentes

Demian Panigo (coordinador)

**El crecimiento del bienestar
en Argentina y sus efectos sobre
niñas, niños y adolescentes**

Demian Panigo (coordinador)

El crecimiento del bienestar en Argentina y sus efectos sobre niñas, niños y adolescentes / Demian Panigo ... [et al.]. - 1a ed. - Avellaneda : Undav Ediciones. Secretaría General, 2016.

340 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-3896-13-2

1. Bienestar de la Infancia. I. Panigo, Demian
CDD 362.76

Este trabajo fue posible por el trabajo conjunto del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y la Universidad Nacional de Avellaneda (2015)

Diagramación: Julia Aibar (UNDAV Ediciones)

© 2017, UNDAV Ediciones

F. Ameghino 838, Avellaneda
(54 11) 5436-7550
undavediciones@undav.edu.ar

ISBN 978-987-3896-13-2

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Todos los derechos reservados.

Índice

- 6 Prólogo
- 10 Introducción: Contexto histórico y estructura general de la obra
Sebastián Guiñazú, Pablo Wahren y Demian T. Panigo
- 41 Capítulo 1: El nuevo modelo de desarrollo y su
impacto sobre el bienestar de las niñas,
niños y adolescentes en Argentina
Sebastián Guiñazú, Pablo Wahren y Pablo E. Gallo
- 109 Capítulo 2: La transformación del paradigma
de la seguridad social en Argentina
*Damian Sainz de Ajá, Alejandro Vignolo,
Ana P. Di Giovambattista y Ana I. Gárriz*
- 160 Capítulo 3: Los efectos de la generalización de las
asignaciones familiares sobre los ingresos, la salud
y la educación de las niñas, niños y adolescentes
en Argentina
Federico Kucher y Sergio Rosanovich
- 252 Capítulo 4: El impacto esperado del PROG.R.ES.AR.
sobre la desigualdad y la educación de las
y los adolescentes en Argentina
M. Paula Wajnszyl y Gunther Reyscher
- 333 Capítulo 5: Análisis cualitativo de los efectos de la
Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo
y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos
Bruno Colombari, Santiago Iorio, María Eugenia Ami y Bárbara Burga

Introducción: contexto histórico y estructura general de la obra

Sebastián Guiñazú - CITRA - CONICET/UMET, UBA
Pablo Wahren - UBA, IDAES-UNSAM y CITRA-CONICET/UMET
Demian Tupac Panigo - CITRA-CONICET/UMET, UNM y UNLP

Motivación

“El país que olvida a la niñez y que no busca solucionar sus necesidades, lo que hace es renunciar al porvenir... Porque luchar por el bienestar, la salud física y moral, la educación y la vida del niño es, en síntesis, luchar por la grandeza ulterior de la patria y el bienestar futuro de la Nación”.

Eva Perón (1951, pp.15).

Según la UNICEF (2006), 7 de cada 10 niños vivían en condición de pobreza en Argentina a mediados de 2002. La crisis económica y social desatada por la aplicación del Consenso de Washington en nuestro país (ver Rapoport, 2010) había generado el peor escenario de catástrofe social, en donde los niños eran los principales damnificados, con daños irreparables en sus procesos de desarrollo.

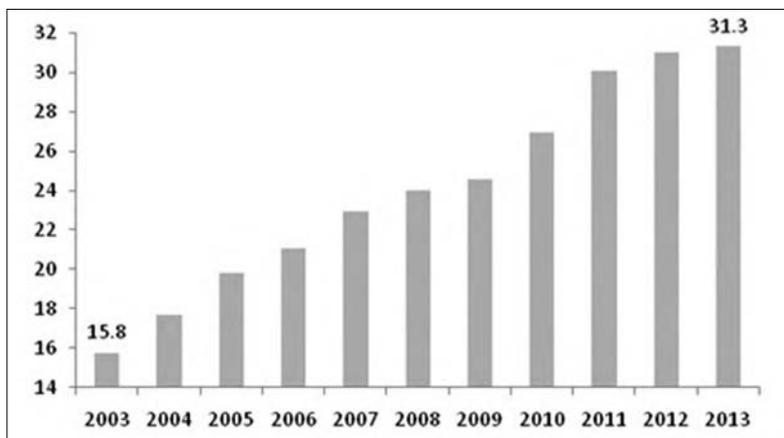
El estallido social de comienzos del siglo XXI, era consecuencia de un creciente y sostenido deterioro de las condiciones laborales y productivas, en conjunto con un progresivo desmantelamiento del Estado, en lo referente a sus funciones básicas de seguridad social y regulación de los mercados. Como consecuencia de ello, los argentinos se encontraban:

- Sin trabajo: con un 21,5% de desocupados en mayo de 2002.
- Sin ingresos: 57,5% de personas pobres y 27,5% de indigentes; y
- Desamparados: con cerca del 30% de ancianos sin cobertura previsional.

Una docena de años más tarde, el nuevo modelo de crecimiento con inclusión social implementado en 2003 y perfeccionado con el cambio de paradigma en materia de políticas socio-laborales a partir de 2005 (ver Panigo y Chena, 2011), nos arroja un escenario absolutamente contrastante, en donde el bienes-

tar en la niñez (aproximado por el índice de Sen específico de su grupo etario, ver detalles en el capítulo 1, a continuación) prácticamente se ha duplicado, alcanzando los niveles más elevados desde que existen estadísticas al respecto.

Gráfico 1. Evolución del bienestar de los niños en Argentina (sobre la base del índice de bienestar de Sen para la población menor de 25 años).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y del MECON. Para más detalles sobre el cálculo de este indicador, ver capítulo 1 de esta misma obra colectiva.

Para comprender esta notable transformación de las condiciones de vida de los niños en poco más de una década, y dar lugar así a la contextualización general de la obra, resulta imprescindible examinar un poco más en detalle el proceso histórico que fue transformando el modelo de desarrollo imperante en el país en el último cuarto de siglo.

Contexto histórico

Implementación y crisis del modelo neoliberal

Las medidas neoliberales adoptadas a comienzos de los años 90, habían dado lugar a un régimen de acumulación intensivo (en el cual se tiende a incrementar la

composición orgánica del capital) y extravertido (volcado hacia el sector externo en detrimento de la demanda interna, ver Neffa, 1998; Neffa, Panigo y López, 2010).

En cuanto a la moneda, se destaca la Ley de Convertibilidad sancionada en abril de 1991 como condicionante de la política monetaria durante todo el periodo. Tras la aplicación del “1 a 1”, donde se fijaba por ley la convertibilidad del peso al dólar en una relación unitaria, la evolución de la base monetaria quedó sujeta a la evolución de las reservas internacionales. De esta manera, el Estado relegó la capacidad de hacer política monetaria, una de las herramientas principales de la política económica, ya que para que haya más pesos circulando en la economía se requería necesariamente mayor ingresos de dólares. La estabilidad cambiaria en niveles históricamente apreciados permitió una brusca desaceleración de la inflación tras el proceso hiper-inflacionario de 1989-1990. Mientras que en 1991 la variación de precios superaba todavía el 171%, entre 1993 y 2001 promedió una variación positiva de apenas 1,8%. Simultáneamente a la desaceleración de la inflación, la tasa de interés continuó en niveles elevados dando lugar a tasas de interés real positivas que aumentaron la importancia del sector financiero en la economía. Asimismo, en el marco de una apertura indiscriminada a los capitales externos, derivaron en un significativo ingreso de capitales que fueron necesarios para sostener la estabilidad de las reservas internacionales y de esta manera la liquidez en la economía.

Como el régimen generaba déficits de cuenta corriente, las entradas de capitales se volvían indispensables para asegurar un crecimiento de los agregados monetarios compatible con un buen financiamiento de la economía. Panigo y Torija-Zane (2008, pp. 241).

En estos años el déficit comercial se volvió crónico hasta 1999, cuando la economía se sumergió en la mayor recesión de su historia y la menor demanda agregada afectó las importaciones. Esto tuvo que ver con el cambio en el modo de inserción internacional de la Argentina. La apertura comercial fue una constante del periodo y terminó por resquebrajar los vestigios del régimen de industrialización por sustitución de importaciones. La liberalización del comercio exterior sumado al dólar barato dieron lugar a un crecimiento significativo de la importación de bienes de consumo durables que antes se encontraba protegida en favor de la industria nacional. Es decir, a la clásica dependencia argentina de bienes de capital e insumos importados se sumaban los bienes de consumo durables. Las exportaciones argentinas, reducidas a materias primas y commodities industriales, resultaron insuficientes para compensar el salto importador.

La intervención del Estado se redujo drásticamente. En el plano del comercio exterior mermaron las regulaciones en materia aduanera y mediante la “Ley de Reforma del Estado” también se disolvió la “Junta Nacional de Granos” y la “Junta Nacional de Carnes” mediante el decreto 2284/91 por considerarse elementos restrictivos del buen funcionamiento de la economía.

Que la persistencia de restricciones que limitan la competencia en los mercados o que traban el desarrollo del comercio exterior contribuyen a distorsionar artificialmente los precios relativos entre el conjunto de bienes y servicios comercializados exclusivamente en el mercado interno y los bienes comercializados en mercados externos, y que tales distorsiones afectan la competitividad externa de la economía nacional, poniendo en grave riesgo los logros alcanzados por el Gobierno Nacional en materia de estabilidad y crecimiento (Decreto 2284/91).

Este decreto fue complementario de la ley de Reforma del Estado sancionada en agosto de 1989, apenas a un mes de la asunción de Carlos Menem como presidente de la Nación. Como elemento destacado, esa ley habilitó la privatización de los servicios públicos, al mismo tiempo que declaraba la emergencia administrativa por parte del Estado. Otro punto destacado fue la reforma del sistema previsional en 1994 donde el tradicional sistema de reparto de solidaridad intergeneracional fue parcialmente reemplazado por el régimen de capitalización individual cuyos principales beneficiarios fueron las AFJP (Administradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones).

En este escenario, la relación salarial estuvo afectada por la búsqueda de las autoridades y empresarios de reducir el costo salarial. Lo que se buscaba era ofrecer mayor flexibilidad en el mercado de trabajo reduciendo costos de contratación y despido, cotizaciones pagadas a la seguridad social y costos relacionados con accidentes de trabajo (Neffa, 1998). Más allá de los cambios legislativos, la propia dinámica de la economía deterioró la situación de los trabajadores. El cierre de empresas que no podían competir con la importación barata e indiscriminada, la racionalización del empleo público en el Estado y los recortes de personal en las empresas de servicios públicos en las privatizaciones derivaron en incrementos del desempleo aún en el periodo de crecimiento económico (1989-1998). La pérdida de puestos de trabajo fue uno de los elementos centrales para explicar el incremento de la pobreza que comienza a constatarse con fuerza a partir de mediados de los '90, teniendo como correlato inmediato una reducción del bienestar de los niños, cuyo nivel de vida se asocia al de sus padres.

La estabilización de la inflación y las tasas positivas de crecimiento registradas hasta 1998 hicieron pensar que este modelo era sostenible. En el marco de una globalización creciente y de competencia externa, el sistema económico se orientó hacia las exportaciones. A su vez, se dinamizaron las inversiones en sectores no transables, como los servicios públicos privatizados. Las importaciones baratas sumadas a la apertura comercial exigían reducir el costo laboral, buena parte de eso se consiguió mediante la reducción de salario real (Panigo y Torija-Zane, 2008). El corolario de este esquema fue el surgimiento de los trabajadores pobres.

La aplicación de estas recetas no era una novedad argentina, el Consenso de Washington y las recetas del FMI habían aterrizado en toda Latinoamérica y el FMI lo celebraba:

Él (Domingo Cavallo) y el Presidente (Carlos Menem), han hecho de Argentina uno de los más grandes éxitos económicos de la historia de la década, sin duda, del siglo (Visita del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Warren Christopher, a Buenos Aires, febrero 29 de 1996 en Rincón y González, 2003, pp. 276). “Argentina merece nuestras felicitaciones por su perseverancia en la aplicación de políticas prudentes” (Declaraciones del ex-primer subdirector gerente del FMI, Stanley Fischer, como conclusión a la tercera revisión del acuerdo entre el FMI y Argentina, mayo 26 de 1999 en Rincón y González, 2003, pp. 276).

Argentina, en particular, fue considerada hasta finales de los '90 como un caso exitoso de aplicación de políticas macroeconómicas y reformas estructurales en el contexto de la globalización financiera. Incluso la convertibilidad era presentada como un ejemplo de política cambiaria para los países emergentes (Rincón, 2003).

Ahora bien, la combinación de un modo de regulación de tipo competitivo y un régimen de acumulación intensivo, provocaron grandes transformaciones en la estructura económica y social de la Argentina.

El sector industrial continuó retrocediendo en su participación del valor generado por el país a la vez que se producían modificaciones en su interior. Las empresas favorecidas durante este período fueron aquellas de tipo capital-intensivo, las cuales registraron aumentos en su productividad y en su participación en la creación de valor, al mismo tiempo que disminuyeron la cantidad de empleos generados (Azpiazu y Schorr, 2010). En este sentido, Yoguel (2000) reconoce sectores “ganadores” y “perdedores” dentro de la industria. El primer grupo estuvo conformado por empresas de gran tamaño, compuestas mayoritariamente por capitales extranjeros, y orientadas a la exportación. Las empresas perdedoras, por

su parte, fueron aquellas que destinaban su producción al mercado interno y que dependían, en cierta medida, de las políticas de protección del Estado. Estas eran las que generaban la mayor parte de los puestos de trabajo.

Esta segmentación en el sector industrial tuvo su correlato en el mercado laboral. Las empresas “ganadoras” empleaban menos mano de obra pero de mayor calificación, lo que implicaba mayores salarios. En el resto de las actividades, por el contrario, comenzó a desarrollarse un proceso de precarización laboral.

“La abundante bibliografía referida al mercado de trabajo permite caracterizar el caso argentino como un proceso evolutivo desde un mercado de trabajo con características fundamentalmente duales, donde se perfilaba un sector formalizado y otro informal en el que el trabajo precario o no registrado era de magnitud relativamente reducida, a un esquema de mayor diversidad y heterogeneidad, en el que el empleo precario adquiere proporciones importantes” Novick (2000, pp. 56).

Este fenómeno, sumado a las pérdidas de puestos de trabajo, implicó que una gran parte de la población, sobre todo aquella ubicada en los estratos de menores ingresos, se haya visto en una situación de gran vulnerabilidad. A los altos índices de pobreza y marginalidad se le sumaba la dificultad de las personas de acceder a los servicios básicos como resultado de la política de descentralización del Estado y la poca capacidad de algunas provincias de proveer servicios de calidad (Lieutier y Ludmer, 2011).

Las consecuencias de estas transformaciones se vieron fuertemente reflejadas en la distribución de los ingresos familiares. Mientras que, en 1974, el 10% más rico se apropiaba del 26,9% de los ingresos, en 1995 esa cifra alcanzaba el 35,3%. Este incremento de los ingresos de los sectores más ricos implicó que los sectores medios y más pobres vean reducida su participación en el ingreso total. El 20% más pobre de la población pasó de apropiarse el 6,1% de la renta en 1974 a tan sólo un 4,1% en el 2000. Estos efectos se vieron profundizados por la crisis de finales de 2001.

Tabla 1. Distribución del ingreso total de las familias por deciles (Aglomerado Gran Buenos Aires): 1974-2002.

Deciles	1974	1986	1991	1995	2000	2002
10% más rico	26,9	31,9	34,2	35,3	34,2	42,0
70% intermedio	67,0	63,2	61,2	60,5	61,7	54,8
20% más pobre	6,1	4,9	4,6	4,2	4,1	3,2
T total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC (ondas de octubre).

Ahora bien, este esquema de regulación implementado durante la Convertibilidad encerraba sus propias contradicciones ya que para que el engranaje funcione se requería de un flujo constante de capitales al país que compense los fuertes desbalances comerciales, la remisión de utilidades y los pagos de deuda externa. A comienzos de la década de los '90 el fuerte ingreso de capitales, en el marco de la apertura financiera y las privatizaciones, permitió que la economía se expandiera al mismo tiempo que aumentaba la vulnerabilidad a los shocks externos.

Iniciado el segundo lustro, la Argentina contaba con un déficit de cuenta corriente de 10.070 millones de dólares promedio. En este contexto, el giro desfavorable de la situación internacional sucedido en 1996/97 tras la crisis del Sudeste Asiático y Rusia sumo una cuota de inestabilidad que en los años sucesivos se profundizaría al retraer los flujos financieros destinados a los países emergentes. La devaluación de Brasil en 1999 y la corrida cambiaria iniciada en el 2000 terminaron por dinamitar al régimen macroeconómico (Rozenwurcel y Vazquez, 2008).

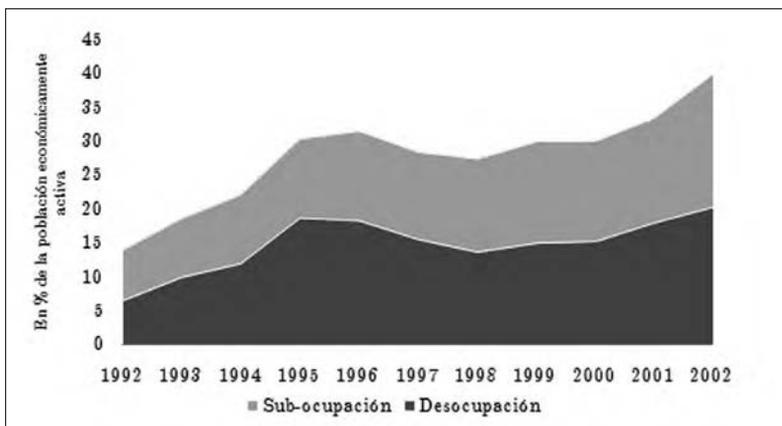
Sostener el modelo era cada vez más inviable. Si bien en 2001 la economía gozaba de superávit comercial producto de tres años continuos de recesión, la cuenta corriente era profundamente deficitaria debido al pago de intereses de la deuda externa. El estallido social del 20 de diciembre de 2001 puso fin a la presidencia de De la Rúa y anticipó el final de un modelo insostenible que sumergió a la Argentina en la pobreza, la desocupación y una profunda desigualdad. Pasaron tres presidentes en una semana hasta que asumió Eduardo Duhalde y el 3 de enero de 2002 dispuso de la primera devaluación en más de diez años.

“El agotamiento de las fuente de financiamiento dio paso a la recesión, que comenzó a mediados de 1998 y terminó en una de las crisis más importantes de la historia argentina, dejando tras de sí una situación de deterioro socioeconómico sin precedentes. Con un cuarto de la población desocupada, la mitad en la pobreza y un quinto en la indigencia”. Tavosnaska (2011, pp. 43).

Las consecuencias fueron dramáticas: tan solo en ese año el PIB se redujo 10,9%, la peor caída de su historia. Durante ese año los salarios nominales se mantuvieron congelados mientras que los precios se incrementaron en un 40%, producto de la depreciación de la moneda. Por la magnitud de la devaluación, que superó el 200%, muchos analistas esperaron que se desate un proceso hiperinflacionario. Esto no se cumplió. El pass-through fue relativamente bajo dado que la devaluación se combinó con el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, el congelamiento de los salarios nominales hasta el cuarto trimestre de 2002

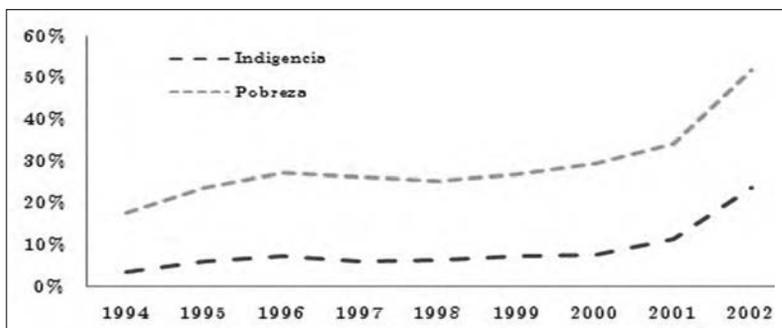
y con la existencia de un contexto recesivo que desincentivaba a los empresarios a aumentar los precios a riesgo de perder demanda. Asimismo, la aplicación de retenciones a las exportaciones del sector primario permitió desacoplar el precio internacional de los alimentos del local. De esta manera, se moderó el incremento del precio de los bienes transables. A pesar de que hacia fin de año la inflación se había estabilizado, los trabajadores perdieron más de un 20% de su poder adquisitivo durante el año (Bertuccio, Telechea y Wahren, 2012).

Gráfico 2. Evolución de las tasas de desocupación y sub-ocupación entre 1992 y 2002.



Fuente: elaborado en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Gráfico 3. Porcentaje de la población con ingresos por debajo a la línea de pobreza e indigencia entre 1994 y 2002.



Fuente: elaborado en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

El régimen de acumulación de la Convertibilidad tuvo severas consecuencias directas e indirectas sobre las niñas, niños y adolescentes argentinos. En términos generales, podría decirse que fue una etapa contradictoria para el bienestar infantil. Por un lado, hubo un amplio avance en el reconocimiento de derechos, con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el año 1989, como hecho más destacado. Por otro lado, la ampliación de la brecha de desigualdad, la pérdida de puestos de trabajo y de seguridad social, entre otros rasgos característicos de la época, significaron que grandes sectores de la población hayan quedado en situación de gran vulnerabilidad, incluyendo obviamente a los niños de las familias afectadas.

La investigadora Sandra Carli expresa el carácter contradictorio de este período en relación al bienestar de la infancia de la siguiente manera:

“Desde una perspectiva de historia de la infancia podemos decir que este ciclo histórico, que es posible analizar retrospectivamente luego del impacto de la crisis del 2001, muestra a la vez tendencias progresivas y regresivas: si por un lado se produjeron avances en el reconocimiento de los derechos del niño y una ampliación del campo de saberes sobre la infancia, el conocimiento acumulado no derivó en un mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y en este sentido estos perdieron condiciones de igualdad para el ejercicio de sus derechos”. Carli (2006, pp. 352).

Según la autora, las transformaciones ocurridas durante este período significaron que la infancia se transformara en una especie de *laboratorio social*, al ser los niños testigos y en muchos casos víctimas de las profundas mutaciones que tuvieron lugar en la sociedad. Si bien algunas de estas fueron de carácter global, producto del proceso histórico dominado por la aceleración del cambio científico-tecnológico, la desaparición gradual del mundo del trabajo, la globalización económica y tecnológica y la mundialización de la cultura, este pasaje se volvió más traumático para los niños de Argentina por las consecuencias de la desigualdad y el desmantelamiento brutal del Estado en su faceta de garante de derechos.

Carli (2006) menciona algunos fenómenos puntuales, como la mercantilización de los bienes y servicios para la infancia y la contradictoria transformación de las identidades infantiles, afectadas por un proceso de homogenización y heterogenización socio-cultural:

Mientras ciertos elementos indican formas de uniformización de la cultura infantil como resultado de una cultura global sobre la infancia, el aumento de la desigualdad social generó una mayor e irreversible distancia entre las formas de vida infantil, si solo atendemos al contraste entre el country y la villa como hábitats paradigmáticos. Carli (2006, pp.7).

Según la autora, hay dos figuras claves de la infancia argentina que permiten comprender las transformaciones globales y locales y encarnan la nueva estructura social del país: *el niño de la calle y el niño consumidor*. La emergencia de la problemática de la niñez en la calle es resultado de los procesos de empobrecimiento económico-social, aumento del desempleo y ajuste que conducen a la explosión de la pobreza infantil como fenómeno estructural durante la década del 90. El despliegue de la problemática del consumo infantil resulta del proceso de transnacionalización de la economía, la estabilidad monetaria y la convertibilidad que propicia nuevas prácticas económico-culturales de los niños y sus familias (Carli, 2006).

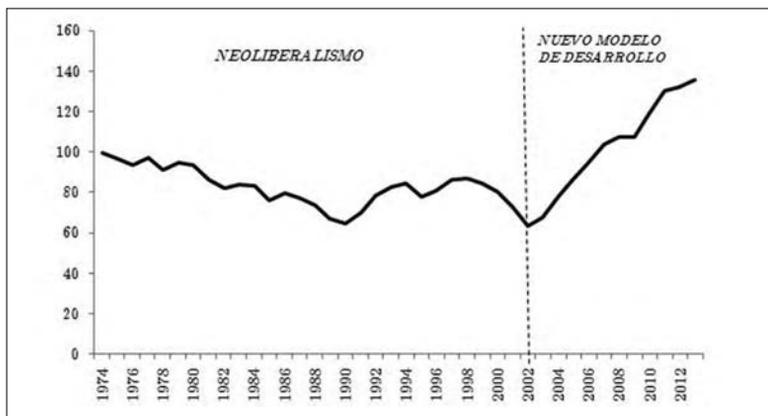
Un informe elaborado conjuntamente por la CEPAL y UNICEF (2006) pone el acento en las políticas públicas de la época y sus consecuencias en la niñez. Según este informe, el bienestar de los niños se vio severamente afectado por las políticas de descentralización del Estado nacional en la prestación de los servicios de educación y salud a las provincias sin proveer las transferencias de recursos específicos necesarios para su financiamiento y sin establecer mecanismos compensatorios suficientes:

Además de desafiar el principio ético de igualdad de oportunidades, esta inequidad significativa representa una amenaza al cumplimiento de los derechos de la infancia relacionados con la salud y la educación, que se consagran en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. CEPAL y UNICEF (2006, pp. 6).

También se destacan los impactos negativos de las modificaciones en la política tributaria y la disminución del gasto social durante el período. En cuanto al sistema tributario, se siguió la orientación de concentrar la recaudación en dos tributos (Impuesto al Valor Agregado - IVA - e Impuesto a las Ganancias), a la vez que se fueron eliminando otros tributos que se consideraban distorsivos. Si bien la presión tributaria aumentó, la política fiscal Argentina no logró reducir el importante aumento de las brechas en materia de ingresos disponibles en las familias.

En cuanto al gasto público social, si bien aumentó en forma sostenida durante los noventa, tampoco fue suficiente para frenar o revertir el crecimiento de la desigualdad. A su vez, las erogaciones tuvieron un claro comportamiento pro-cíclico, subiendo en tiempos de expansión económica y bajando durante las fases recesivas. La población, particularmente los sectores vulnerables, recibieron un menor apoyo por parte del Estado en los años de recesión y crisis cuando más lo necesitaban (UNICEF y CEPAL, 2006).

Gráfico 4. Evolución del índice de bienestar de Sen en Argentina entre 1974 y 2012 (base 1974=100).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Nuevo modelo de desarrollo productivo con inclusión social

A contramano del régimen de acumulación de la convertibilidad, caracterizado por el estancamiento económico, el incremento de la desigualdad y la pérdida de bienestar, a partir de 2003 se fecha el inicio de un esquema de crecimiento liderado por el crecimiento del empleo y los salarios (Abeles, 2009; Bhaduri y Marglin, 1990). Este modelo se fundamentó en la mejora en la distribución del ingreso, reflejada en los incrementos salariales y la creación de empleo, que lideró la expansión de la demanda y de ese modo de la producción. En este contexto, la masa de utilidades generadas por la economía se incrementaron producto de las mayores ventas, lo cual más que compensó la caída del margen de ganancia que se redujo debido a los incrementos salariales (Abeles, 2009).

El nuevo régimen de acumulación fue acompañado de diversas transformaciones en el modo de regulación entre las que se destacan los cambios en la relación salarial y la intervención del Estado. Con respecto a la primera se observa el pasaje de una relación salarial competitiva, donde la indexación se encontraba prohibida, a un esquema monopólico en el cual el nivel de salarios pasa de depender del mercado a ser administrado a partir de negociaciones colectivas de trabajo. (Neffa, Panigo y Lopez, 2010; Panigo, Chena y Makari, 2010). En cuanto a la intervención del Estado existió un quiebre entre un Estado que en los '90 se alejó de la producción de bienes y servicios, eliminó los subsidios y fomentó el acceso a los mercados de capitales, a un Estado con mayor intervención en los mercados, que dispuso nuevos tributos y desde donde se impulsaron acuerdos de precios (Panigo y Neffa, 2009). Asimismo, como se verá más adelante las políticas públicas cumplieron un rol destacado para garantizar el funcionamiento del régimen de acumulación y para atacar problemas heredados del neoliberalismo que el esquema macroeconómico no podía resolver per se.

Mediante este esquema macroeconómico entre 2003 y 2014 la economía argentina registró el proceso de crecimiento más importante de su historia promediando una tasa de 6,2%, muy superior al 1,4% que promedió el PIB durante la convertibilidad. Tal como reflejan los datos presentados a continuación, esta expansión se hizo en el marco, y a partir de una notable reducción en la desigualdad. El coeficiente de Gini, proxy de la desigualdad entre las familias mejoró un 20%. Más notable aún es que la brecha de ingresos entre las familias más ricas y más pobres se redujo a la mitad. Las primeras pasaron de ganar 15,4 veces más que las segundas a 7,7. La reducción de la desigualdad y el consiguiente impulso a la demanda fue resultado del crecimiento del empleo y los ingresos. La tasa de desempleo, que en el primer trimestre de 2003 alcanzó el máximo histórico de 20,4%, para 2014 se redujo a 7,3%, habiéndose creado 3 millones de puestos de trabajo. Cabe destacar que esta creación de empleo fue acompañada de una fuerte reducción de la informalidad que pasó de representar el 49% en 2003 a 33% en 2014.

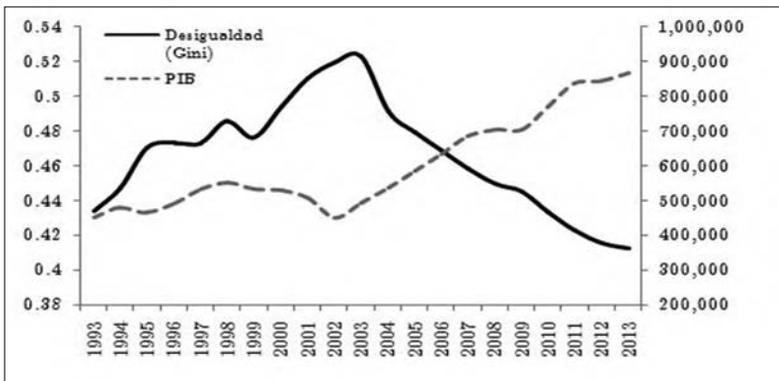
A su vez, los ingresos de la familia aumentaron significativamente. Desde 2005 se reabrieron las negociaciones colectivas del trabajo, también conocidas como paritarias, que habían sido eliminadas durante la convertibilidad e implicaron aumentos salariales una vez por año a partir del acuerdo tripartito entre el gobierno, sindicatos y empresarios. Así en términos nominales el salario aumentó más de diez veces durante el periodo contemplado. En dólares el incremento en relación 2003 fue de 223,1% y con respecto a 2001, en el marco de una apreciación cambiaria insostenible, de 24,7%. El salario mínimo,

que durante la convertibilidad se ubicó en 200 dólares, en 2014 promedió los 541. Esta no fue la única fuente de ingresos relevante ya que las jubilaciones también comenzaron a ser ajustadas todos los años y el haber mínimo jubilatorio pasó de 150 dólares durante la convertibilidad a 398 en 2014.

No obstante, si bien los datos reflejan una clara tendencia al crecimiento económico y a la reducción de la desigualdad desde la salida de la convertibilidad hasta 2014 se pueden distinguir tres etapas:

- La primera se puede ubicar entre el III.02 y el IV.04 cuando la economía inicia una tendencia al crecimiento pero con baja distribución del ingreso y políticas públicas destinadas a paliar las urgencias sociales heredadas de la convertibilidad.
- Un segundo periodo entre el I.05 y el III.08 donde la economía registró un crecimiento extraordinario acompañado de una fuerte redistribución del ingreso con políticas públicas orientadas a apuntalar el esquema de crecimiento con inclusión.
- Por último, una tercera etapa iniciada a fines de 2008, caracterizada por la crisis financiera internacional y por el surgimiento de limitaciones internas en el esquema de crecimiento producto de la reaparición de la restricción externa. Un periodo donde mermó el crecimiento en relación al anterior pero aunque con algunos altibajos se sostuvo el proceso de reducción de la desigualdad en el marco de políticas públicas planificadas para incrementar el bienestar de la población, y de la infancia en particular, y atacar problemas que no habían sido resueltos por el esquema macroeconómico.

Gráfico 5. Evolución de la Distribución del Ingreso y PBI (en millones de pesos de 2004) en Argentina entre 1993 y 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC.

IV trimestre 2002 – IV-2004: Recuperación productiva

A pesar de los efectos negativos inmediatos de la devaluación, muchos analistas coinciden en que el factor clave de la recuperación económica a partir del segundo semestre de 2002 fue el tipo de cambio real competitivo (CENDA, 2010). Siguiendo la lectura de Panigo y Chena (2011) en un primer periodo que va desde 2002 a fines de 2004 este factor puede haber contribuido al crecimiento, aunque no de la manera tradicional que las explicaciones neomercantilistas (Damill y Frenkel, 2009) reconocen, y a costa de elevados costos sociales. En el periodo seleccionado el PIB registró un crecimiento trimestral desestacionalizado promedio de 2,3%, el mayor de los tres periodos señalados. Si bien la desigualdad se redujo de manera notable (-6,6%), en buena medida esta baja se debió a que el punto de partida era uno de los niveles de desigualdad más elevados de la historia argentina ya que si bien se trató de una reducción acelerada para el fin del periodo el coeficiente de Gini apenas se ubicaba en los niveles de 1998.

En un primer momento la caída del salario real, derivada de la devaluación, contribuyó a contraer aún más una demanda interna deprimida por el elevado nivel de desempleo y la continuidad del corralito. De esta manera, en 2002 el PBI argentino registró la peor caída de su historia: 10,9%. Sin embargo, a mediados de ese año se comenzaron a observar vestigios de recuperación asociados al nuevo tipo de cambio alto. Por un lado, la devaluación supuso una protección de hecho para la producción local al encarecer las compras al exterior. Actividades que en el uno a uno no eran rentables, volvieron a realizarse. Asimismo, ciertas industrias locales lograron colocar sus productos en el exterior (CENDA, 2010). Más allá de este canal expansivo relevado por la teoría tradicional (Blanchard y PerezEnrri, 2005), Frenkel, Damill y Maurizio (2007) reconocen un efecto riqueza positivo derivado de la valorización de los activos en dólares del sector privado derivado de la suba del tipo de cambio.

Por último, debe mencionarse que la devaluación tuvo un efecto riqueza positivo sobre las tenencias de activos externos por parte del sector privado. Estos activos, que en la actualidad sobrepasan los US\$ 120.000 millones para el sector privado no-financiero, se valorizaron considerablemente en relación a algunos bienes y activos internos como inmuebles y tierras. Frenkel, Damill y Maurizio (2005, pp. 85)

Panigo y Chena (2011) reconocen este efecto riqueza positivo pero subrayan un factor adicional por el cual tuvo lugar, ya que la valorización de los activos no

hubiese resultado suficiente si los pasivos se hubieran incrementado en la misma medida. En este sentido, la pesificación asimétrica que supuso la pesificación de las deudas en dólares (US\$1=\$1) fue determinante para que el efecto neto sea positivo. Dada esta combinación, la megadevaluación supuso una ganancia extraordinaria para aquellos agentes de la economía que se habían dolarizado durante la década anterior y en gran medida habían fugado sus divisas al exterior durante la crisis de la convertibilidad. En este sentido, atraídos por el tipo de cambio alto buena parte de esta riqueza reingresó al país y se canalizó hacia el consumo de bienes durables. De esta manera sectores como la construcción y la industria automotriz lideraron el crecimiento en este primer periodo. Cabe destacar que esta expansión de la producción se sostuvo en la elevada capacidad ociosa y la abundante mano de obra desocupada que había dejado la crisis y deprimía los salarios.

Sin embargo, estos efectos derivados del tipo de cambio alto solo podían ser parciales. El efecto riqueza por ser un shock que se concentró en un momento determinado. El impacto sobre el comercio exterior por ser de carácter limitado dada la de estructura productiva argentina, donde aproximadamente el 65% de las ventas al exterior están asociadas a recursos primarios por lo que no son sensibles al tipo de cambio y la necesidad creciente de importaciones para satisfacer la propia producción local.

En el periodo mencionado la suba del tipo de cambio jugó un rol regresivo en términos de distribución del ingreso. Mientras el consumo de bienes durables aumentó debido al efecto riqueza y la producción industrial se tornó competitiva a costa de la protección cambiaria los salarios reales se contraían. De este modo se beneficiaron los grandes grupos económicos ligados a la producción industrial y agropecuaria. En este periodo el precio de los alimentos aumentó significativamente cobrando un carácter prohibitivo para los sectores populares al tiempo que implicaba enormes beneficios para el sector agropecuario (Panigo y Chena, 2011). Para graficar esta situación se puede observar que entre 2001 y 2004 el Índice de Precios del Consumidor aumentó en promedio un 49,1% mientras que el referido específicamente a alimentos y bebidas aumento un 68,4%. Los productores del agro habían trasladado sus ingresos extraordinarios en concepto de exportaciones al encarecerse el valor del dólar, al mercado interno.

El primer impulso al consumo interno se dio con el lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados lanzado a principio de 2002.¹ El programa abarcó a 1,8 millones de trabajadores y funcionó como un subsidio por desem-

¹ Ver <http://www.trabajo.gov.ar/jefesdehogar/familias.asp>

pleo. Por otro lado, a fin de 2002 comenzaron a recuperarse los salarios reales producto de aumentos salariales por decreto. No obstante, estas medidas fueron insuficientes para contrarrestar el aumento de los precios de 40,9% registrado entre diciembre de 2001 y diciembre de 2002, por lo que el salario real se contrajo un 20%, tal como se mencionó en el apartado anterior.

A partir de 2003, ya con una economía que iniciaba un sendero de crecimiento pero donde la exclusión social y la elevada desigualdad heredadas de tres décadas de neoliberalismo y agravadas por la devaluación de 2002, se dispusieron una serie de políticas públicas destinadas a recuperar los derechos más básicos de la población en general y la niñez en particular.

En un país que durante el primer trimestre registraba una tasa de indigencia del 20,4%, en otras palabras, un quinto de los hogares no llegaba a cubrir las necesidades alimenticias básicas, se destaca en primer lugar el Plan de Soberanía Alimentaria elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social. El mismo fue creado en 2003 en el marco de la ley 25.724 con el objetivo de “cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza”.²

En el plano de la salud, ya en 2002, pero consolidándose y ampliándose a partir de 2003, se lanzó el Plan Remediar orientado a garantizar la provisión de medicamentos a la población con cobertura médica pública, relegada en favor del sector privado durante la convertibilidad, a través del envío de medicamentos e insumos a los Centros de Atención Primaria a la Salud³. El programa abarca aproximadamente el 85% de las patologías de las consultas de primer nivel (Ministerio de Salud, 2005). De manera complementaria, en 2004, se dispuso el Programa Nacional de Desparasitación Masiva. La parasitosis, en particular la geohelmin-tiosis malogra el crecimiento de los niños y contribuye a perpetuar situaciones de desnutrición. Según el Ministerio de Salud (2005) la presencia de este problema se encontraba asociada a las consecuencias del modelo neoliberal ya que se desprendía del “escaso nivel de educación, la pobreza, la desasistencia y el impacto que continúa teniendo la crisis económica muchas regiones, afectando siempre a los que menos tienen, menoscabando su potencial bio-psíquico en el desarrollo individual y social” (Ministerio de Salud, 2005).

² Ver <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Ley%2025724%20Programa%20de%20Nutrici%C3%B3n%20y%20Alimentaci%C3%B3n%20Nacional.pdf>

³ Ver http://www.msal.gov.ar/prensa/index.php?option=com_content&id=282:el-programa-remediar--redes-del-ministerio-de-salud-concreto-la-entrega-no-100-de-botiquines

Otra de las políticas destinadas a atacar los problemas más básicos en salud fue el plan Nacer, dispuesto en 2004. Este programa se propone reducir la morbilidad-mortalidad materno-infantil financiando un conjunto de prestaciones para las mujeres embarazadas y niños menores de seis años que no posean obra social.

En lo que respecta a la educación, también los primeros esfuerzos estuvieron destinados a solucionar las falencias más elementales derivadas de la deserción escolar evidenciada en la etapa neoliberal. En 2003 fue implementado el Programa Nacional de Alfabetización destinado a jóvenes a partir de 15 años y adultos, con el propósito de erradicar el analfabetismo.

Como se puede observar, en este periodo de crecimiento que siguió a la crisis de la convertibilidad y a las políticas de ajuste de 2002, las principales políticas sociales estuvieron destinadas a solucionar las principales urgencias heredadas. Como conjunción de los distintos aspectos abordados en el apartado, para fines de 2004 el índice de bienestar de Sen había mejorado un 23% en relación a la crisis, dejando atrás años de caídas pero muy por debajo de lo que crecería en los periodos subsiguientes.

I 2005 – III 2008:

Elevado crecimiento con distribución progresiva

En 2005 se produce un quiebre, a partir de ese entonces el esquema macroeconómico argentino se caracterizó por un régimen de tipo de cambio múltiple que favoreció la distribución del ingreso. En este marco el PIB se expandió a una tasa promedio trimestral desestacionalizada de 1,8%, con una reducción de la desigualdad de 5,1% entre puntas. Tal como expresan Panigo y Chena:

“Con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, este interregno neomercantilista de tipo de cambio real alto (y poco diferenciado), salarios reales bajos, márgenes de rentabilidad extraordinarios, desigualdad distributiva sin precedentes y crecimiento impulsado por el consumo de bienes durables comienza a ser paulatinamente desarticulado, para dar lugar a un nuevo modelo de desarrollo estructuralista, de crecimiento impulsado por los salarios, el gasto público social y un novedoso diseño de tipos de cambio múltiples” Panigo y Chena (2011, pp. 252).

El pasaje de un esquema a otro requirió de cuatro condiciones:

- (i) se gravan de manera creciente las exportaciones, especialmente las del agro, desacoplando los precios externos de los internos.
- (ii) se regulan los cupos de exportación de alimentos para garantizar el abas-

tecimiento interno y contener la dinámica de precios.

(iii) se implementaron esquemas de compensación y acuerdos de precios en sectores industriales asociados a la producción de bienes y servicios vinculados fundamentalmente a las clases populares.

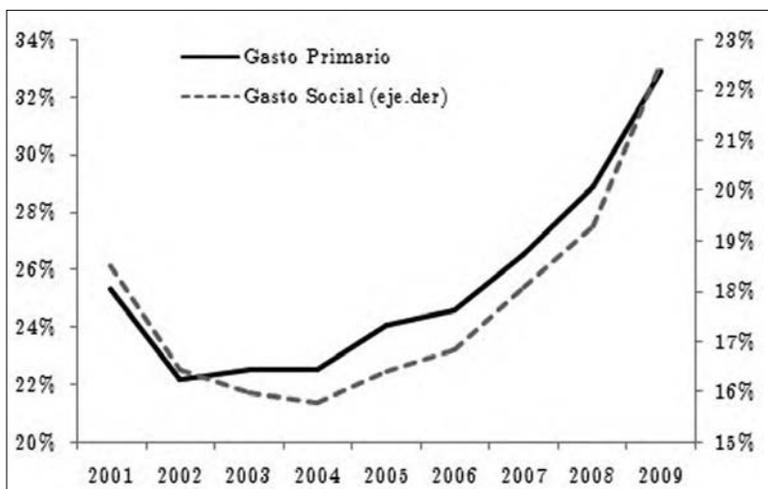
(iv) Se combinó la protección cambiaria para la industria con protección para-arancelaria.

Bajo este régimen la industria local resultaba competitiva, pero ya no a costa del deterioro del salario real derivado de la excesiva depreciación cambiaria sino por la restauración de protecciones arancelarias y para-arancelarias que habían sido abandonadas durante la apertura externa de las décadas previas. El motor de la demanda pasó de ser el consumo de los sectores más acaudalados (a partir del “efecto riqueza”) a la masa salarial. Desde 2005 se reabrieron las negociaciones colectivas del trabajo, también conocidas como paritarias, que habían sido eliminadas durante la convertibilidad e implicaron aumentos salariales una vez por año a partir del acuerdo tripartito entre el gobierno, sindicatos y empresarios. Para que efectivamente los salarios reales crezcan resultó indispensable la apropiación de la renta extraordinaria de la tierra, para contrarrestar el efecto regresivo del tipo de cambio alto en los ingresos a través del precio de los alimentos (Panigo y Chena, 2011).

Las políticas públicas en este marco se orientaron a consolidar el esquema macroeconómico de crecimiento con inclusión. Entre las más destacadas se ubica en el Plan Nacional de Inclusión Previsional puesto en marcha en 2005 que implicó una moratoria que incluyó a 1,5 millones de jubilados que se habían visto fuera del sistema previsional producto de la exclusión en el mercado formal al que fueron sometidos por la flexibilización laboral registrada durante el neoliberalismo, incrementando la cobertura previsional de 47,3% en 2005 a más del 90% en 2008 (Abeles, 2009). De esta manera al tiempo que se impulsaba la demanda de la mano de mayores ingresos se incluía a uno de los sectores de la población más postergados en las décadas previas.

Más allá de la inclusión previsional, el gasto público en general, y el gasto social en particular se expandieron fuertemente y estimularon la demanda local. El primero pasó de representar el 22,5% del PBI en 2004 a 28,9% en 2008, mientras que el segundo se incrementó de 15,8% a 19,3%. Al desagregar este último se observa un aumento del gasto en educación del 2,9% al 4,0% y del referido a salud de 3,5% a 4,1%.

Gráfico 6. Gasto Primario y Gasto Social sobre PBI (base 2004) en Argentina entre 2001 y 2009.



Fuente: Ministerio de Economía.

Otro rasgo distintivo del nuevo modelo económico que se observaba ya en el primer periodo pero que se consolidó en el segundo fue que el proceso de crecimiento se dio en un marco superávit de balance de pagos, contrastando con otras experiencias de crecimiento industrial en la historia argentina (CENDA, 2010).

Para que esto fuera posible se combinaron dos factores: el esquema de tipo de cambio múltiples que permitía contar con un tipo de cambio alto para la industria, a la par que se mantenía uno menor para el agro por vía de las retenciones, y el alza de los precios de los commodities que permitía un ingreso extraordinario de divisas.

Con respecto a este último punto entre 2003 y 2007 se registró un incremento de los términos de intercambio del 40,1%. El impulso vino dado por el principal complejo de exportación argentino, el sojero, donde el precio del poroto de soja se incrementó en este periodo un 88% producto de la creciente demanda de alimentos de China e India y los primeros coletazos de la crisis financiera internacional que aumentaron la demanda especulativa de commodities en detrimento de los activos financieros. Esta suba fue menor a la que benefició a países de la región productores de cobre (+351%) pero ofreció un ingreso de divisas adicional significativo. En efecto, en 2007 el superávit comercial fue de 11.273 millones de dólares pero si se midiese el intercambio a los precios de 2001 se hubiese registrado un déficit de 521 millones. La entrada adicional de

divisas permitió aliviar la restricción externa y financiar las importaciones necesarias para llevar adelante el proceso de industrialización.

Lo interesante de este periodo (2003-2008) es la convivencia de un proceso de expansión caracterizado por un fuerte dinamismo de la inversión en el marco de una redistribución progresiva del ingreso y de sustentabilidad externa. La economía argentina experimentó periodos de crecimiento elevado y redistribución progresiva del ingreso; pero estos se producían en el marco de crecientes déficits de cuenta corriente. Abeles (2009, pp. 192)

Sin embargo, el crecimiento más significativo se registró un año después: en 2008 el precio del poroto de soja en el mercado internacional se incrementó un 75% en tan solo un año. Para que esta notable suba de precios de exportación no se traslade al mercado interno, en el sensible sector de alimentos, se requería un incremento de las retenciones. Asimismo, esta medida permitiría financiar el creciente gasto social a partir de la ganancia extraordinaria percibida por el sector agrícola. Por ello se propuso un esquema de retenciones móviles que implicaban incrementos en la alícuota del impuesto al trigo, el maíz y la soja a medida que se incrementaban los precios. En ese momento hubiera implicado tasas de 24% en el primer cultivo, de 22,5% en el segundo y de 43% en el tercero (el cultivo que más había aumentado su precio).

Esta última medida condicionó la política y la economía del país en los meses previos a la crisis cuando en marzo de 2008 el gobierno quiso profundizarla e impulsó la resolución 125, la cual pretendía reemplazar las alícuotas fijas por un esquema de retenciones móviles en función de la dinámica de los precios internacionales que fue rechazado por el conjunto de las entidades agropecuarias vía un lockout patronal que generó desabastecimiento e incertidumbre en los mercados. De esta manera, en el segundo trimestre de 2008 la economía argentina tuvo que afrontar una aceleración de la inflación, donde la inflación importada fue potenciada por el desabastecimiento de productos agropecuarios, y una fuga de capitales que alcanzó casi los 9.000 millones de dólares. Brenta (2015, en prensa).

Ante la inestabilidad provocada por el denominado “conflicto con el campo” que implicó la mayor fuga de capitales desde 2001 el gobierno logró sostener el tipo de cambio a base de la acumulación de reservas contabilizada desde 2003.

En el contexto de alto crecimiento que marcó al periodo 2005-2008 las principales medidas económicas estuvieron orientadas a fortalecer el esquema de crecimiento, asegurando una distribución progresiva del ingreso. En este sentido se destacaron la reapertura de las negociaciones colectivas de trabajo, la moratoria jubilatoria y la aplicación de retenciones como eje de la política cambiaria.

En el plano de la infancia, a diferencia del periodo anterior donde las principales políticas estuvieron orientadas a garantizar los derechos más elementales, en estos años se apuntó a ampliar derechos.

El 28 de septiembre de 2005 se sancionó la Ley N°26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que tiene por objeto darle estatus legal a los “derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte”.⁴

A fines de fortalecer el cuidado de los niños, el plan Jefes y Jefas de Hogar, implementado en 2002, fue rediseñado por los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social. Se buscó transferir a las familias incorporadas en dicho programa con hijos menores a 18 años al Plan Familias.⁵ Este plan incrementaba el ingreso derivado del Jefes y Jefas con el compromiso de certificar de manera periódica la salud de los niños, niñas y adolescentes que estuvieran a su cargo y de permanecer en la escuela. Para ello, a su vez, se incluían beneficio como apoyo escolar, cursos de oficios y servicios, cuidado materno-infantil mediante visitas a la familia, entre otras cosas.

En 2006 desde el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación se implementó el plan FINES⁶, destinado a la finalización de la escuela primaria y secundaria de jóvenes mayores de 18 años. Para ello se dispuso resignificar el diseño de la propuesta educativa con contenidos autónomos que atendieran el contexto y los aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida de los jóvenes y adultos que asistieran. En ese año, se agrega a la enseñanza escolar lineamientos curriculares de educación sexual que “promueve saberes y habilidades para la toma de decisiones conscientes y críticas en relación con el cuidado del propio cuerpo, las relaciones interpersonales, el ejercicio de la sexualidad y de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes”.⁷

⁴ Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>.

⁵ Ver http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm

Para promover el acceso al conocimiento en 2007 se creó desde el ejecutivo nacional el Canal Encuentro, un canal federal que incluye producciones de todas las regiones argentinas. Este canal público busca contribuir a la calidad educativa a partir de contenidos televisivos, ofreciendo herramientas innovadoras para facilitar y mejorar los procesos de enseñanza.⁶

En el ámbito escolar, con el objeto de retener la presencia de los estudiantes y de ampliar el acceso a bienes y servicios culturales en 2008 se dispuso el Programa Nacional de Orquestas y Coros para el Bicentenario. Desde el ejecutivo nacional se desarrollaron capacitaciones para docentes y encuentros provinciales, nacionales e internacionales. A partir de ello se dispuso una coordinación de los coros, las orquestas, las instalaciones y los docentes. La fundación del Banco Nación se ocupa de suministrar los instrumentos musicales y el financiamiento de los eventos.

Como resultado del esquema macroeconómico y las diversas políticas públicas específicas se registró un salto en el índice de bienestar de 24,5%.

IV 2008- IV 2014:

Crecimiento moderado con distribución progresiva

A fines de 2008 se puede situar el comienzo de la última etapa a analizar. La misma estuvo marcada desde el principio por:

- (i) Un deterioro significativo del contexto internacional signado por la Crisis Financiera Internacional iniciada en 2008.
- (ii) En el plano nacional la aparición de restricciones en el sector externo derivadas del fuerte crecimiento del lustro anterior.

En este periodo la economía registró un crecimiento de 0,8% trimestral desestacionalizado promedio, menos de la mitad de lo anotado en los dos periodos anteriores. Sin embargo, la desigualdad se redujo 10,7%, es decir, por encima de los años anteriores, incluso partiendo de un punto de mayor equidad.

Si en los periodos anteriores se había registrado una participación creciente del Estado en materia económica y social, en este periodo la intervención estatal cobra un protagonismo aún mayor. En primer lugar, se pueden destacar las políticas económicas orientadas a paliar los efectos de la crisis sobre la economía argentina. En segundo, lugar una serie de políticas públicas orientadas a resolver conflictos y crear derechos en áreas donde el nuevo modelo macroeconómico era insuficiente por sí solo.

⁶ Ver <http://www.encuentro.gov.ar/sitios/encuentro/acercade/index>

El único precedente equiparable a la crisis de 2008, fue la gran crisis de 1930. En el mes de septiembre Lehman Brothers, una de las compañías financieras más grandes del mundo se declaró en quiebra y a partir de ese momento los desequilibrios financieros de Estados Unidos se extendieron al resto del mundo. Por primera vez en décadas, en 2009 el PIB mundial se retrajo, el epicentro fueron las economías avanzadas donde la caída promedió el 3,4%. Este shock tuvo su impacto en Latinoamérica que tras crecer a una tasa promedio de 5,3% durante el lustro anterior, en ese año contrajo su actividad en un 1,2% (Brenta, 2015).

En Argentina, la crisis financiera impactó fundamentalmente a través del canal comercial. Producto de la recesión económica mundial las exportaciones argentinas se retrajeron 9,4% a precios constantes y 20,5% medidas en dólares. Cabe destacar que en dicho año nuestro país sufrió la peor sequía en 70 años lo que implicó un golpe adicional a las exportaciones primarias.

La actividad manufacturera que venía de promediar un crecimiento de 9,4% en el lustro anterior, sufrió una significativa desaceleración en 2009 cuando se expandió tan solo 0,1%. Los sectores que explican esta dinámica son particularmente los sectores orientados al mercado externo como la siderurgia y el automotriz que presentaron caídas del orden de 19,0% y 11,3% respectivamente. Brenta (2015, en prensa).

En cambio, el impacto del canal financiero no jugó un rol preponderante, ya que el nuevo modelo de desarrollo en lugar de basarse en el ingreso de capitales financieros se basó en el superávit del comercio exterior. Esta fue una diferencia con la mayoría de los países latinoamericanos que a principios del nuevo milenio instalaron una política de atracción de capitales mediante altas tasas de interés en dólares, los cuales durante la crisis volvieron a sus países de origen.

Los cambios en el modelo macroeconómico neutralizaron parcialmente los impactos de la crisis internacional. Sin embargo, para sostener el empleo y el consumo fue necesaria la aplicación de una serie de políticas de estímulo por parte del Estado nacional.

En efecto, la tasa de desempleo que en 2008 había alcanzado el 7,8%, para el tercer trimestre de 2009 alcanzó un pico de 9,1%. Sin embargo, para el cuarto trimestre ya había descendido a 8,4%. Políticas fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales y de empleo se combinaron para atenuar los efectos de la crisis internacional en Argentina. Brenta (2015, en prensa).

El impulso fiscal fue uno de los aspectos más destacados de las políticas anticíclicas. En 2009 los ingresos del Estado Nacional se expandieron 18,5%, mientras que el gasto primario se expandió 30,2% y compensó la insuficiencia de demanda privada. Este gasto extraordinario fue financiado a partir de los elevados superávits fiscales registrados en los años anteriores y a través de la nacionalización del sistema previsional, comúnmente recordado como “la nacionalización de las AFJP”.

Esta última fue una de las principales políticas del periodo. Este sistema instaurado en 1994 implicaba que los aportes jubilatorios sean administrados por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Por esta tarea las mismas cobraban una comisión que osciló entre el 30% y 50% del aporte y colocaban los fondos en diversos activos financieros a fin de maximizar su rendimiento. Para 2008 el 76% de los trabajadores activos se encontraban en el sistema de capitalización individual. Además del descuento que implicaban las tasas usureras cobradas por las AFJP, en el marco de la crisis financiera los activos previsionales se encontraban en una situación de vulnerabilidad extrema. En este contexto, el Estado Nacional procedió a nacionalizar las AFJP y en su lugar dio paso a un sistema de reparto administrado por el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) (Abeles, 2009).

De esta manera, la ANSES aumentó significativamente sus ingresos, en términos de stock a partir del traspaso de los fondos de las aseguradoras y en términos de flujo a partir de la masa de aportes que a partir de ahora pasaría a recaudar el organismo. Así, los recursos que antes se encontraban expuestos a los vaivenes del mercado financiero y financiaban las elevadas ganancias de las AFJP pasaron a orientarse hacia financiamiento productivo y gasto social.

Entre estos destinos se destaca el programa social más ambicioso de la historia argentina: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Este plan, cuyo contenido e impacto será analizado en el capítulo 3, significó un beneficio económico para aquellos niños menores de 18 años cuyos padres se encuentren desocupados, sean trabajadores informales o cuenten con un salario menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM). Como contrapartida, los padres deben cumplir con el compromiso de llevar al día el cronograma de vacunación de los chicos, cumplir con controles sanitarios y que estos asistan regularmente a la escuela. Esta medida, además de contribuir al incremento del bienestar en la infancia, como se verá en el siguiente apartado, implicó un fuerte impulso a la demanda interna. En este sentido es preciso destacar la masividad del programa ya que en un principio alcanza a

3 millones y medios de niños. El anuncio de la AUH en la Argentina se incorporó a una serie de programas de transferencia de recursos públicos para sectores postergados aplicados en América Latina en la última década. Entre las iniciativas regionales se destacan el Programa Bolsa Familia de Brasil, el Plan Oportunidades de México, el plan Chile Solidario de Chile y el Programa Juntos de Perú. En la investigación de Panigo, Agis y Cañete (2010) se afirmó que al momento de su lanzamiento el plan argentino fue el más ambicioso en términos de la relación entre presupuesto y PBI: la masa de fondos inyectada a la economía ascendió al 0,58% del Producto.

Los recursos de la seguridad social pasaron a conformar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad y desde allí se destinaron a la financiación de obras energéticas, viviendas, hospitales, redes de alcantarilla y carreteras. Nuevamente estas inversiones implicaron mejoras sociales a la par que estimularon la actividad económica. Cabe destacar que una economía más dinámica incrementa los ingresos de la seguridad social, por lo que se establece un círculo virtuoso entre inversiones e ingresos.

Asimismo, para conservar el nivel de empleo, desde el Ministerio de Trabajo se creó el Consejo Federal del Trabajo a través del cual las empresas debían informar la decisión de despidos o suspensiones y se buscaba negociar alguna salida alternativa. En este marco se fomentó el Plan Repro. Este programa consiste en un esquema de subsidios para las empresas que afronten dificultades financieras a fin de preservar el número de ocupados. En 2009 la cifra de establecimientos alcanzados por el plan fue de 2.669 establecimientos lo que benefició a 140.000 trabajadores (Rial, 2009).

Las políticas de estímulo atenuaron el impacto de la crisis, la actividad económica sufrió una brusca desaceleración con respecto a los años anteriores pero el consumo privado se expandió 3,4%. Sin embargo, el impacto pleno de las políticas de estímulo se iba a sentir en los años subsiguientes ya que en 2010 y 2011 la economía se expandió un 9,5% y 8,4% anual respectivamente.

El notable crecimiento de la década implicó un salto formidable de las compras al exterior producto de la mayor demanda de consumo importado y especialmente de maquinarias e insumos extranjeros. Asimismo, en 2011 se registró una elevada fuga de capitales, solo comparable a la del año 2001. Esta mayor demanda de divisas impuso restricciones en el frente externo. La respuesta gubernamental fue la aplicación de controles a la compra de dólares ya que por esa vía se fugaba la mayor cantidad de divisas.

Sumado a la reaparición de la restricción externa, aún continuaban los coletazos de la crisis financiera internacional. Por un lado, las principales economías

del mundo no lograban despegar y se comenzaron a registrar profundas crisis en la periferia europea. Por otro lado, Brasil, nuestro principal socio comercial, sufrió un proceso de desaceleración marcado lo que afectó fuertemente las exportaciones argentinas, especialmente industriales.

En este marco, en 2012 se dispusieron dos grandes medidas de estímulo con fuerte impacto social. En marzo de ese año el Estado argentino tomó posesión del 51% de las acciones de YPF, la empresa más grande del país que desde los '90 se encontraba bajo el manejo de REPSOL, lo que generó graves perjuicios en materia de inversión e implicó elevados giros de utilidades y dividendos. Un mes más tarde, se lanzó el Plan Procrear, destinado a la construcción de 400.000 viviendas a tasas baratas. Esta medida buscaba atender uno de los principales problemas sociales argentinos, el acceso a la vivienda, e impulsar la actividad económica ya que la construcción presenta un gran efecto multiplicador.

Desde 2012 la economía se mantuvo en terreno positivo pero a tasas más moderadas que en el periodo precedente. Sin embargo, la distribución del ingreso y el bienestar continuaron mejorando de la mano de la aplicación de nuevas políticas sociales y del impacto de aquellas implementadas previamente.

El impulso brindado a la educación a partir de la AUH, que implicaba como condición la asistencia de los menores beneficiados a la escuela, fue fortalecido con el plan "Conectar Igualdad". El mismo tiene el objetivo de entregar una *netbook* a todos los estudiantes y docentes de las escuelas públicas secundarias, de educación especial, y de los institutos de formación docente.

Por otro lado, la cobertura en términos de ingresos a las niñas y los niños fue complementada con la Asignación por Embarazo para Protección Social, la cual se encuentra destinada a mujeres embarazadas a partir de doce semanas de gestación hasta la 42 (o el nacimiento). Los requisitos para acceder al plan son similares a los que rigen para la AUH: que la embarazada se encuentre desocupada al igual que su grupo familiar, que se desempeñe en la economía informal o en el servicio doméstico o trabaje en el sector formal pero perciba un salario igual o inferior al mínimo, vital y móvil. El universo de beneficiarios ronda las 180 mil personas por año. La prestación se encuentra supeditada a la inscripción en el Programa SUMAR, programa que fue lanzado en 2014 y que es la continuación del Plan Nacer ya que incorporó en los derechos del mencionado plan a niños y adolescentes de 6 a 19 años.

La cobertura brindada por la Asignación por Embarazo y la Asignación Universal por Hijo fue completada por el Plan PROG.R.ES.AR, lanzado en marzo

de 2014. Esta iniciativa, cuyo impacto será analizado en profundidad en el capítulo 4, apunta a que los jóvenes de entre 18 y 24 años que estén en una situación de informalidad o que cobren menos del salario mínimo puedan completar estudios primarios, secundarios, terciarios o universitarios.

Panigo, Di Giovambattista y Gallo (2014) señalaron que el plan conlleva tres objetivos fundamentales: (i) apoyar financieramente a uno de los subconjuntos poblacionales más vulnerables en la sociedad, (ii) promover un nuevo mecanismo para relanzar la política nacional de apoyo a la generación de nuevas capacidades, y (iii) impulsar la demanda agregada con la inyección de hasta \$10.600 millones anuales. Hasta el momento, cerca de 500.000 individuos ya se incorporaron a esta iniciativa del sector público para avanzar en la calidad educativa de la población con un universo que puede llegar hasta 1.500 millones.

La implementación conjunta (aunque no de manera concomitante) de las diversas medidas mencionadas (que se examinarán en detalle en los distintos capítulos de este mismo libro), permitió sortear una de las etapas más difíciles del nuevo modelo de desarrollo sin haber tenido que soportar un cambio de tendencia en lo que respecta a la dinámica del bienestar en general y de los niños en particular. De esta manera, las políticas redistributivas y los diversos esquemas de contención de los ataques especulativos financieros posibilitaron que hacia comienzos de 2014, Argentina registrase los valores más elevados de su historia de los distintos indicadores sintéticos de calidad de vida (ver gráficos 1 y 4).

Estructura general de la obra

A los efectos de profundizar las ideas avanzadas en esta introducción y contribuir al debate respecto de los efectos del cambio de paradigma en el sistema de seguridad social sobre el bienestar de los niños en el país, el resto de libro se estructura de la siguiente manera. A continuación se presenta el capítulo 1 en donde se intentará comprender la evolución del bienestar de la niñez en Argentina a partir de las transformaciones económicas-sociales previamente mencionadas. En primer lugar se ofrece un marco teórico que recorre los cambios en la percepción de la misma a lo largo de la historia mundial y se abordan las diversas consideraciones teóricas que definen al bienestar en la niñez. Para completar el análisis se efectúa un compendio de las principales políticas públicas desarrolladas durante la última década que fueron dirigidas a la niñez. Con la información provista por los datos, tanto cuantitativos como cualitativos, relevados desde

múltiples fuentes públicas, privadas e internacionales se ofrecerá una aproximación empírica a los cambios en el Modelo económico y a la evolución del Bienestar en la Infancia.

Una vez evaluada la dinámica (y principales determinantes) del bienestar de los niños en el país, se presenta el capítulo 2 en donde se desarrolla un análisis filosófico, jurídico e histórico-político de lo que podemos entender como el sistema de seguridad social argentino vigente hasta nuestros días. Por esto, cuestiones como la puja de los modelos Beveridge/Bismarck; el debate sobre el rol del Estado; las diferencias y similitudes de los conceptos de Seguridad Social y Responsabilidad Social y la concepción de la primera como un derecho inherente a las personas, serán centrales en el desarrollo del capítulo.

Posteriormente, se da lugar al capítulo 3 en donde se examina la medida más emblemática del cambio de paradigma del sistema de seguridad social argentino: la Asignación Universal por Hijo. El análisis del capítulo pretende instalar la idea de que el programa lanzado en 2009 no es una mera política de ingresos sino que es una medida que avanzó en potenciar la estrategia más general del sector público de incrementar el bienestar de la población a través de iniciativas de promoción al trabajo. La segunda apuesta de la investigación es la elaboración de una metodología novedosa para medir el efecto del programa en la reducción de la pobreza. En el capítulo se muestra además que la Asignación Universal por Hijo fue la combinación (formalización) en un solo programa de distintas políticas públicas que ya eran instrumentadas -principalmente a través del Ministerio de Desarrollo Social- entre 2003 y 2009, detalle que muchas veces pasa desapercibido en la literatura especializada en análisis de medidas estatales para población vulnerable.

En el antepenúltimo capítulo de la obra (capítulo 4) se aborda el estudio multidimensional de otra pieza clave del nuevo sistema de seguridad social: el PROG.R.ES.AR. Para ello se examinan sus fundamentos teóricos, su diseño y objetivos particulares en relación a programas similares implementados contemporáneamente en otros países, y fundamentalmente su impacto concreto sobre la realidad social en general y de los jóvenes y niños en particular. En relación a este último punto, se hace hincapié en los efectos positivos del programa sobre la desigualdad del ingreso y sobre las posibilidades de los jóvenes de acceder a instituciones de educación secundarias o universitarias. Para ello se realizan distintos estudios econométricos tomando como base la Encuesta Anual de Hogares Urbanos correspondiente al año 2014 y la Encuesta Permanente de Hogares del último trimestre de 2013.

Nuestro aporte finaliza en el capítulo 5 con el análisis de la complejidad que supone un proceso de transformación del sistema de seguridad social que conlleva la necesidad de una multireferencialidad teórica, interdisciplinaria y metodológica. En este capítulo, nos aproximaremos a la comprensión de las transformaciones del sistema de seguridad social tanto en lo económico, lo institucional y en la vida cotidiana, centrándonos en la producción subjetiva. Asimismo, dada la dinámica de los procesos sociales y su transformación permanente, estaremos indagando y analizando tendencias más que estados. Desde una perspectiva de análisis de la producción social de la subjetividad, superando la dicotomía individuo – sociedad, se profundizará en la vida cotidiana de los sujetos destinatarios de AUH, AE y PROG.R.ES.AR así como en los discursos de algunos actores clave en el proceso de implementación de tales políticas, con el propósito de conocer las transformaciones que viven dichos sujetos en sus cotidianidades. Para alcanzar esta aproximación, se han desarrollado entrevistas en profundidad a destinatarios de dichos programas (titulares de derecho) y a sujetos implicados en la implementación de los mismos: prestadores de servicios conexos y responsables de los programas analizados (informantes clave), en cada una de las regiones del país. Las localidades seleccionadas intentarán retratar distintos contextos socioeconómicos, socioculturales, institucionales, políticos y ambientales con el objetivo de poder analizar las implicancias de las políticas públicas a partir de las particularidades de cada uno de estos escenarios.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M. (2009). “El impacto de la crisis internacional en la economía argentina”, (7). Azpiazu, D., y Schorr, M. (2010). , Siglo Veintiuno Editores.
- Bertuccio, E., Telechea, J. M. y Wahren P. (2012). “Crisis de divisas y devaluación en Argentina: una perspectiva histórica”. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Nota Técnica N° 64.
- Bhaduri, A. and Marglin, S. (1990). “Unemployment and the real wage: the economic basis for eontesting political ideologies”, 14: 375-93.
- Blanchard, O. y Perez Enrri, D. (2005). Prentice Hall.
- Brenta, N. (2015). AXT (en prensa).
- Carli, S. (2006). “Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001). Figuras de la historia reciente” en Carli, S., Buenos Aires, Paidós.

- CENDA (2010). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: La economía argentina en el período 2002-2010”. , 2010.
- CEPAL y UNICEF (2006). “Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia”, Documentos de difusión, Buenos Aires.
- Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio R. (2007). “Cambios en la política macroeconómica argentina: a la vuelta del Siglo”. En Novick, M., Tomada, C., Damill, M., Frenkel R., y Maurizio, R. (Comp.), OIT.
- Damill, M., y Frenkel, R. (2009). *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina*.
- Duarte de Perón, M. E. (1951), . Buenos Aires: Subsecretaría de informaciones de la presidencia de la Nación.
- Lieutier A. y Ludmer, G. (2001). “Mercado de trabajo, pobreza, distribución del ingreso y política social”. En Robba, A. y Fraschina. J. (Comp.), , Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Neffa, J. C. (1998). Eudeba.
- Neffa, J. C., Panigo, D. T., y López, E. (2010). “Contribuciones al estudio del trabajo y el empleo desde la teoría de la regulación: un marco teórico para estudiar los modos de desarrollo y su impacto sobre el empleo”, Documento de Investigación, (4).
- Novick, M. (2000). “Reconversión segmentada en la Argentina: empresas, mercado de trabajo y relaciones laborales a fines de los ‘90”, en De la Garza Toledo (Comp.), CLACSO, Buenos Aires.
- Panigo D., Di Giovambattista A. P. y Gallo P. (2014). “El impacto distributivo del PROG.R.ES.AR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones”. Serie N°17. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- Panigo, D. y Chena, P. (2011), “De neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiples para el desarrollo. Los dos modelos de la post-convertibilidad”. En Chena, P., Crovetto, N. y Panigo, D. (comp.), (pp. XX-XX), Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Panigo, D., Chena, P., y Makari, P. (2010). “Las transformaciones en la normativa socio-laboral del nuevo modelo de desarrollo argentino”, 49-72.
- Panigo, D., y Neffa, J. C. (2009). “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”. Ciudad de Buenos Aires.
- Panigo, D., y Torija-Zane, E. (2008). “Un análisis regulacionista de las crisis económicas en Argentina”, 175-262.
- Rapoport, M. (2010), . Buenos Aires: Editorial Booket.
- Rincón, C. E. L., y González, L. M. (2003). “¿Fallaron los alumnos o falló el maestro?: Una crónica de América Latina en el más reciente curso del FMI.” , (3), 267-288.
- Rozenwurcel, G., y Vazquez, C. (2008). Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeco-

nómica, empobrecimiento sostenido y políticas sociales. (eds.), Banco Mundial.

Tavosnanska, A. (2011). "Crisis, devaluación y después. Breve historia de la recomposición de las ganancias empresariales en la post-convertibilidad". En Robba, A. y Fraschina, J. (Comp.), Buenos Aires: Prometeo Libros.