

Tamara Seiffer y Gabriel Rivas Castro

## La política social como forma de reproducción de la especificidad histórica de la acumulación de capital en Argentina (2003-2016)

### Introducción

91

El periodo de los gobiernos kirchneristas (2003-2015) significó un crecimiento récord en términos del gasto destinado a políticas sociales. El mismo fue presentado como una de las evidencias de un cambio en la relación entre mercado y Estado (Cao y Laguado, 2014). Para unos la acción política gubernamental en el último periodo generó efectos negativos en la economía (Damill *et al*, 2015). Para otros permitió dar pie a un retorno al Estado para fortalecer la economía nacional (AA. VV., 2013; Varesi, 2013). El gobierno liderado por el presidente Mauricio Macri (2015-actualidad), con su política de ajuste, aparece como la contracara de esto último: un “retorno” al predominio del mercado en contra de los avances del estado. El elemento explicativo común en los análisis recae en las voluntades de los gobiernos para favorecer sea al Estado, sea a las “corporaciones”. Este elemento se encuentra exaltado entre los críticos al gobierno de Macri que lo caracterizan de “ceocracia” (Catellani, 2016; Varesi, 2016).

En este artículo buscamos dar cuenta de los límites de las concepciones que ven dos modelos antagónicos. Entender el contenido que se expresa en la política social sustrayéndolo de de falsas dicotomías nos permitirá abordar en forma más potente la acción política de la clase obrera en este terreno.

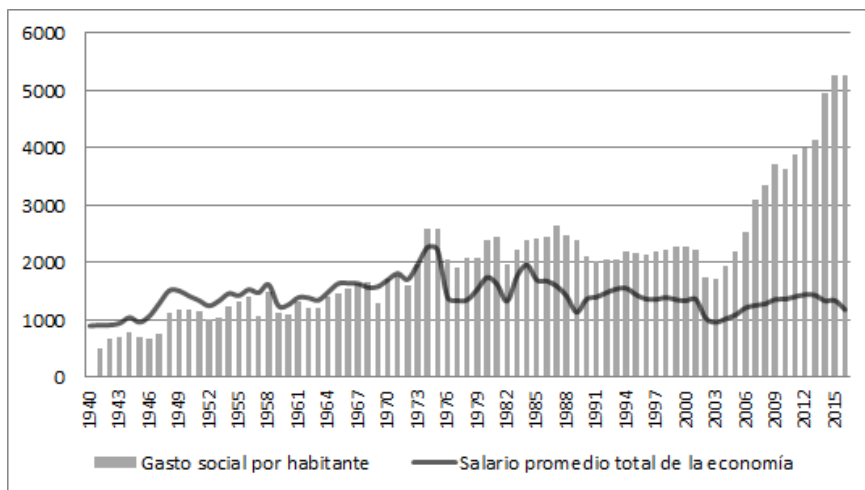
Tamara Seiffer: UBA/UNCPBA-CONICET.  
E-mail: tamara\_seiffer@yahoo.com.ar

Gabriel Rivas Castro: UNGS-CONICET.  
E-mail: g.rivas@cipstra.cl

Un análisis de largo plazo del gasto destinado a políticas sociales permite observar que se trata de una tendencia que no es novedosa y que no puede ser simplemente explicada por los sucesivos gobiernos en el poder.

La participación del Estado en la creación masiva de servicios de salud y educación se lleva adelante hacia fines del siglo XIX y principios del XX (Grassi, 1989; Belmartino, 2000; Suriano, 2004; Nari, 2004; Oliva, 2007; Falappa y Andrenacci, 2008; Aguilar, 2014). Esta tendencia se mantiene en las décadas posteriores, lo que se evidencia en la evolución del gasto social por habitante, que crece de manera sostenida desde los años cuarenta del siglo XX. Pese a esta tendencia de largo plazo, la magnitud de su crecimiento durante los gobiernos kirchneristas es especialmente notable con un incremento promedio anual del 10%. Este hecho nos ha llevado a la necesidad de preguntarnos por la particularidad que reviste el período.

**Gasto social total por habitante y salario promedio total de la economía.  
Argentina, 1950-2016. En \$2005.**



**Fuente:** Serie de salarios promedio del total de la economía: elaboración propia en base a Kennedy (2012), IVS-INDEC, EPH-INDEC e IPC-INDEC y San Luis. Serie de gasto social total por habitante: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, GPS-CIPPEC/ASAP, Llach y Sánchez (1984), CEPED (2007), Censo 2010-INDEC e IPC-INDEC y San Luis.

La expansión de las políticas sociales y el crecimiento del gasto social estuvo acompañado por el aumento de los salarios reales hasta mediados de los años 70 (ver gráfico). Pero la dinámica salarial ascendente se ve interrumpida en nuestro país a partir de 1975, momento a partir del cual el salario real comienza un proceso de largo deterioro (Iñigo Carrera, 2007; Graña y Kennedy, 2010; Kennedy, 2012). Los salarios reales se desploman con la dictadura militar y no vuelven a recomponerse a pesar de los momentos de crecimiento, de forma que el pico máximo al que han llegado los salarios promedio en la última década no han siquiera alcanzado valores registrados durante los '90 y se ubican en promedio casi un 40% por debajo de su valor en 1974.

Debemos entonces de inmediato explicar el fundamento de estas tendencias. En la medida en que el capital es nacional por su forma pero mundial por su contenido, no podemos respondernos esta pregunta sin dar cuenta de esa unidad.

## Unidad mundial, especificidad argentina y transformaciones de la clase obrera<sup>1</sup>

93

El capital, como forma de organizar la vida material humana, se diferencia de los demás modos de producción en que el trabajo social no se organiza a través de vínculos de dependencia personal. La producción social aparece fragmentada en una serie de trabajos privados, mutuamente independientes, por lo que la unidad entre producción y consumo social se establece en el proceso de intercambio de mercancías. En tanto privada e independiente, la producción social no sólo debe producir valores de uso, sino también valores. De este modo, la conciencia y voluntad de los productores queda puesta al servicio de la producción de valor. Dicho de otra forma, del dominio personal se pasa a estar dominado por el producto del trabajo y el vínculo personal directo que establecen los productores en el proceso de intercambio queda determinado como una relación antagónica entre personificaciones de mercancías.

Dentro del cúmulo de mercancías que se relacionan en la circulación hay una cuyo valor de uso radica en producir más valor del que cuesta al momento de ser consumida: la fuerza de trabajo. Secreto de la valorización del valor, la capacidad genérica humana de apropiarse el medio para sí queda puesta como un atributo al servicio de la valorización. El capital, forma enajenada en que hoy se reproduce la vida humana, se erige como el sujeto de la producción y consumo sociales.

<sup>1</sup> Este apartado está realizado en su mayor parte en base a los desarrollos de Juan Iñigo Carrera, en particular Iñigo Carrera, 2013a y 2013b.

En tanto vendedores del mismo tipo de mercancía, los obreros establecen relaciones de competencia en la esfera de la circulación. Pero la misma no sólo amenaza la vida de quienes se ven obligados a vender su fuerza de trabajo por debajo de su valor, sino que socava la posibilidad misma del proceso de acumulación al mermar la única fuente de valor. De esta manera, el vínculo de competencia que establecen los vendedores de fuerza de trabajo debe tomar la forma de un vínculo solidario, contrapuesto al capitalista. En la medida que se trata de una relación generalizada, que va más allá de las unidades de capital, los obreros quedan determinados como clase. Enfrentados al vínculo solidario que establecen los capitalistas como una clase antagónica, la realización del valor de la fuerza de trabajo queda mediada por la lucha de clases.

La búsqueda de valorización lleva al capital a una constante revolución del proceso material de producción que transforma las potencias productivas del obrero individual en potencias del obrero colectivo, transformando así su propia subjetividad productiva con el fin de producir plusvalía relativa. Este proceso no es homogéneo, sino que determina a la clase obrera de tres modos. Por un lado, desarrolla la conciencia científica de los obreros cuyo rol es avanzar en la capacidad para controlar las fuerzas naturales aplicadas a la producción y la organización consciente de su propio proceso de trabajo. Por otro lado, degrada al obrero de la manufactura, lo descalifica, objetivando sus atributos bajo la forma del sistema de maquinaria, reduciéndolo a mero apéndice de la misma. Por último, por cada salto que da este proceso de objetivación y degradación de la subjetividad productiva, el capital expulsa a masas enteras de seres humanos que aparecen como sobrantes para su proceso de valorización (Marx, 2005; Iñigo Carrera, 2013a).

94

Durante el siglo XX y hasta la década del '70 en los "países clásicos"<sup>2</sup> la producción de la población obrera con atributos diferenciados tendía a reproducirse de manera más o menos universal a manos del Estado nacional. El desarrollo de la industria demandaba una fuerza de trabajo con atributos lo suficientemente universales para que los obreros de subjetividad productiva más degradada se adaptasen al constante cambio técnico. Al mismo tiempo, el aumento de la intensidad del trabajo requería el acortamiento de la jornada laboral y el alto costo asociado a la posible pérdida de capacidad productiva del obrero obligaba al capital a extender los derechos sociales que aseguran su reproducción, incluso

2 Entendemos por tales a aquellas unidades nacionales en donde se expresan de manera más inmediata las determinaciones generales del proceso de acumulación capitalista, en particular Europa Occidental y Estados Unidos (Iñigo Carrera, 2013a).

fuera de la vida laboral. Por estar mediada la unidad del proceso de producción social por el vínculo antagónico entre obreros y capitalistas, y de éstos con el Estado, el establecimiento y realización de los derechos sociales

aparecen como el resultado inmediato de la lucha política entre clases.<sup>3</sup> En general esto suele ser presentado como pura “conquista” de la clase obrera o como “concesiones” del Estado, en lugar de entenderse como una necesidad de la acumulación del capital que tiene a la acción política de la clase obrera como forma necesaria de realizarse (Iñigo Carrera, 2013a).

La necesidad de aumentar el plusvalor relativo y la consecuente transformación material de los procesos de trabajo lleva a reconfigurar la división internacional del trabajo (Charnock y Starosta, 2016). Más claramente en los años '70, el cambio en la base técnica de la producción asociado a la computarización de los procesos de ajuste de la maquinaria, la robotización de la línea de montaje, las telecomunicaciones y el transporte, se expresa en una fragmentación de la clase obrera (Iñigo Carrera, 2013a). Los procesos de automatización socavan la base material que le daba razón de ser a la forma “clásica” de reproducción de la fuerza de trabajo. Junto con la crisis de sobreproducción que expulsa a miles de obreros a la calle, se da paso al quiebre de la unidad de la clase obrera que ve debilitada su organización sindical y mermada su capacidad de lucha política. Asimismo, explican el retroceso de los derechos sociales, que aparecen como el resultado de la administración de gobiernos de carácter neoliberal. Frente a los límites que los países clásicos encuentran a la profundización de la diferenciación, ésta se traslada al conjunto de países que conforman la unidad mundial, dejando por un lado espacios nacionales que concentran obreros de subjetividad expandida, otros cuya fuente de valorización es la explotación de obreros de subjetividad degradada y países a los que se condena a ser reservorios de población sobrante para el capital. Para seguir avanzando en este análisis debemos respondernos qué lugar ha ocupado Argentina en esta división internacional del trabajo.

Como parte del mercado mundial, Argentina -al igual que otros países latinoamericanos, asiáticos y africanos- aparece como proveedora de materias primas en condiciones no reproducibles por el capital, destacándose las de origen agrario (Iñigo Carrera, 2007).

El precio comercial de las mercancías producidas en estas condiciones excepcionales no se determina por los costos de producción locales sino por el de las peores tierras puestas en producción a nivel mundial. Obtienen de esta manera una plusvalía extraordinaria bajo la forma de renta de la tierra.<sup>4</sup> Mediada por la competencia entre los capitales por el uso de las

3 Sobre la relación entre lucha de clases y acumulación capitalista, ver Caligaris, 2012.

4 Existe un amplio debate sobre la naturaleza de la renta. Por un lado, están las posiciones que no la diferencian de la ganancia del capital, como es el caso de la economía neoclásica. Para algunos se trata de un ingreso determinado por el costo de oportunidad que surge de los usos potenciales de la tierra (Mochón y Becker, 1998), en otros está igualada al interés que se obtiene por el capital (Gould y Lazear, 1994; Llach y Harriague, 2008). Quienes siguen los desarrollos de Marx acuerdan en distinguir a la renta como una ganancia extraordinaria que se apropia el dueño de la

tierras más productivas, esta plusvalía recae en primer término a quienes son sus dueños, los terratenientes, bajo la forma de un canon de arriendo. Pero por tratarse de un fenómeno que se realiza en la circulación, la renta puede escapar de las manos de los propietarios de la tierra y se constituye en objeto de disputa social.

tierra, diferente de la ganancia normal que obtiene el capitalista de acuerdo al capital adelantado. Sin embargo hay un debate en torno a su origen. Por un lado, están quienes consideran que la renta surge de un trabajo potenciado al contar con una mayor productividad del trabajo aplicado a la tierra y, por tanto, se trataría de plusvalor producido por los obreros de la rama (minera o agrícola). Este planteamiento nace en los años '20 en la Unión Soviética y hoy es sostenido por autores como Salvatore (1997), Azcuy Ameghino (2004) y Astarita (2010). Por otro lado, están quienes sostienen que la renta de la tierra es algo que paga o pierde el capital industrial al comprar mercancías que aparecen en la circulación representando un falso valor social. La renta de la tierra entonces corresponde a una masa de plusvalor apropiada en el intercambio que se realiza en el mercado mundial, es decir, tiene su origen fuera del proceso de acumulación de capital nacional. Autores en esta línea encontramos a Laclau (1969), Flichman (1977), Arceo (2003), Anino y Mercatante (2009) e Iñigo Carrera (2007). Una síntesis del debate se puede encontrar en el trabajo de Gastón Caligaris (2014). Para una discusión más profunda ver Iñigo Carrera (2017).

5 El carácter mundial del proceso de acumulación de capital se realiza mediado por las formas nacionales. Esto determina cierta relación cambiaria entre las monedas de cada país, que resulta de sus respectivas capacidades para representar valor. La sobrevaluación de la moneda opera como un mecanismo indirecto de apropiación de renta de la tierra. Al pasar por la mediación cambiaria, la renta afectada por la sobrevaluación queda pendiente de apropiación a la hora de exportar. Luego, los capitales nacionales que importen se apropiarán de ella al hacerlo por debajo del precio de producción vigente en el mercado mundial, comprando divisas abaratas por la sobrevaluación. Pero también puede ocurrir que el respectivo estado nacional se apropie esta renta pendiente vía impuesto a las importaciones, igualando el precio mundial vigente que paga el capital importador. Finalmente, otra parte de la renta fluye con la ganancia realizada nacionalmente al momento de ser remitida al exterior con la moneda sobrevaluada. Para una discusión más detallada ver Iñigo Carrera (2007 y 2017).

Al tener su origen en la plusvalía cedida por los capitales que compran las mercancías portadoras de renta, el capital global intenta recuperarla para su propia valorización. La historia argentina aparece marcada por los ciclos de la renta y las disputas de distintos sujetos sociales en torno a ella. El Estado argentino ha jugado un papel fundamental en la apropiación de esta riqueza y en su distribución. Los mecanismos de apropiación toman la forma de políticas públicas que tienen modalidades directas como las retenciones y los subsidios e indirectas como la sobrevaluación de la moneda.<sup>5</sup> Se trate de unas u otras, en ambos casos el destino principal de la parte de riqueza que escapa de las manos de los terratenientes son los capitales que operan localmente (nacionales y extranjeros) y el capital prestado a interés en los ciclos de pago de deuda. Al contar con esta fuente de riqueza extraordinaria, los capitales que operan en el país logran valorizarse liberados de la necesidad de desarrollar las fuerzas productivas del trabajo (Iñigo Carrera, 2007). Esto se expresa en la brecha creciente en la productividad entre los capitales que operan localmente y los que se valorizan normalmente en el mercado mundial.<sup>6</sup>

Puesto en perspectiva histórica, el proceso de acumulación nacional argentino tiene antecedentes en la producción de plata del Alto Perú durante el siglo XVI, mostrando de entrada su impotencia para

producir la generalidad de las mercancías para el mercado mundial (rol que entonces ocupaba el capital inglés). Bajo el dominio español primero, con la expansión del capital ganadero luego y finalmente con el desarrollo del capital agrario, Argentina se consolida como una economía agroexportadora durante la segunda mitad del siglo XIX.

Una vez consolidada la independencia nacional, la producción de las condiciones generales para el desarrollo de esta especificidad estuvo basada en la acción del Estado a través del endeudamiento externo (principalmente con capital de origen inglés) con vistas al gasto corriente, el financiamiento de la guerra (con Brasil primero y luego con Paraguay), la ejecución de obras de salubridad, la creación de los bancos provinciales, la construcción de los puertos de Rosario y Buenos Aires y los almacenes de aduanas de este último (Rapoport, 2007; Iñigo Carrera, 2013b). El pago de los fondos obtenidos abre una forma específica de recuperación de renta por parte de los capitales que pierden una porción de plusvalor al comprar las mercancías agrarias: el pago de la deuda tomada a lo largo del siglo XIX a tasas más altas de las que primaban en el mercado mundial (Iñigo Carrera, 2007).

Así como en el resto de América Latina el capital encuentra en Argentina una masa latente de sobrepoblación obrera. En la medida en que el capital participa de la apropiación de renta de la tierra poniéndose a producir en este espacio nacional, requiere que esta población obrera se ponga en activo. Pero dada la baja densidad poblacional y el exterminio de la población indígena a manos del capital agrario en expansión, la clase obrera provino de la inmigración, principalmente de la clase obrera rural europea expulsada a partir del proceso de industrialización desarrollado en Europa. La expansión del capital agrario permite la proliferación de pequeños capitales puestos a valorizar en el mercado interno vinculados a la producción de alimentos, la producción vitivinícola, la industria frigorífica, la industria mecánica que crece al alero del ferrocarril y la metalúrgica de baja concentración (Rapoport, 2007). La creciente demanda de fuerza de trabajo dada por la expansión industrial en el contexto de escasez de fuerza de trabajo determinan un mercado laboral con ingresos altos en términos relativos a Europa y el resto de América Latina, pero por debajo de EE.UU. y Canadá (Williamson, 1992). Este nivel salarial alto, mediado por fuertes caídas y alzas, durará hasta fines de la década de 1910 y principios del '20 (Kornbliht *et al.*, 2014). De la mano del alza salarial, en este periodo se consolidan

6 La industria que mejor expresa esto en Argentina es la automotriz, que empieza a perder su base nacional hacia los '50 y recicla el capital chatarra llevándolo fuera de los países clásicos. Presionada por la competencia que se intensifica a partir de los cambios técnicos, el capital extranjero localiza en Argentina hacia los '60 su maquinaria (bajo regímenes especiales de promoción), valorizándose por medio de la apropiación de renta y de bajos costos laborales gracias a las mercancías agrarias -que entran en el consumo de la fuerza de trabajo- que circulan abarataadas en el mercado interno (Fitzsimons, 2016).

los sistemas públicos de educación y salud. De esta forma a fines del siglo XIX a nivel de salud pública ya encontramos el Hospital de Clínicas, el Gutiérrez, el Ramos Mejía, el Rawson, el Pirovano, el Álvarez, así como los hospitales pertenecientes a comunidades extranjeras, como el Hospital Alemán, el Español, el Francés y el Italiano (Nari, 2004). En el año 1883 se crea la “Asistencia Pública” que se hace cargo de la atención de la salud e inicia la creación de instituciones (Oliva, 2007). Este crecimiento se observa sobre todo en la actual Ciudad de Buenos Aires, pero en las primeras décadas del siglo XX se extiende al resto de las principales ciudades del país (Falappa y Andrenacci, 2008). En cuanto al sistema educativo, en 1884 se instituye el sistema nacional de educación con la Ley 1420 que establece el principio de educación obligatoria, gratuita y laica para el conjunto de la nación y se masifica hacia inicios del siglo XX con la Ley 4874 (Ley Láinez). Con ello la población analfabeta pasó de representar el 80% de la población en 1869 a menos de una cuarta parte en 1914 (De Luca, 2008).

98 Con el capital inglés derrotado en la competencia por el estadounidense, se inaugura una nueva forma de recuperación del plusvalor que fluye a Argentina. Se trata de un proceso que se inicia con la crisis del '30 pero se consolida recién hacia 1950, con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los mismos capitales industriales extranjeros desprenden fragmentos suyos y entran al proceso nacional local a producir a una escala restringida suficiente para el mercado interno, pero impotente para competir en el mercado mundial. Logran apropiarse así de una plusvalía extraordinaria por la vía de acceder a una alícuota de la renta diferencial que escapa a los terratenientes, por la plusvalía que se le escapa en la competencia a la masa de pequeños capitales industriales que florecen en las décadas anteriores y por estar liberados de la carga impositiva vía sistemas de promoción.

Hasta aquí, la industria demanda la disponibilidad de un obrero colectivo en condiciones aparentemente iguales a la de los países clásicos, lo que toma forma en la expansión de su producción indiferente a manos del Estado nacional, garante de importantes derechos sociales hasta los años 70. El aumento del salario real y del gasto social, mediante la ampliación del consumo, expresaban la demanda de una fuerza de trabajo que debía mantenerse en activo y poseer atributos universales, por lo tanto, relativamente indiferenciada en términos de conocimientos, habilidades y disposiciones. Esto tuvo por forma necesaria de realizarse la lucha de la clase obrera demandando a los capitales individuales y al Estado la satisfacción de más necesidades. La extensión del sistema de salud y el sistema educativo hacia fines del siglo XIX y principios del XX al que hicimos referencia anteriormente, constituyeron la forma concreta de realizarse la producción de vendedores de fuerza de trabajo con los atributos productivos generales y universales que requería el capital (Iñigo Carrera, 2004; Hirsch e Iñigo, 2005).



Los cambios en la base técnica que impulsa la productividad del trabajo terminan en la crisis de sobreproducción de los '70. Como resultado del aumento de la productividad del trabajo en las ramas de la producción cuyas condiciones no son reproducibles por el trabajo humano, la renta se contrae. Con su contracción se acelera el proceso de concentración y centralización del capital que opera en el país. La desaparición de pequeños capitales propia de este proceso se presenta como producto de una política de desindustrialización (Basualdo, 2006). A pesar de ello, el capital que queda en producción requiere de nuevas fuentes de valorización. Una de esas fuentes la encuentra en el endeudamiento externo en un contexto de exceso de capital ficticio a nivel mundial desde mediados de los años 70. Si en periodos anteriores la deuda funcionaba como un mecanismo de recuperación de plusvalor por medio de tasas altas, ahora empieza a funcionar como una fuente neta de riqueza que permite sostener la acumulación a escala restringida (Iñigo Carrera, 2007). La otra fuente la encuentra en la baja salarial. Ambas pasan a tener un rol central en las formas de apropiar renta y, por tanto, en los ciclos de la economía local. En tanto el capital argentino se sostiene sobre estas fuentes, cuando la renta y la deuda no están disponibles, la baja salarial se profundiza. El proceso de concentración y centralización de capital así como la creciente brecha en la productividad, que estanca y hace retroceder la masa de valor producido en la economía nacional, multiplica la sobrepoblación relativa que pasa de manera masiva a convertirse en población que se estanca y consolida en su condición de sobrante para el capital.<sup>7</sup> Esta masa de sobrepoblación permite florecer a capitales que se valorizan regidos no por la tasa de ganancia media, sino por la tasa de interés. En la competencia, estos capitales ceden una masa de valor a los capitales más concentrados, constituyéndose como otra fuente de ganancia para estos últimos.

7 La acumulación de capital se lleva a cabo mediante un continuo cambio cualitativo de su composición: su parte constante crece a expensas de su parte variable. En la medida que la demanda de fuerza de trabajo está determinada por esta última, la misma no crece de manera proporcional al aumento del capital global. Tal como señala Marx "la acumulación capitalista produce de manera constante, antes bien, y precisamente en proporción a su energía y a su volumen, una población obrera relativamente excedentaria, esto es, excesiva para las necesidades medias de valorización del capital y por tanto superflua" (Marx, 2005b, p. 784). Su existencia se vuelve una palanca para el proceso de acumulación en la medida en el capital encuentra allí de manera permanente una masa de seres humanos disponibles a ser explotados y porque garantiza el movimiento fluido de la acumulación al poner coto al crecimiento de los salarios. No se trata de una población homogénea, la misma puede tomar varias formas. Por un lado, encontramos a la población obrera que es constantemente atraída o expulsada del proceso de producción de acuerdo a las necesidades de la acumulación, tomando así la forma de fluctuante. Otra porción yace a la espera de ser ocupada, disponible para transformarse en población urbana o manufacturera, quedando determinada como latente. Por otra parte, encontramos una parte del ejército activo cuya ocupación es sumamente irregular y sus condiciones de reproducción se ubican por debajo de la media, quedando determinada como una sobrepoblación estancada. Finalmente, encontramos el sedimento más bajo de la superpoblación en la esfera del pauperismo, constituido por población apta para trabajar, indigentes y población incapacitada para trabajar y que hacen al peso muerto del ejército industrial de reserva (Ibíd. p 800-803).

Como la clase obrera tiene su vida atada a la de estos capitales, su reproducción depende también de qué sucede con ella. Si la renta de la tierra expande la economía, expande por tanto la demanda de fuerza de trabajo. Expande asimismo la capacidad recaudatoria del Estado y por tanto, su capacidad de expandir el gasto público.

Cuando los mecanismos de apropiación de renta de la tierra son directos permite asimismo una expansión del gasto social más importante, como es el caso de los primeros gobiernos kirchneristas y explica su apariencia “progresista”. Pero el consumo obrero no es un consumo humano en abstracto, sino la forma en la que se produce y reproduce la mercancía fuerza de trabajo (Marx, 2005). Se realice de manera íntegra o solo parcialmente a través del salario, es un momento del ciclo del capital.

A los capitales individuales les resulta indiferente la base sobre la cual se sostiene la necesidad social solvente que encuentran sus mercancías. En el caso de la clase obrera que está empleada el consumo mediado por la acción directa del Estado, sea a través de transferencias de ingresos, sea de la provisión directa de valores de uso, implica un abaratamiento del pago que realiza el capital individual que emplea esa fuerza de trabajo y funciona, por tanto, como fuente inmediata de valorización del capital. En el caso de nuestro país se constituye en vehículo de apropiación de renta por los capitales que emplean dicha fuerza de trabajo.

Cuando la política social alcanza a los obreros desocupados, el capital se apropia del gasto social a través de la expansión del mercado interno en la medida en que puede vender mercancías que de otra manera no encontrarían demanda solvente. Es decir, el Estado convierte a la renta de la tierra en capacidad de compra para que los capitales locales puedan realizar sus ganancias. Como no hay necesidad del capital que no se realice bajo la forma de una acción política, esto sucede solo cuando la magnitud y organización de la población abiertamente sobrante imponen una traba para la acumulación del capital, hecho que puede tener expresiones variadas que incluyen desde las formas de violencia más desorganizadas en las cuales miembros de la clase obrera atacan la propiedad y ponen en riesgo la vida de otros obreros, hasta formas organizadas como los movimientos de trabajadores desocupados que interrumpen la circulación de mercancías y, por tanto, la realización de la plusvalía. La necesidad de la lucha de la clase obrera como forma necesaria de este movimiento da la apariencia de que se trata de un

avance de la clase obrera frente al capital en lugar de la forma concreta en que ese movimiento se realiza.<sup>8</sup>

8 Sobre la relación entre formas económicas y políticas, ver Caligaris y Fitzsimons (2012) e Iñigo Carrera (2012).

El consumo obrero puede asimismo verse expandido con el aumento del gasto social cuando el Estado se constituye en el comprador de fuerza de trabajo que se muestra como sobrante para el proceso de acumulación, expandiendo el empleo público como condición para el normal fluir de la acumulación de capital.

## La transformación cualitativa de la política social

Hasta la década del '70, la forma específica de acumulación de capital local imponía la necesidad de reproducción de una fuerza de trabajo sobre una base similar a la de los países “clásicos”, necesidad que se realiza bajo la forma del aumento de salarios y la extensión de derechos sociales.

La expansión de la sobrepoblación relativa y el estancamiento y consolidación de una parte suya en sobrante como condición para la acumulación del capital local, se evidencia en el proceso de heterogeneización que sufre la clase obrera en el país (Villarreal, 1985; Salvia *et al*, 2000; Lindenboim *et al*, 2000; Iñigo Carrera, 2013b; Lavopa, 2005; Beccaria, 2007). Destaca en primer lugar la expansión de la población obrera abiertamente sobrante que se expresa de manera inmediata en la tasa de desempleo que llega a más que cuadruplicarse entre los '70 y principios de los 2000.<sup>9</sup> Hasta ese momento, los periodos en los que el desempleo disminuye no rompe el piso impuesto con anterioridad, mostrando una tendencia marcadamente ascendente. Con la recuperación económica post crisis de 2001-2002 se observa una importante caída de la desocupación, que empieza a mostrar signos de estancamiento en el periodo 2007-2009, para volver a caer unos puntos posteriormente (EPH-INDEC). La caída en las cifras de desocupación a partir de 2010 se da en el contexto de una desaceleración en el crecimiento del empleo privado, que convierte al sector público en el pivote de la absorción de fuerza de trabajo (ODS-CTA). Pero la población sobrante no se reduce a la que aparece en las cifras de desocupación (ni subocupación), sino que incluye a quienes solo logran vender su fuerza de trabajo a condición de hacerlo por debajo de su valor. Para 2014 se estima que el 22,6% de la población por debajo de la línea de pobreza estaba ocupada.<sup>10</sup> Otra expresión del estancamiento de una parte de la población como sobrante para el capital se expresa en la persistencia del trabajo “en negro”, que no bajó del 30% de los asalariados en el ciclo económico ascendente.<sup>11</sup>

101

9 La tasa de desempleo oscila entre el 2% y el 5% en la década del '70 y llega a alcanzar al 23% de la PEA a principios de los 2000 (EPH-INDEC).

10 Para un análisis desde la década del '70, ver Espro y Zoratinni (2012).

11 Una estimación reciente de la magnitud de la población sobrante en nuestro país puede consultarse en Donaire et al (2017).

La fragmentación de la clase obrera ocupada se refleja de manera contundente en las brechas de ingresos y en la dispersión salarial (Benza y Calvi, 2006; Beccaria y Groisman, 2015). Se observa una importante distancia de los ingresos promedio entre asalariados sean estos privados registrados, privados no registrados o públicos (Cortés y Graña, 2013). Se manifiesta a su vez en la desigualdad de los ingresos de los hogares<sup>12</sup> y toma una forma institucionalizada en la reciente confección de canastas alimentarias diferenciadas por provincia (INDEC, 2016).

Esta diferenciación creciente que sufre la clase obrera se expresa a su vez en la política social. En términos generales lo que se observa es su descentralización, la privatización de áreas rentables de la política social, la expansión de seguros privados y la tendencia a su focalización (Grassi, 2003; Lindenboim y Danani, 2003; Aguirre, 2005). La expansión de la política social (y por tanto del gasto que el Estado destina a tal fin), persiste como tendencia pero deja de tener por contenido la creación de condiciones de reproducción para una fuerza de trabajo que debe mantenerse en activo y poseer atributos universales. Se explica en cambio por la diferenciación de la clase obrera y por la consolidación de una porción suya como sobrante para el capital. Se expande por tanto la política asistencial propiamente dicha, la cual además cobra mayor peso en el consumo obrero (Aguirre, 2005).<sup>13</sup> Pero además las políticas sociales en general se asistencializan y quedan cada vez más centradas en la atención de la clase obrera más empobrecida (Seiffer, 2012 y 2015a).

102

<sup>12</sup> El índice Gini como indicador de desigualdad (en base a EPH), muestra una tendencia al alza desde 1974 a la actualidad. La tendencia se da con mayor fuerza hasta el año 2000 y desde 2003 y hasta 2015 muestra una tendencia a la baja que lo ubica en torno a los valores de 1980. En la medida en que es un indicador muy sensible al aumento de ingresos en los sectores de más bajos ingresos, es importante tener en cuenta el impacto que han tenido las políticas de transferencias de ingresos que se han masificado en la última década. A su vez no se puede descartar el subregistro de altos ingresos sea por subdeclaración (problema ampliamente tratado por la bibliografía especializada) o por la omisión de fragmentos de clase debido a la fragmentación territorial (por ejemplo con la proliferación de barrios cerrados).

<sup>13</sup> La bibliografía especializada recalca el peso relativamente marginal que tenía la política asistencial cuando la sobrepoblación relativa tenía de manera preponderante la forma de fluctuante (Tenti, 1989; Grassi, 2003; Andrenacci et al, 2005; Oliva, 2007).

<sup>14</sup> Dentro del cual el 67% lo hace derivando aportes de su obra social.

La salud pública queda relegada a las fracciones más pobres de la clase obrera, mientras otras fracciones cuentan con obra social por vender su fuerza de trabajo en forma registrada (“en blanco”) o pagan medicina privada porque su salario incluye este aspecto de la reproducción. Según datos del último Censo Nacional, el 46% de la población se atiende a través de obras sociales, el 16% lo hace por contratación de medicina privada<sup>14</sup>, el 2% cuenta con planes o programas de salud estatales y el 36% no tiene cobertura específica, siendo la población que demanda principalmente en los hospitales públicos.

Lo mismo sucede en el ámbito educativo. Entre las décadas del '70 y el '90 se lleva adelante el proceso de descentrali-

zación, al que se suman las políticas de provincialización y desregulación educativas que fueron implementadas desde la década del '60 y las políticas de subsidios y desregulación pedagógica que diversificaron la oferta del sector privado y su crecimiento matricular (en torno al 20% de la matrícula en la actualidad) (Iñigo y Río, 2017). La educación se precariza con mayor énfasis allí donde está dirigida a la población obrera abiertamente sobrante quedando relegada a una función alimentaria y de mera contención social (Iñigo Carrera, 2004; De Luca, 2008). Esta segmentación educativa ha generado lo que se reconoce como “brechas de formación” y “circuitos de calidad diferenciados” (Braslavsky, 1989; Tiramonti, 2004), y se muestra con nitidez en las diferencias de los resultados de las distintas pruebas de calidad educativa que se realizan hace años (Rivas, 2010; Iñigo y Río, 2017).

La expansión de la política asistencial se hace notoria hacia mediados de los '90 e inicios del nuevo siglo con la implementación masiva de políticas de transferencia de ingresos. Frente a la imposibilidad de reproducir su vida mediante la venta de su fuerza de trabajo, sectores de la población sobrante organizados bajo la forma de “movimiento piquetero”, pusieron a la asistencia directa del Estado como uno de sus reclamos principales (Seiffer, 2011), constituyéndose en la forma concreta que tomó el aumento de la política asistencial.

103

### *La política social durante el kirchnerismo (2003-2015)*

Como planteamos al inicio del artículo, el análisis del gasto público muestra un crecimiento especialmente significativo durante el kirchnerismo, periodo en el cual el gasto destinado a políticas sociales en general y el gasto asistencial en particular (aquel destinado a los sectores más empobrecidos de la clase obrera) expandieron el consumo obrero.

La expansión del consumo obrero en este periodo es expresión de la reproducción ampliada del proceso que venimos describiendo. A pesar de aparecer como su negación, como un “modelo antagónico”, no es más que una expresión política de la reproducción de la misma especificidad en un contexto de alza de la renta agraria. Se monta en primer lugar sobre la baja salarial que implicó el proceso de devaluación de los años 2002-2003 y por el crecimiento exponencial de la renta dada por el aumento de los precios de las mercancías agrarias debido a la expansión de la demanda china marcada por la crisis mundial.<sup>15</sup> Nunca en la historia de nuestro país hubo una renta

<sup>15</sup> Desde la crisis de los '70 el capital encuentra en la expansión del capital ficticio la forma de realizar las mercancías producidas en exceso. El carácter ficticio de esta forma de acumulación se expresa en crisis periódicas. La que estalló en 2001 terminó con la

agraria tan alta como durante los gobiernos kirchneristas. La disputa en torno a su apropiación les permitió presentarse como adalides de la industria o del “neo-desarrollismo” y como combativos hacia “el campo” y la “oligarquía” aun cuando el 59% de la misma fue a manos de los terratenientes<sup>16</sup> y la industria local perdió peso como mecanismo de apropiación (Kornblihtt *et al*, 2016). Esto último queda en evidencia en el peso de las importaciones sobre el PBI: mientras en el periodo 1970-1979 representaban el 6%, en 1980-2000 significaban el 10% y en el periodo 2001-2014 el 18%.<sup>17</sup>

La expansión de la masa de riqueza disponible que implica la renta agraria y, por tanto, la expansión de la economía permite el aumento del gasto público en general y del gasto social en particular. Ese aumento reproduce el proceso de diferenciación de la clase obrera de manera expandida, lo que se evidencia en primer lugar con la masificación de políticas de transferencia de ingresos de base no contributiva dirigidas a la clase obrera que se consolida y estanca en su condición de sobrante: primero con los programas que siguieron al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como fueron el Plan Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo, luego con el aumento de jubilaciones y pensiones y con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Progresar.<sup>18</sup> La AUH es la expresión más acabada del contenido de la política social en el periodo, pues es la aceptación de los límites del capital argentino para generar empleo y para hacerlo con salarios que garanticen la normal reproducción de la fuerza de trabajo.<sup>19</sup>

104

incorporación de la producción industrial con bajos costos laborales de China. La mayor demanda de mercancías chinas aceleró la producción e impulsó la importación de materias primas provenientes de América Latina y África. Argentina se incorpora principalmente como exportadora de soja.

16 Más que con Menem donde se apropiaron del 22% y más que con la dictadura, donde les quedó el 19% de la renta diferencial. En base a datos de Iñigo Carrera (2007).

17 Además del aumento cuantitativo de mercancías importadas, se evidencia un cambio en el origen de las mismas, donde van perdiendo peso relativo las de origen estadounidense para ganar peso las de origen chino (Kornblihtt *et al*, 2016).

18 Para las políticas asistenciales del periodo previas a la AUH, ver Seiffer, 2010 y 2011.

19 Hemos realizado una caracterización y crítica a estas dos últimas políticas en Seiffer, 2015b.

Su continuidad se expresa también en el paquete de políticas socioeducativas implementadas en el período que llevaron a una profundización de la diferenciación bajo la forma de la “inclusión educativa” (Rio y Schoo, 2016).

El aumento del gasto social se realiza a su vez con el crecimiento del componente salarial del gasto a partir de la expansión del empleo público que, como señalamos anteriormente, crece muy fuertemente en el momento en que el sector privado empieza a mostrar los primeros síntomas de estancamiento para la absorción de fuerza de trabajo. En la medida en que su fin inmediato es la reproducción de la población que emplea y no el uso pro-

ductivo de su fuerza de trabajo, se evidencia como una forma de asistencia social que mantiene a esta sobrepoblación en estado de latencia. Más aún cuando es en los niveles provincial y municipal, en donde los salarios son más bajos, donde más crece el empleo público en este contexto (Dieguez y Gasparin, 2016).<sup>20</sup>

Lejos de implicar una ruptura en materia de política social, se consolida la tendencia a su asistencialización. Si bien el gasto social aumenta al tiempo que aumenta el salario real promedio, éste no revierte el bajo nivel histórico al que ha llegado y se consolida la tendencia a la fragmentación de la clase obrera a la que dedicamos el apartado anterior.

El aumento del gasto es la otra cara de la moneda de un capital que encuentra de manera sostenida en la expansión de la población que se estanca en su condición de sobrante (con bajos salarios y, por tanto, altos niveles de pobreza, la consolidación del empleo no registrado, de los contratos “basura”, etc.) una fuente valorización.

El consumo obrero se expande como vía a través del cual el capital local logra valorizarse a partir de la apropiación de renta de la tierra. Esto da la apariencia de que la acción del Estado puede expandir el mercado interno por una mera redistribución de recursos y está en la base de la idea del “multiplicador keynesiano”.<sup>21</sup>

105

Si en un contexto de expansión de renta de la tierra el kirchnerismo puede expandir el consumo sin una contraparte, una vez abierta la crisis, esto deja de ser posible. El ciclo empieza a mostrar su agotamiento en el año 2009. La imposibilidad de avanzar en la apropiación de renta agraria vía retenciones en 2008 termina en una sobrevaluación creciente. Con ella los capitales locales logran valorizarse pero no permite una apropiación directa del Estado y, por tanto, ataca sus posibilidades de financiamiento. Junto a la caída del precio internacional de las mercancías agrarias y el consiguiente estancamiento de la actividad económica local y del empleo tiene como resultado un déficit fiscal y financiero en ascenso (se pasa del llamado “superávit gemelo” vigente entre 2003 y 2008 a evidenciar un saldo financiero negativo en 2009 y 2011 y ya a partir de 2012 con marcado déficit).

Dada la vigencia del default que implicaba una traba para el endeudamiento externo, con el fin de sostener el gasto

20 El empleo público se expande mientras el salario público promedio no llega a recuperar el nivel de 2001.

21 Sobre esta posición expresada por Kicillof en tanto funcionario del gobierno kirchnerista, ver Lukin (26 de diciembre de 2013). La capacidad del gasto público de expandir el mercado interno que sustenta la idea del “multiplicador keynesiano” está dada por el flujo de riqueza que ingresa al país bajo la forma de renta de la tierra y que tiene a la acción del estado como forma concreta de realizar su apropiación por distintos sujetos sociales.

el gobierno empieza a echar mano al endeudamiento de carácter interno emitiendo bonos del Tesoro Nacional y utilizando los fondos de la ANSES a partir de la reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones.<sup>22</sup> Sin embargo, eso no le alcanza para resolver el déficit y genera inflación, lo que ataca los salarios que corren detrás suyo a partir del 2013.

El déficit tiene como correlato la caída del gasto social en 2010, pero luego vuelve a tomar la senda ascendente. A diferencia de otros períodos históricos, la caída salarial no va de la mano de una caída del gasto, como expresión unitaria de la reproducción de la fuerza de trabajo. Es la primera vez en la historia en que se muestra un aumento muy significativo del gasto social de la mano de una caída del salario, dejando en evidencia el nuevo carácter que asume la política social en la reproducción de la clase obrera que se estanca en su condición de sobrante.

Así es que medidas que se presentan como propias de “la derecha” empiezan a implementarse bajo el mismo gobierno kirchnerista con el argumento de la necesidad de “sintonía fina” debida a las restricciones externas.

## 106 *La política social del macrismo (2015-2016)*

Los primeros meses del macrismo no son más que la continuidad de esta política en un contexto de agudización de la crisis. Esta tendencia, sin embargo, no significa que el macrismo ataque de manera inmediata al gasto social en general ni al asistencial en particular. Lo que se observa es que en 2016 el gasto social se mantiene constante y el gasto asistencial aumenta.<sup>23</sup> Este aspecto es reconocido por distintos autores que se han propuesto analizar la política social del macrismo. Algunos plantean que no aparece en la voluntad del gobierno la reducción de las “ayudas sociales” (Tirenni, 2016). Otros plantean que no ha

habido un cambio en materia presupuestaria y procedimental, que los recursos asistenciales incluso se han incrementado, pero que el cambio está en las motivaciones y formas de pensar la política social, así como a los sujetos destinatarios de la misma (Arias *et al.*, 2017). Lo cierto es que lo que el macrismo haga o no, no puede ser explicado por su propia voluntad, sino por la forma en que tiene que actuar en tanto representación política del capital total de la sociedad.

22 Es interesante que algunos análisis kirchneristas señalan este uso de los fondos de ANSES como algo novedoso de la gestión macrista. Ver el informe de Instituto Patria (2017).

23 Se observa una caída de la participación del gasto social en el gasto total (-15%), que es una de las mayores en las últimas cuatro décadas (una caída de este nivel se registra en 1982 y 1983 con el 18% y el 14% respectivamente) pero lo ubica en términos absolutos en una situación similar a la de los años 2009 a 2011. El gasto asistencial por su parte, mantiene su participación sobre el total del gasto social.



Las políticas del macrismo refuerzan la fragmentación y la tendencia a la asistencialización de la política social, pues profundizan la consolidación de sectores cada vez más amplios de la clase obrera en sobrantes para el capital. En esta línea se ha ampliado el universo de obreros alcanzados por la AUH y la eliminación de incompatibilidades con otras políticas, así como se individualiza más el acceso a ciertas políticas.

Más allá de su retórica de “limpieza del empleo público” y el ataque a ciertos programas específicos y a sus trabajadores (con despidos, pero sobre todo a partir de la subejecución presupuestaria y la falta de tareas),<sup>24</sup> en los primeros meses de gestión del macrismo el empleo público se ha expandido (MTEySS, 2016; Obarrio, abril de 2017).<sup>25</sup> El gasto en masa salarial se contiene con acuerdos salariales menores a la inflación y no por la vía de los despidos, tendencia que ya estaba presente en el periodo anterior.<sup>26</sup>

El sostenimiento del gasto en el contexto de crisis de los primeros meses de la gestión del macrismo se realiza a través del endeudamiento externo, pues resolvió el default que impedía que Argentina pueda tomar deuda externa como fuente de valorización frente a la contracción de la renta. Algo que el kirchnerismo no logró hacer a pesar de sus reiterados intentos, pero que habilitó en la medida en que fue la forma política que tuvo el pago de deuda en el ciclo de expansión de renta. De esta manera queda establecido el vínculo entre uno y otro momento de la acumulación. En la medida en que no se expanda más la renta de la tierra disponible, la posibilidad de mantener los niveles actuales de gasto social y, por tanto, las prestaciones sociales, depende de la posibilidad de seguir endeudándose. Ello significa que la posibilidad de que el gobierno busque realizar un ajuste está dada, lo que redundará en despidos que mostrarán a la población en su carácter de abiertamente sobrante y en recortes en ciertas políticas, aunque no necesariamente en aquellas dirigidas a la población más pauperizada.

Como todo proceso de contracción de la economía el nuevo ciclo agudiza la desaparición del pequeño capital y aumenta el desempleo. En la medida en que se acrecienta la población abiertamente sobrante, el gasto asistencial pierde peso como complemento del salario en negro y fuente de ganancia extraordinaria para el pequeño capital que la emplea y potencia su papel en la apropiación de renta vía

24 Se manifiesta con énfasis en lo que respecta a políticas de salud sexual y reproductiva.

25 Sacar “ajenos” para poner “propios” es un elemento característico de cualquier cambio de gestión de gobierno.

26 Los salarios promedio reales del sector público caen el 28% con la crisis entre los años 2001 y 2004. A partir de allí y hasta 2009 recuperan 13% (ubicándose 19% por debajo de 2001). De 2009 en adelante, vuelven a caer, el 23% de manera acumulada hasta fin de 2015. El primer año de la gestión macrista continúa esta tendencia con una caída del 5%. Datos contruidos a partir de salario nominal del sector público 4° trimestre de 2009 (INDEC), IVS mensual INDEC) e IPC (INDEC-San Luis).

expansión del mercado interno. Es la manifestación concreta de la tendencia a la pérdida del peso de la industria como principal forma de apropiación a la que hicimos referencia anteriormente (tendencia que en América del Sur tiene a Chile como la vanguardia y se evidencia hoy de forma dramática en Venezuela).

## Conclusiones

Como puede seguirse de lo desarrollado hasta aquí, desde la perspectiva del proceso de acumulación de capital las divergencias entre la política social del kirchnerismo y el macrismo no responden a un avance o a un retroceso del Estado frente mercado dependientes de voluntades políticas contrapuestas. No se trata de modelos antagónicos sino de formas políticas diferenciadas y unitarias del proceso de acumulación local frente a la expansión o contracción de la renta de la tierra, de la cual depende su reproducción.

108

Cualquier abordaje de la política social que la explique como simple fruto de la voluntad de una fuerza política está condenado a quedarse en el mundo de las apariencias. Si no se detiene allí y encuentra que la acción del Estado debe responder a algo más que la voluntad de una fuerza política, habrá dado un paso. Pero ese paso seguirá siendo una abstracción sino avanza en reconocer a la lucha de clases como la portadora de tal acción. Sin embargo, aquí no puede terminar el recorrido, pues la lucha de clases es igual de abstracta sino da cuenta de qué potencias es portadora. Esto es, si no avanza en reconocer a los sujetos que con esa política social se está reproduciendo como forma concreta de producirse el sujeto concreto de la vida social en este momento histórico: el capital, nacional por su forma pero mundial por su contenido.

Como planteamos a lo largo de este recorrido, la especificidad de Argentina como espacio de valorización del valor está dada por la apropiación de renta de la tierra. En los momentos de contracción la deuda se constituye en fuente de valorización, sostenida sobre la promesa de renta futura. Esto significa que si la renta agraria no vuelve a expandirse en lo inmediato el ciclo de endeudamiento

27 A diferencia de la renta, la deuda tiene que ser pagada de manera directa en el futuro. Por lo tanto implica generar las condiciones de acumulación para volver a pagar. No encontrarla conlleva a una contracción generalizada de la economía que se expresa en crisis política, tal como sucedió en 2001 cuando Argentina se mostró insolvente.

externo, cuyas bases dejó sentadas el kirchnerismo, se seguirá profundizando.<sup>27</sup> Esto toma la forma de un gobierno “neoliberal” que por mucho que lo desee no puede sino seguir representando la necesidad del capital total de la sociedad argentina de encontrar fuentes de valorización

distintas a la explotación normal de su fuerza de trabajo por la vía de una cada vez más profunda diferenciación.

Ante este panorama, una parte de la clase obrera busca aliarse con el pequeño capital que la condena a su condición de sobrante para retomar políticas alternativas al neoliberalismo. Expresa el intento de enfrentar la política de ajuste no como una política del capital en tanto relación social general sino como política neoliberal. Otra parte de la clase obrera ve en el ajuste un intento de salida a la crisis que ya había hecho muestras de aparición durante la gestión kirchnerista. Pero no se trata de la alternancia entre modelos antagónicos sino formas políticas diferenciadas que asume la reproducción del capital local en momentos de expansión y contracción de la renta, mediados por la tendencia a la pérdida del peso de la industria como principal forma de apropiación.

Frente a esto, hay que potenciar la acción de la porción de la clase obrera que se plantea de manera inmediata la defensa de la vida de la población sobrante y, con ello, del valor del conjunto de la fuerza de trabajo. En términos de políticas sociales comprende la defensa de todo intento de reducción de su componente material. Implica la defensa por la universalización de calidad que se oponga tanto a la fragmentación como a la universalización de la precariedad. Ambas se mostrarán más potentes si se realizan bajo la forma de la solidaridad de distintas fracciones de la clase obrera. De manera inmediata, entre los trabajadores y los destinatarios de las políticas sociales.

109

Pero sobre todo, esta acción tendrá más potencia si no queda atada a las necesidades inmediatas de los capitales locales que encuentran en la baja salarial y, por tanto, en el empeoramiento de las condiciones de vida, una fuente de valorización. El conocimiento de las determinaciones de la política social como forma concreta de reproducción de la especificidad del capital local se constituye en un punto de partida ineludible.

## Bibliografía

AA.VV. (2013). *Coyuntura Económica Argentina. Estado de situación*. Buenos Aires: CEMOP.

Aguilar, P. (2014). *El hogar como problema y como solución*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.

Aguirre, P. (2005). *Estrategias de consumo. Qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: CIEPP.

Anino, P. y Mercatante, E. (2009). Renta agraria y desarrollo capitalista en Argentina. *Lucha de Clases. Revista marxista de teoría y política*, 9, 69-110

Andrenacci, L.; Falappa, F. y Lvovich, D. (2005). Acerca del estado de bienestar en el peronismo clásico (1943-1955). En Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la argentina contemporánea (pp. 83-114)*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Arceo, E. (2003). *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes

110 Arias, A., Gómez, A., Bisaro, E. (2017). *Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos*. Fundación Germán Abdala. Recuperado de <https://goo.gl/RZsQaz>

Astarita, R. (2010). *Economía Política de la dependencia y el subdesarrollo. Tipo de cambio y renta agraria en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad nacional de Quilmes.

Azcuy Ameghino, E. (2004). *Trincheras en la historia. Historiografía, marxismo y debates*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Beccaria, L. (2007). El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos. En Kosacoff, B. (ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007 (pp. 357-394)*. Santiago de Chile: CEPAL.

Beccaria L. y Groisman F. (2015). Informalidad y segmentación del mercado laboral: el caso de Argentina. *Revista CEPAL*, 117, 127-143.

Belmartino, S. (2000). Los servicios de atención médica. Un legado histórico de fragmentación y heterogeneidad. En Torrado, S. (coord.) *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario (pp. 385-412)*. Buenos Aires: Edhasa.

Benza G. y Calvi, G. (2006). Precariedad laboral y distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires (1974-2003). *Estudios del trabajo*, 31, 3-21.

Braslavsky, C. (1989). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Cao, H. y Laguado, C. (2014). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 60, 131-160.

Caligaris, G. (2012). Clases sociales, lucha de clases y Estado en el desarrollo de la crítica de la economía política. En Caligaris, G. y Fitzsimons, A. (coord.) *Relaciones económicas y políticas: aportes para el estudio de su unidad con base en la obra de Karl Marx (pp. 72-91)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Caligaris, G. (2014). Dos debates en torno a la renta de la tierra y sus implicancias para el análisis de la acumulación de capital en la Argentina, *Razón y Revolución*, 27, 59-79

Charnock, G., y Starosta, G. (2016). *The New International Division of Labour: Global Transformation and Uneven Development*. Londres: Palgrave Macmillan.

Cortés, R. y Graña, J. (2013). *Empleo no registrado: algunas hipótesis sobre su persistencia 2003-2011*. Trabajo presentado en el 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo “El mundo del trabajo en discusión avances y temas pendientes” organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.

Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2015). Macroeconomic Policy in Argentina During 2002–2013, *Comparative Economic Studies*, 57(3), 369–400

De Luca, R. (2008). *Brutos y baratos*. Buenos Aires: Ediciones RyR.

Diéguez, G. y Gasparin, J. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?* Documento de Análisis de Políticas Públicas / Análisis N°162. Buenos Aires: CIPPEC.

Donaire, R. et al. (2017). *Superpoblación relativa en Argentina. Construcción de un instrumento para su relevamiento sistemático y estandarizado*. Documentos y Comunicaciones, PIMSA. En prensa.

Espro, M. y Zorattini, D. (2012). *La miseria de las PYMES. Pobreza y desarrollo en la Argentina reciente*. Trabajo presentado en V Jornadas de Economía Crítica, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.

Falappa, F. y Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Fitzsimons, A. (2016). Proceso de trabajo e internacionalización del capital: determinantes globales del “atraso” tecnológico de la industria automotriz argentina en las décadas de 1950 y 1960. *Trabajo y Sociedad*, 26, 225-240.

Flichman, G. (1977). *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI Editores

Gould, J. y E. Lazear (1994). *Teoría microeconómica*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Graña, J. y Kennedy, D. (2010). *Distribución funcional del ingreso, salario real y productividad en Argentina en perspectiva latinoamericana*. Trabajo presentado en IV Congreso ALAP “Condiciones y Transformaciones Culturales, Factores Económicos y Tendencias Demográficas en Latinoamérica”. La Habana.

Grassi, E. (1989). *La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Hvmánitas

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (Tomo I)*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

INDEC (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. *Metodología INDEC*, 22. Recuperado de <https://goo.gl/HLomsf>.

Instituto Patria. Comisión de inclusión y desarrollo social. (2017). *Hacia la exclusión y la fragmentación social. Balance sobre el 1er año del Gobierno de Cambiemos*. Recuperado de <http://www.institutopatria.com.ar/ptr/informe-hacia-la-exclusion-y-fragmentacion-social/>

112

Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina (Vol. I)*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, J. (2008). *Trabajo Infantil y Capital*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, J. (2012). El capital: determinación económica y subjetividad política. *Crítica Jurídica*, 34, 51-69.

Iñigo Carrera, J. (2013a). *El Capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, J. (2013b). *La especificidad nacional de la acumulación de capital en la Argentina: Desde sus manifestaciones originarias hasta la evidencia de su contenido en las primeras décadas del siglo XX* (Tesis de doctorado en Filosofía y Letras), Universidad de Buenos Aires.

Iñigo Carrera, J. (2017). *La renta de la tierra. Formas, fuentes y apropiación*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo, L., & Río, V. (2017). Extensión de la escolaridad y obligatoriedad de la escuela secundaria en Argentina: el papel de la universalización de la lectura y escritura. *Universitas humanística*, 83(83), 213-243.

Hirsch, M. e Iñigo, L. (2005). *La formación del sistema educativo argentino: ¿Producción de fuerza de trabajo vs. Producción de ciudadanos?* Trabajo presenta-

do en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.

Kennedy, D. (2012). *Economía política de la contabilidad social. Vínculos entre la teoría de la riqueza social y sus formas de cuantificación* (Tesis de doctorado en Ciencias Económicas), Universidad de Buenos Aires.

Kornblihtt, J., Seiffer, T., y Villanova, N. (2014). La persistente caída del salario real argentino (1975 a la actualidad). *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 12 (2), 41-50.

Kornblihtt, J., Seiffer, T. y Mussi, E. (2016). Las alternativas al neoliberalismo como forma de reproducir la particularidad del capital en América del Sur. *Revista Pensamiento al Margen*, 4, 104-135.

Laclau, E. (1969) Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno. *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, (2), 276-315.

Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015) *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Buenos Aires: CEPAL

Lavopa, A. (2005): *Heterogeneidad estructural y segmentación del mercado de trabajo. Evidencias para el caso argentino durante el periodo 1991-2004*, en 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.

Lindenboim, J., Serino L. y González M. (2000). La precariedad como forma de exclusión, en Lindenboim, J. (comp.) *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnóstico* (pp. 107-122), Buenos Aires: Cuaderno n° 4, CEPED, FCE – UBA.

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

Lukin, T. (26 de diciembre de 2013). La política fiscal más allá del déficit. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-236447-2013-12-26.html>

Llach, J. J. y M. M. Harriague (2008). “El auge de la demanda mundial de alimentos 2005-2020: Una oportunidad sin precedentes para la Argentina.” Fundación Producir Conservando, Buenos Aires, Junio.

Marx, K. (2005). *El Capital*, tomo I, vol. 1. México: Siglo XXI Editores.

Marx, K. (2005b). *El Capital*, tomo I, vol. 3. México: Siglo XXI Editores.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2016). *Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal. Datos a diciembre de 2016 (2° Informe)*. Recuperado de <https://goo.gl/8BM8kM>

Miranda, R. (2014). Vinculación de cuestiones. La relación de Argentina con Estados Unidos durante su des-endeudamiento. *Revista de la facultad de ciencias económicas - UNNE*, 12, 18-41

Mochón, F. y V. Becker (1998). *Economía*. México, D.F.: Mc Graw Hill.

Nari, M. (2004). *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Buenos Aires 1890-1940. Buenos Aires: Biblos.

Obarrio, M. (abril de 2017). Según un relevamiento, desde que asumió Macri aumentó en un 25% la estructura del Estado. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/2011790-segun-un-relevamiento-desde-que-asumio-macri-aumento-en-un-25-la-estructura-del-estado>

ODS-CTA (2010-2017). *Informes trimestrales de coyuntura*. Recuperado de [http://www.obderechosocial.org.ar/030201nc\\_cl\\_inf\\_periodicos.html](http://www.obderechosocial.org.ar/030201nc_cl_inf_periodicos.html)

Oliva, A. (2007). *Trabajo social y lucha de clases*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Rapoport, M. (2007). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé

Río, V. y Schoo, S. (2016). La universalización de la educación secundaria obligatoria: políticas y acuerdos federales. En Ruiz, G. (comp.) *La educación secundaria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. Buenos Aires: Eudeba.

Rivas, A. (2010) *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC

Salvatore, S. (1997). *La renta diferencial internacional: una teoría inconsistente*. Buenos Aires: PIEA / IIHES,.

Salvia, A. et al (2000). Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000). En Lindenboim, J. (coord.) *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnóstico (pp. 123-167)*. Buenos Aires: Cuaderno n° 4, CEPED, FCE-UBA.

Seiffer, T. (2011). La lucha de clases y la política de asistencia en Argentina, 2002-2007. En Mallardi, M., L. Madrid y Oliva, A. (coord). *Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia* (pp. 49-75). Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Seiffer, T. y Matusевич, J. (2010). Formas de la sobrepoblación relativa y políticas sociales: la política asistencial durante el primer gobierno Kirchnerista (2003-2007), *Razón y Revolución*, 20, pp. 109-123.

Seiffer, T. (2015a). Políticas de Transferências de Renda na Argentina do Século XXI: do 'Plano Chefes de Família Desempregados' à 'Atribuição



Universal por Filho. En Cardoso de Nascimento, M. A. (coord.). *Tempo de Bolsas: estudos sobre programas de transferência de renda* (pp. 69-94). Campinas: Papel Social.

Seiffer, T. (2015b). Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR: ¿un cambio en la forma estatal de atendimento de la “cuestión social” en Argentina? En Rossi, A., E. Fernández y M.P. Musso (coord.). *Política asistencial, programas de transferencias monetarias condicionadas y Organismos Internacionales de Crédito en América Latina y el Caribe* (pp. 267-299). La Plata: Dynamis.

Seiffer, T., Kornblihtt, J. y De Luca, R. (2012): El gasto social como contención de la población obrera sobrante en Argentina y Venezuela durante el kirchnerismo y el chavismo (2003-2010). *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (1), pp. 33-47.

Suriano, J. (2004). *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. Buenos Aires: Editorial La Colmena.

Tiramonti, G. (2004). La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. En G. Tiramonti (Comp.). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media* (pp. 15-45). Buenos Aires: Manantial

Tirenni, J. (2016). La Seguridad Social en Argentina a partir del cambio de gobierno (2015-2016). *Revista Académica Estado y Políticas Públicas* 6 (IV), 97-114

Tenti, E. (1989). *Estado y pobreza: Estrategias típicas de intervención*. Buenos aires: CEAL.

Varesi, Gastón (2013). *Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, 2002-2008*. (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales), Universidad Nacional de La Plata.

Varesi, G. Á. (2016). Gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad económica*, 302, 6-34.

Villarreal, J. (1985): Los hilos sociales del poder. En Jozami, E.; Paz, P. y Villarreal, J. (ed.). *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social* (pp. 201-281). 1976-1983, SXXI Editores, Buenos Aires.

Williamson, J. (1992). *The evolution of global labor markets in the first and second world since 1830: background evidence and hypotheses*. Cambridge: Nber Working Paper Series on Historical Fatcors in Log Run Growth, n° 36, National Bureau of Economic Research.

## Resumen

### La política social como forma de reproducción de la especificidad histórica de la acumulación de capital en Argentina (2003-2016)

Tamara Seiffer y  
Gabriel Rivas Castro

116

El periodo de los gobiernos kirchneristas (2003-2015) significó un crecimiento récord en términos del gasto destinado a políticas sociales. El mismo fue presentado como una de las evidencias de un cambio en la relación entre mercado y estado. El gobierno de Macri (2015-actualidad), con su política de ajuste, aparece como su contracara. El elemento explicativo común en los análisis recae en las voluntades de los gobiernos para favorecer sea al Estado sea a las “corporaciones”. En este artículo buscamos dar cuenta de los límites de las concepciones que ven dos modelos antagónicos. En oposición a las mismas, planteamos que el análisis de

la política social no se puede abstraer del problema del sujeto concreto a la que ésta se dirige. Es decir, debemos enfrentar de manera inmediata el problema de la forma que tiene la reproducción de la clase obrera en Argentina. Partiendo de la unidad mundial del capital, damos cuenta de la forma específica del capital local, del cual la clase obrera es atributo. Una vez desplegado el desarrollo de la especificidad argentina y de las transformaciones de la clase obrera buscamos dar cuenta del contenido de la política social durante el kirchnerismo y los primeros años de gobierno macrista como forma concreta de este movimiento.

### Palabras claves:

(política social)

(gasto social)

(acumulación de capital)

(especificidad argentina)

## Abstract

### The social policy as form of the historical specificity of capital accumulation reproduction in Argentina (2003-2016)

Tamara Seiffer y  
Gabriel Rivas Castro

The period of the Kirchner governments (2003-2015) meant a record growth in terms of the expenditure destined to social policies. It was presented as one of the evidences of a change in the relationship between market and state. Macri's Government (2015-present), with its policy of adjustment, appears as its counterpart. The common explanatory element in the analysis falls on the will of governments to favor either the state or the "corporations".

In this article we seek to account for the limits of conceptions that see two antagonistic models. In opposition to them, we set out that the analysis of social

policy cannot be abstracted from the problem of the concrete subject to which it is directed. That is to say, we must immediately confront the problem of the form that the reproduction of the working class in Argentina has. Starting from the world unity of capital, we realize the specific form of local capital, from which the working class is an attribute. Once deployed the development of the Argentine specificity and the transformations of the working class we seek to account for the content of social policy during the Kirchnerism and the first years of the Macrist's government as a concrete form of this movement.

117

## Keywords:

(social policy)  
(social expenditure)  
(capital accumulation)  
(argentine specificity)