

e estudios/Working Papers

(WP-2012-11)

Título

**Cambios y continuidades en la política social
argentina (2003-2010)**

Autor(es):

Alonso, Guillermo V. y Di Costa, Valeria

Cargo/Adscripción:

*G. Alonso es miembro de la Escuela de Política y
Gobierno, UNSAM/CONICET.*

*V. Di Costa forma parte del Doctorado en Ciencias
Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.*

Recibido: 14/12/2011

Aceptado: 01/02/2012

Publicado: 15/02/2012



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Cambios y continuidades en la política social argentina (2003-2010)

Alonso, Guillermo V. y Di Costa, Valeria

Resumen/Abstract:

El objetivo del presente documento de trabajo es presentar las transformaciones producidas en las políticas sociales argentinas durante el período de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y el mandato todavía vigente de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). No haremos una enumeración de políticas, programas y medidas de modo exhaustivo, pero la descripción y análisis permitirán mostrar lo esencial de una época que está resultando en importantes cambios en la política social argentina. En especial, analizaremos los cambios producidos en el sistema de jubilaciones y pensiones, así como la universalización de las asignaciones familiares a través del programa de la Asignación Universal por Hijo, y mostraremos cómo estas dos iniciativas de amplios alcances señalan significativos puntos de ruptura con los patrones de funcionamiento tradicionales del sistema de políticas sociales.

Palabras clave/Keywords:

Política Social, Argentina

Extracto curricular/Author(s) Information:

Guillermo Alonso es miembro de la Escuela de Política y Gobierno, UNSAM/CONICET. Valeria Di Costa forma parte del Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

Cambios y continuidades en la política social argentina (2003-2010)

Alonso, Guillermo V. y Di Costa, Valeria

Conferencia presentada por Guillermo Alonso en el Seminario “Pensar en Políticas Públicas”, organizado por el Doctorado en Gobierno y Administración Pública IUIOG, el GIGAPP y Goberna América Latina, Madrid, España. 12 diciembre 2011.

I. Introducción

El objetivo del presente documento de trabajo es presentar las transformaciones producidas en las políticas sociales argentinas durante el período de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y el mandato todavía vigente de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). No haremos una enumeración de políticas, programas y medidas de modo exhaustivo, pero la descripción y análisis permitirán mostrar lo esencial de una época que está resultando en importantes cambios en la política social argentina. En especial, analizaremos los cambios producidos en el sistema de jubilaciones y pensiones, así como la universalización de las asignaciones familiares a través del programa de la Asignación Universal por Hijo, y mostraremos cómo estas dos iniciativas de amplios alcances señalan significativos puntos de ruptura con los patrones de funcionamiento tradicionales del sistema de políticas sociales.

El comienzo del proceso bajo análisis debe remontarse al colapso de la economía política de la convertibilidad, el esquema macroeconómico vigente durante los años noventa, y a la grave crisis socioeconómica resultante. Las políticas de desregulación, privatizaciones, intensa liberalización comercial y financiera, flexibilización del mercado trabajo, junto con la incidencia del atraso cambiario, fueron generando un escenario macroeconómico que impactaría de modo cada vez más negativo sobre el mercado laboral y las condiciones de vida. Durante la vigencia de la convertibilidad el desempleo se había colocado por encima de los dos dígitos, y el deterioro en términos de pobreza, indigencia e informalidad laboral se había acentuado a partir de la recesión iniciada en 1998, que se prolongaría durante cuatro años. La inevitable salida de la convertibilidad, por vía de una fuerte devaluación, profundizó inicialmente el declive de la actividad económica. Durante los años 2001-02 Argentina vivió el empeoramiento dramático de todos los indicadores sociales. El desempleo alcanzó su récord histórico (18,3% en octubre de 2001 y 21,5% en mayo de 2002), y se incrementaron notablemente los niveles de pobreza e indigencia. Al momento de asumir Néstor Kirchner en mayo de 2003 la pobreza abarcaba al 54% y la indigencia al 27,7% de las personas.

II. Las claves de la política social kirchnerista

La estrategia oficial plantearía a las políticas laborales como un instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión social y en este sentido se constituiría inicialmente en el principal mecanismo articulador de la política social. A partir de esta lógica se buscaría colocar al incremento del empleo formal como el eje de la integración social y de la expansión de las coberturas sociales. Un contexto de fuerte crecimiento económico¹, caracterizado en la coyuntura por una elevada elasticidad empleo-producto (Beccaria, 2007)² justificaba una amplia expectativa en ese sentido. Para el primer trimestre de 2007 el desempleo ya había caído a un 9,8%. En términos de recuperación del trabajo formal el avance sería más lento y menos promisorio. No obstante, para 2007 se observaba que de cada 100 nuevos puestos de trabajo 83 eran formales, a diferencia de los años noventa cuando tan solo 6 de cada 100 eran registrados (Novick y Villafañe, 2008).

La estrategia de colocar al empleo como centro articulador de las políticas sociales se constituyó inicialmente en el principal mecanismo dirigido a intervenir en la cuestión social, y si bien no se descuidaría el sostenimiento de los programas de transferencia de ingreso ya no se continuaría con la expansión de su cobertura. El énfasis en el trabajo –en lugar del ingreso– como categoría central para asegurar la protección social radicaría en la premisa de que no hay trayectoria que genere más empoderamiento para salir de la vulnerabilidad social que la implicada en la incorporación al mercado de trabajo formal: se accede a la cobertura de la seguridad social, a la posibilidad de tener representación sindical y, por ende, a la negociación colectiva de las condiciones salariales y laborales. A su vez, todo ello reduce drásticamente la

¹ Desde fines de 2002 y con mayor vigor a partir de 2003 la economía argentina atraviesa un período de fuerte crecimiento económico, a excepción del año 2009 cuando tuvo impacto la crisis internacional. Entre 2003 y 2008 el promedio de crecimiento anual de la Argentina fue de 8,5%, evitando el crecimiento negativo en 2009 a pesar del impacto de la crisis internacional (0,9%) (CEPAL, 2010), y volviendo a un vigoroso crecimiento de 9,1% en 2010. Durante esta década la Argentina ha crecido varios puntos por encima del promedio regional, por lo tanto su crecimiento no podría explicarse exclusivamente por el “viento de cola” producido por las condiciones favorables del mercado internacional que benefician a las *commodities* de la región, sino que remite también a la intervención de la variable política, comprometida con impulsar un rápido y vigoroso crecimiento. Además, debe considerarse que durante esta década la Argentina no se encontró entre los países que más se beneficiaron con la mejora de los términos de intercambio regionales, ubicándose por debajo del promedio de dicha mejora (Rozenwurcel y Rodríguez Chatruc, 2009, pag. 7). La Argentina ha sido el país latinoamericano que más ha crecido desde el año 2003, alcanzando un 70% de crecimiento (Andrea y Miguel Angel Broda, La Nación, 17/4/2011). Desde 2007 junto con el aumento de los precios de los alimentos a nivel internacional, el fuerte y acelerado crecimiento, al producir un desfasaje entre oferta y demanda, ha contribuido a la aparición de tensiones de tipo inflacionario. No obstante, si evaluamos que en el marco del actual diseño de política económica la variable inversión ha alcanzado su récord histórico (22/24%), es esperable que dentro de estos mismos parámetros sea posible continuar expandiendo la inversión hasta superar el desfasaje anteriormente señalado.

² Beccaria estima que en los primeros años de la gestión kirchnerista la relación entre el aumento del empleo y el PBI fue de 0,74. Lo que significaba una elasticidad empleo-producto notablemente alta si se la compara con lo evidenciado en otras fases de crecimiento de la economía argentina posteriores a los años setenta (1985-87 y 1995-98). En estos casos el nivel había oscilado en torno al 0,5.

necesidad de las personas de recurrir a redes clientelares, con lo cual el proceso habilita un círculo virtuoso de fortalecimiento de la ciudadanía democrática (Alonso, 2008).

En el ámbito de los programas de transferencia de ingresos la nueva estrategia consistiría en reconvertir el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados³ en la dirección de mejorar las condiciones de empleabilidad de los desempleados, al mismo tiempo que se atendería las necesidades específicas de un sector de la población caracterizado por una situación de alta vulnerabilidad. Para el primer segmento de personas se diseñaría el “Seguro de Empleo y Capacitación”, el cual funcionaría en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para las personas en situación de vulnerabilidad se crearía el programa “Familias por la Inclusión Social”, el cual estaría en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Dentro de este plan la jefa de familia recibiría un subsidio por cada hijo en edad escolar, obligándose a cumplir con los controles sanitarios y la asistencia escolar de los niños. Ambos programas representaban la transición desde el *Plan Jefes*, cuyos beneficiarios podían optar voluntariamente por incorporarse a ellos o continuar dentro del programa original. Al mismo tiempo la recuperación del mercado de trabajo contribuiría a fortalecer una estrategia dirigida a colocar la incorporación al empleo formal como el eje articulador de la política social: para 2007 se estimaba que 700.000 beneficiarios del Plan Jefes habían conseguido un empleo registrado.

La política laboral también sería un instrumento dirigido a mejorar la distribución del ingreso. En este sentido, luego de una etapa inicial en que se establecieron aumentos de suma fija incorporados al salario básico, se destacó el retorno a la fijación del salario mínimo, un mecanismo de referencia para los niveles salariales de todos los sectores y que había sido abandonado como instrumento de política desde 1993. A partir de entonces se produjeron sucesivos aumentos del salario mínimo. Junto con esto se volvería a promover fuertemente la negociación colectiva entre capital y trabajo, convocándose anualmente a paritarias para discutir salarios y condiciones de trabajo por rama de actividad.⁴ Un hito en la reversión de las políticas flexibilizadoras características de la década anterior lo constituyó la derogación de la reforma laboral aprobada en el año 2000, y cuya aprobación había quedado bajo fuertes sospechas de corrupción de algunos senadores. En 2004 se sancionó una nueva ley, que modificó los aspectos de mayor desregulación de las relaciones laborales y del papel de los sindicatos.

Pero la recuperación del empleo registrado no dependería exclusivamente del impacto del mayor crecimiento económico sino también de una recuperación de capacidades estatales. El gobierno recurriría a instrumentos que habían sido desmantelados durante los años noventa, esto es, la inspección del trabajo, mediante la cual se buscaría forzar con inspecciones a las empresas la formalización del mayor número de empleados. Aunque es difícil establecer el

³ La grave crisis social de 2002 exigió una rápida respuesta estatal en términos de un programa de transferencia de ingresos. Ello dio lugar a la creación del *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, que en pocos meses alcanzó una cobertura de casi dos millones de personas.

⁴ En este punto se observa también un claro cambio respecto de las tendencias imperantes durante los años noventa. Durante esos años se había profundizado una descentralización y atomización de la negociación colectiva. Para 1995-1999 el 78% de las negociaciones eran a nivel de empresa y sólo el 22% era por rama de actividad (Novick y Villafañe, 2008).

peso relativo de este factor en la creación de empleo formal, es indudable que también le cupo un rol en su recuperación (Beccaria, 2007).

Así planteados los principales lineamientos de la política social del kirchnerismo, la imagen que se impondría es la de un intento por refortalecer sobre bases más amplias el seguro social contributivo de cuño bismarckiano. Sin embargo, cabe ver con mayor amplitud las iniciativas de política social en estos años. El gobierno también buscó el fortalecimiento del subsistema de los servicios sociales universales, tanto en el área de la salud pública como, especialmente, en el ámbito de la educación.

En el ámbito de la educación cabe destacar dos hitos. En 2005 se aprueba la ley de Financiamiento Educativo, que estableció metas presupuestarias y los compromisos que asumen la Nación y las provincias en la consecución de los objetivos. Esta ley, que fue votada por unanimidad en el Senado y por amplia mayoría en la Cámara de Diputados, estableció la elevación de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar en 2010 algo más del 6% del PBI. La misma ley creó una comisión entre el Ministerio de Educación nacional, el Consejo Federal de Educación (integrado por los gobiernos provinciales) y los gremios con representación nacional para tratar diversos aspectos vinculados con la situación laboral docente. Uno de ellos fue la fijación de un salario mínimo inicial para todos los docentes del país, actualizado anualmente⁵. Posteriormente, en 2006 se aprobó la ley de Educación Nacional, luego de un proceso de seis meses de debates y consultas abierto a todos los sectores. Esta ley tiene como objetivo resolver problemas de fragmentación y desigualdad que afectan a la estructura del sistema educativo, y que se habían agravado por los procesos de descentralización durante la década anterior.

En Argentina las políticas en el área de la salud deben lidiar con un doble frente de fragmentación. Por un lado, la que deriva de la organización federal del país, que se refleja en el subsistema público y en las dificultades para coordinar políticas entre las jurisdicciones. Por otro, la propia fragmentación entre sectores que caracteriza al sistema de salud: la diferenciación entre el sistema público, el de la seguridad social, fuertemente fragmentado a su interior, y un subsector privado de características muy diversas según cada región (Anlló y Cetrángolo, 2007). Un contexto de estas características demanda esfuerzos de coordinación y de recuperación del protagonismo estatal en el sistema. Estas tareas fueron asumidas durante la gestión kirchnerista. A partir de un fuerte liderazgo político ministerial nacional, que si bien ya existía desde 2002 recibió mayor respaldo político durante la gestión de Néstor Kirchner, se revitalizó el anteriormente devaluado Consejo Federal de Salud (Repetto, 2008), lo que permitió mayor relevancia y efectividad a los consensos entre Nación y provincias elaborados respecto de la política pública de salud.

También se implementaron programas y lineamientos de política tendientes a articular intervenciones desde el estado nacional, que buscaron atar la asignación de recursos al

⁵ Al comienzo de la gestión de Néstor Kirchner las diferencias entre los salarios iniciales entre algunas provincias alcanzaba una relación de 1 a 3. Hacia 2006 la relación era de 1 a 1,5.

cumplimiento de metas por parte de las jurisdicciones. Entre ellos se destaca el Plan Nacer, un programa para la atención de la salud materno-infantil. Además, se desarrollaron líneas de política en lo vinculado con la salud sexual y procreativa, y también con el protagonismo del estado nacional en articulación con las jurisdicciones subnacionales se implementaron políticas dirigidas a garantizar el acceso equitativo a los medicamentos. En este sentido, cabe señalar al Programa Remediar y a la ley de Medicamentos genéricos. Pero en el área de la seguridad social en salud (las obras sociales) fue más difícil introducir cambios significativos, y la complejidad política e institucional del sistema no alentaría iniciativas dirigidas a fortalecer tendencias hacia la unificación y coherencia de un sistema de salud altamente fragmentado⁶.

Pero las iniciativas observadas en el ámbito de los servicios sociales universales no representan en sí mismas una innovación decisiva con los patrones tradicionales del sistema de políticas sociales argentino, el cual históricamente articuló en una solución híbrida (Lo Vuolo, 1995) las lógicas del seguro social y los servicios sociales. Donde habría de observarse la mayor desviación que la gestión kirchnerista de las políticas sociales definiría respecto del principio contributivo –típico del seguro social, y extremado en clave de aseguramiento individual con las reformas neoliberales- estaría dada por el notable salto que se produciría en la cobertura de jubilaciones y pensiones (“Plan de inclusión provisional”); así como, ya durante la gestión de Cristina Fernández, por la universalización de las asignaciones familiares (Asignación Universal por Hijo). Pero para el entendimiento de estas innovaciones se requiere algunas consideraciones previas sobre la economía política de la política social del kirchnerismo.

III. La dinámica política de la política social

La era kirchnerista puede ser vista como la transición hacia una nueva economía política de la política social, que en cierto modo recupera elementos de la vieja matriz sociopolítica argentina e incorpora importantes innovaciones. Este nuevo ciclo histórico, que encarna en la Argentina la ola de los gobiernos de la nueva izquierda observados en toda América Latina durante los dos mil, ha dejado atrás una lógica del conflicto social caracterizada por el debilitamiento creciente de los sindicatos, a consecuencia del ciclo de ajuste estructural, la creciente desocupación y las políticas flexibilizadoras, y cuyo punto culminante fue la crisis del 2001-02, cuando la centralidad del conflicto quedó claramente situado entre los desocupados y los trabajadores informales. En torno a esos años pareció cristalizarse una sociedad civil hegemonizada por el movimiento social de los desocupados y una economía política de la política social signada por el alto desempleo y la crecientemente alta informalidad. En el primer trimestre de 2003, al momento de asumir Néstor Kirchner como presidente, el desempleo se encontraba en el 20,4% y actualmente se encuentra en el 7,5%. Durante los años 2003-2010 se crearon 2.900.000 nuevos empleos, siendo 2 de cada 3 asalariados formales del sector privado, casi todos cubiertos por convenios colectivos de trabajo. Observándose una mejora del salario real del 50% a partir del 2003 (*Sel Consultores*,

⁶ Para ver un análisis de cómo quedó el sistema de obras sociales después de las reformas de los años noventa, puede consultarse Alonso (2004).

Newsletter, diciembre 2010). Y aun cuando la suba de precios desde 2007 erosionó en parte el ritmo de reducción de la pobreza de los primeros años, analistas no gubernamentales reconocen que la gestión kirchnerista redujo la pobreza de niveles del 54% de las personas en 2003 a un 25% actual (*Sel Consultores*, Newsletter, enero 2011).

Sin duda, el marco general de recuperación del poder de los sindicatos se define a partir del comportamiento del mercado de trabajo, pero junto con ello debe atenderse a la recuperada intervención regulatoria del estado y al creciente peso político sindical dentro de la coalición de gobierno. La principal central obrera del país, la Confederación General del Trabajo (CGT) ha estado controlada en los años recientes por el liderazgo de sindicatos que durante los años noventa enfrentaron las políticas de reforma promercado instrumentadas por el gobierno menemista y durante el breve lapso del gobierno de la Alianza. Estos sindicatos han ubicado a la CGT como el principal actor social aliado al gobierno kirchnerista.

Si enfatizáramos el recuperado poder de los sindicatos, la centralidad de la política laboral y de la lógica del seguro social como ejes articuladores de la protección social, así como la indudable mejora en los indicadores del mercado de trabajo a lo largo de la década, la imagen que parece decantarse es la de una nueva economía política configurada como un “neocorporativismo segmentado” (Etchemendy y Collier, 2007). Según estos autores, dados los altos niveles de informalidad laboral característicos de América Latina, crecientemente compartidos por Argentina, los alcances de un neocorporativismo en la región, y de las políticas públicas que inspiraría, sólo pueden tener un impacto segmentado, en beneficio exclusivo de quienes pertenezcan al sector formal. También a diferencia de los ensayos neocorporativistas europeos, el *quid pro quo* típico de conceder moderación salarial a cambio de políticas sociales con fuerte impacto desmercantilizador está ausente. El neocorporativismo segmentado carecería del componente de una política social capaz de reducir las desigualdades al interior de la clase obrera, tanto en términos de la percepción de subsidios públicos como de la dispersión salarial. Los sindicatos pueden lograr avances en la promoción de una mayor participación de los trabajadores en los beneficios del crecimiento, pero esto resulta limitado al sector formal en su mayor parte, con lo cual resulta funcional a la cristalización de la división entre incluidos y excluidos (Etchemendy y Collier, 2007).⁷ Vistas las cosas de esta manera, la política social del kirchnerismo no habría hecho más que reflejar de un modo bastante lineal la configuración de intereses que articulaba su coalición de gobierno, donde los sindicatos fueron ganando creciente peso político.

A pesar de la baja importante en la informalidad laboral, que pasó de casi 50% en 2003 a 34,6% en 2010, es indudable que ésta se mantiene todavía en valores significativamente altos. Si la principal estrategia oficial para fortalecer al sistema de protección social habría consistido en apostar a la recuperación del trabajo formal, sus efectos no podían dejar de ser estructuralmente limitados y escasamente desmercantilizadores, en tanto no hacían perder centralidad al principio contributivo como eje organizador de la protección social. Sin embargo, el hecho de que en siete años la informalidad laboral disminuyera alrededor de 15 puntos porcentuales, colocándose en un nivel de 34,6% denota, por un lado, que

⁷ Debe señalarse que el excelente artículo de Etchemendy y Collier fue escrito antes de que pudiera observarse el impacto de la política previsional del kirchnerismo.

efectivamente el optimismo oficial inicial que cifraba en la recuperación del trabajo formal la clave esencial para fortalecer el sistema de protección social resultó exagerado; pero, por otro, muestra un panorama que no justifica una lectura catastrofista de retracción inevitable del mercado de trabajo formal. Además, y en contra de la hipótesis de la legitimidad segmentada, fue en el aprendizaje que representa todo un ciclo de política que el gobierno finalmente reconoció, ante los límites nuevos que imponía el impacto de la crisis internacional de 2008-09 y la posible transición hacia un tipo de crecimiento con menor elasticidad empleo-producto, y junto con los antecedentes de significativa innovación respecto de un enfoque contributivo de la política social originados en su propia política de expansión de la cobertura previsional, que había llegado la hora de transitar el mismo camino universalizando un programa de transferencia de ingresos para los trabajadores informales y desocupados.

En clave de un enfoque de economía política que no percibe a los intereses preconstituidos antes de que intervenga la política, se vuelve evidente que la recuperada fortaleza de la autoridad política lograda durante el ciclo kirchnerista también se manifestó respecto a una mayor autonomía en relación a la propia coalición de apoyo, no siendo el gobierno una simple expresión lineal de ésta. La que, además cabe recordar, se había constituido inicialmente con un fuerte compromiso con los movimientos de trabajadores desocupados e informales (“los piqueteros”). La más antigua, y una de las más importantes, de las organizaciones de desocupados como la *Federación de Tierra y Vivienda* se ha mantenido como un inalterable aliado del gobierno. Lo que habitualmente ha sido caracterizado como la “cooptación gubernamental del movimiento piquetero”, ha sido más bien el inevitable reflujó de éste ante la satisfacción de su principal demanda, esto es, la fuerte recuperación del empleo. Si bien la economía política de la emergencia 2001-2002 -que otorgaba centralidad política al movimiento de los desocupados- ha quedado atrás, el kirchnerismo como coalición no expresa una segmentación política de los intereses sociales populares, sino que también incorpora al compromiso redistributivo a los trabajadores informales y desocupados al producir rupturas significativas con el principio contributivo como mecanismo central para acceder a la protección social. Y esto quedará manifiesto a través de políticas públicas concretas.

IV. La política de expansión de la cobertura previsional: la ruptura parcial con el principio contributivo

En esta parte del capítulo describiremos las reformas recientes del sistema jubilatorio acontecidas en la Argentina. Dado que la caída de la cobertura previsional constituyó el principal problema identificado por distintos actores sociopolíticos durante varios años, el foco aquí se ubica en la política de extensión de la cobertura en adultos mayores, analizando tanto las características principales que adquiere la medida como las oportunidades y limitaciones que conlleva. Se suele hablar de una ‘contrarreforma’ o ‘re-reforma’, caracterizando inicialmente de este modo un proceso de acción estatal en el sistema de jubilaciones y pensiones con distinta orientación a la que fuera dominante en los noventa. Vista de este modo, la “reforma de la reforma” argentina puede ser pensada como un proceso caracterizado

por distintos hitos, donde entre los más destacados se encuentran los sucesivos aumentos de la jubilación mínima⁸, la ampliación de la cobertura a través del comúnmente llamado *Plan de Inclusión Previsional* (moratorias), la Ley de movilidad jubilatoria⁹ y, por último, la reestatización de los fondos previsionales¹⁰. Sin embargo, no recorreremos todas y cada una de las transformaciones acaecidas en el sistema previsional durante la última década, sino, dado el propósito y extensión de este trabajo, nos concentraremos en la política dirigida a la expansión de la cobertura.

a) El problema de la cobertura en el centro de la agenda previsional

La reforma previsional de 1993 ha sido tratada abundantemente en la literatura de referencia¹¹. Dicha reforma del sistema provocó el descenso de los niveles de cobertura alcanzando cifras preocupantes. La bibliografía especializada señalaba esta situación, de manera prácticamente unánime, como problema que requeriría una atención prioritaria. A manera de un único indicador representativo: en el '94, el 77% de los mayores de 65 años tenían una jubilación, en el 2004 este porcentaje bajó al 63% y se había pronosticado un sostenido descenso calculando hasta un piso del 45% en los próximos años (MTESS, 2005). Tales tendencias fueron problematizadas e instaladas en la agenda por diferentes actores.¹²

⁸ A partir de 2003 la jubilación mínima casi duplicó su poder de compra, pasando de \$150 a \$290 (en pesos de 2001) (Cohan, 2010).

⁹ Ley 26417 del año 2008. Luego de trece años se establece que los haberes del sistema de reparto serán ajustados dos veces por año, en base a la evolución de los salarios, y a la recaudación de recursos tributarios destinados al pago de prestaciones previsionales. La misma apunta a mejorar la intensidad de la cobertura. Tal mecanismo se aplicó por primera vez en marzo de 2009.

¹⁰ La reestatización de diciembre de 2008 (Ley 26425) modificó radicalmente la estructura del sistema, eliminando el régimen de capitalización y sustituyéndolo por un esquema de reparto. Con tal medida se evidencia cabalmente la centralidad del rol del Estado en la seguridad social. Desde esta perspectiva, la reestatización constituye, de alguna manera, la culminación de una serie de decisiones políticas en pos de revertir las consecuencias generadas por las reformas estructurales de la pasada década y fortalecer el sistema público de seguridad social. Según Bertranou (2010), pag. 23: "La renacionalización del sistema previsional, desde el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) hacia el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en 2008, permitió mejorar sustancialmente el financiamiento de la seguridad social no sólo al tomar control del Fondo de Jubilaciones y Pensiones y transformarlo en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (aproximadamente el 10% del PIB), sino al agregar el flujo mensual de aportes que alimentaban las cuentas individuales de retiro gestionadas por la Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. De esta forma, la mayor capacidad fiscal permitió que las reformas y los cambios en el sistema de protección social aumentaran la cobertura en sus diversas dimensiones, pero fundamentalmente la extensión de la misma, es decir la cantidad de personas que reciben prestaciones.." Para una visión que plantea dudas acerca de la medida puede consultarse a Mesa Lago (2009).

¹¹ Ver Isuani y San Martino (1993), Alonso (2000), Rofman (2003), Cetrángolo y Grushka (2004), Barbeito y Lo Vuolo (1995) Bertranou, Grushka, Rofman (2001), Goldberg y Lo Vuolo (2006) y Mesa Lago (2004).

¹² Vale aclarar que no corresponde al objetivo de este trabajo adentrarnos en cada una de las propuestas de los actores mencionados. Sólo se enunciarán brevemente las más destacadas. Si bien el

Una de las iniciativas iniciales que cabe considerar fue la propuesta del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) del año 2001, bajo la consigna “Ningún hogar pobre en la Argentina”. Tal propuesta contenía una cobertura universal para adultos mayores, la universalización de las asignaciones familiares y un seguro de capacitación y empleo para desempleados. Por su parte, el Estado Nacional en el año 2002 convocó a expertos en la materia con el propósito de lograr una base de acuerdo para la reforma previsional. En consecuencia, se generó una propuesta que se reflejaría en el documento titulado Libro Blanco de la Previsión Social (MTESS, 2003). La propuesta consistía en generar un único sistema integrado (Reparto más AFJPs), estructurado por un sistema multipilar. Dicha propuesta más bien pretendía cambios operativos y de gestión, puesto que seguía atando la posibilidad de una jubilación a la participación en el mercado de trabajo (sin preguntarse por las condiciones del mismo). Sin embargo, debe subrayarse que el Libro Blanco destacó la necesidad de incorporación de grupos excluidos de la protección, dada la situación de desigualdad, puesto que se trataba de sectores que igual financiaban al sistema con el pago de sus impuestos.

En 2003 la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) publicó el documento *La seguridad social es un derecho*. Allí se proponía una reforma integral que disolviera las AFJPs y con ello financiar la construcción de un nuevo sistema público, no estatal, redistributivo, y administrado democráticamente por trabajadores y jubilados, con participación del Estado. En esta misma línea, se generó también el proyecto de Jubilación Ordinaria Universal¹³. Al mismo tiempo, el partido político Argentinos por una República de Iguales (ARI), en cabeza de la diputada González, proponía una reforma integral del sistema, estructurada en base a distintos pilares¹⁴. En línea similar, debemos considerar la propuesta realizada por el Centro Interdisciplinario de Estudios de Políticas Públicas (CIEPP). Tal propuesta implicaba también una reforma integral del sistema de seguridad social.

Para el año 2004 se seguían sumando diagnósticos que remarcaban un alto grado de desprotección por falta de cobertura previsional, donde más de un 30% de los adultos mayores de 65 años no percibían jubilación. Desde luego, se preveía que de no mediar profundos cambios en el sistema, la desprotección iba a incrementarse progresivamente¹⁵. En 2004 se publica un informe del Banco Mundial¹⁶, que presentaba un balance negativo en relación a las reformas acaecidas previsionales en la región en la década de los noventa, al punto de poner en tela de juicio su eficacia.

reconocimiento de los principales actores involucrados resulta necesario para conocer la existencia de demandas y propuestas específicas en torno a la cuestión, el foco aquí está en el análisis de las consecuencias generadas a partir de la implementación del Plan de Inclusión Previsional.

¹³ “EXP-DIP: 3113-D-2004, presentado el 01 junio 2004. Sumario: Jubilación Universal e incremento del haber mínimo sobre la base de disolver el régimen privado de fondos de pensión y restituir las contribuciones patronales a los niveles vigentes de 1993. Firmante: Dip. Lozano, Claudio (Emancipación y Justicia-Capital .Federal)” (Del Bono 2004:13).

¹⁴ Tal proyecto se denominó “Sistema público solidario de seguridad social”. Presentado en diciembre de 2002.

¹⁵ Según estimaciones de Grushka (2004) el 63% de la población mayor de 65 años para el año 2002 disponía de alguna prestación del sistema nacional. Esta proporción disminuiría al 53% en 2008. Esto implicaba pasar de 1,4 millones de personas excluidas de la cobertura del sistema a 2,0 millones.

¹⁶ Titulado “Keeping the Promise of old age security in Latin America”.

En 2005 se elaboró el documento titulado *Prospectivas de la Previsión Social* (MTESS), el cual junto al *Libro Blanco* (2003) conformaron el ‘marco oficial de análisis’ que facilitó el contexto de surgimiento para la generación de la política previsional bajo estudio. Se desprende de lo antedicho que ambos documentos oficiales abrieron un proceso, constituyéndose en indicadores de que comenzaba a instalarse “un nuevo clima de época” (Danani y Grassi, 2008), caracterizado por un acuerdo suficientemente extendido en relación a la ‘definición’ de que el problema principal que afectaba al sector era la fuerte caída de la cobertura.

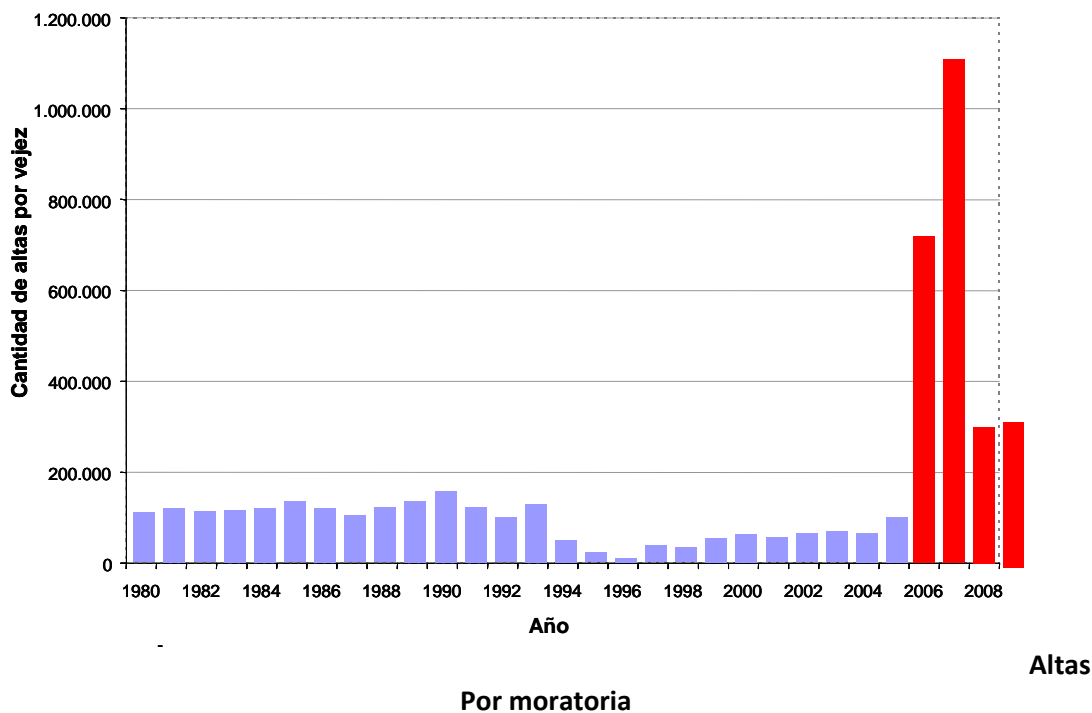
b) Análisis de la política dirigida a la expansión de la cobertura. El caso del Plan de Inclusión Previsional (2004-2007).

Los procesos de exclusión del sistema previsional obligaron a redefinir y rediseñar la política previsional en su conjunto, la cual comenzó a perfilarse a fines del año 2004. Fue entonces cuando se sancionó la Ley 25.994, la cual permitió acceder a una prestación jubilatoria a aquellas personas que tenían los aportes pero le faltaban cinco años de la edad prevista legalmente. Este mecanismo legal se denominó Prestación Jubilatoria Anticipada. En el artículo 6º de esta misma ley se establece la posibilidad de una moratoria previsional, la cual sostenía como requisito cumplir con la edad legal exigida al 31 de diciembre de 2004 (60 años para la mujer y 65 años para el varón). De este modo la Ley 25994 y el Decreto 1454/05 establecen un “plan de facilidades de pago que permite a los trabajadores autónomos acceder al beneficio jubilatorio en forma simultánea a la cancelación de sus deudas de aportes previsionales”. El Decreto 1454/05 estableció una moratoria permanente por los períodos adeudados anteriores a 1993. Así, mediante declaración jurada, se podían acreditar treinta años de servicio. Una vez asumida la deuda se debía abonar la primera cuota de la moratoria, las restantes serían descontadas del propio haber jubilatorio que se recibiera, aunque nunca por encima de la mitad de éste. Se estableció un tope de hasta sesenta cuotas para saldar el total de la deuda, y una vez pagadas se cobraría el haber completo.

El cuadro 1 permite observar el notable salto en la cobertura previsional a partir del 2006. El año 2007 mostró el pico más alto en las altas por moratoria, llegando a 1.050.000. Para 2009, el total de jubilados beneficiados por el nuevo régimen había llegado a 2.312.000. En la actualidad se estima que existe una cobertura de alrededor del 90% de la población en edad jubilable, colocando al país en el nivel más alto de América Latina.

El incremento del número de jubilados y también de beneficiarios de pensiones no contributivas implicó un notable salto en el padrón de jubilados y pensionados de las provincias históricamente más postergadas en cobertura previsional (Ver Cuadro 2). Respecto a la distribución por sexo las mujeres tuvieron una participación marcada, llegando a concentrar el 87% del total de las nuevas prestaciones otorgadas (Boudou *et al*, 2007).

Cuadro 1. Cantidad de altas por jubilaciones y pensiones (Moratoria 2006-09)

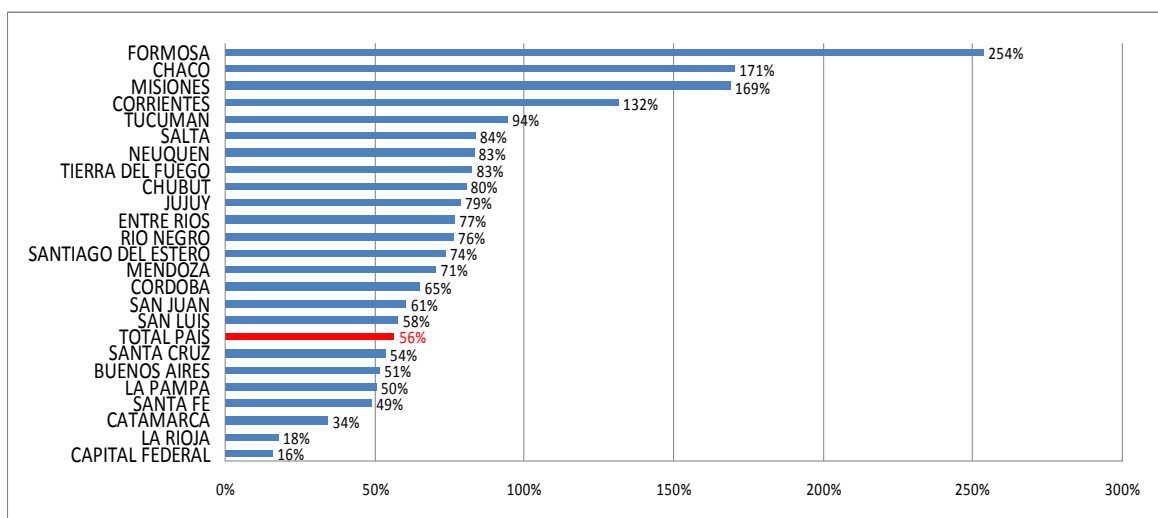


2005	22.000
2006	640.000
2007	1.050.000
2008	290.000
2009	310.000
Total	2.312.000

Fuente: DNPEyN-Secretaría de Seguridad Social.

Tomado de Emilia Roca, Subsecretaria de Seguridad Social de la Nación, exposición mayo 2010.

Cuadro 2 . Distribución por provincia de las nuevas jubilaciones y pensiones no contributivas (Incremento en porcentaje 2003-2009 del padrón jubilatorio de cada provincia)



Tomado de Emilia Roca, Subsecretaria de Seguridad Social, exposición mayo 2010

Según Cetrángolo y Grushka, la política oficial había permitido ya en 2007 un nivel de cobertura previsional (proporción de adultos mayores de 65 años con beneficio del sistema previsional) de más del 80%, “superando holgadamente los niveles históricos (luego de descender al 70% en la década de los noventa) alcanzando el máximo en toda Latinoamérica (donde se destacan Uruguay, Brasil y Chile)” (2008: 19-20). Para advertir la magnitud de la medida cabe señalar, tal como lo hace Moreno (2007), que esta política representó el salto discontinuo más significativo en la historia del sistema previsional argentino. En síntesis, los datos presentados mostrarían que el Plan de Inclusión Previsional ha sido exitoso en cuanto a revertir –al menos para la actual cohorte- la tendencia decreciente en la cobertura previsional que llevaba más de una década de vigencia ininterrumpida.

En lo que respecta a redistribución del ingreso, se estima que la medida habría incidido sensiblemente sobre la población en situación de pobreza, medida por el nivel de ingresos. En efecto, al comparar los niveles de pobreza e indigencia para la población (urbana) total, se observa que “entre el último trimestre de 2004 y el último trimestre de 2006 tales medidas se han reducido en proporciones significativas. En particular, el grupo de jubilados y pensionados ha experimentado reducciones más amplias en los niveles de pobreza que la población total” (D’Elia, 2007:19). En línea general, los datos disponibles muestran que la distribución del ingreso jubilatorio ha mejorado¹⁷.

La política gubernamental permitió la incorporación a la cobertura jubilatoria a adultos mayores que antes se encuadraron bajo las categorías de la informalidad laboral y el desempleo. Implicó la incorporación de adultos mayores que en el pasado se caracterizaron por una inserción intermitente, precaria o, sencillamente, sin participación en el mercado laboral formal, por ende, sin vínculo directo con la seguridad social. Se posibilitó un mecanismo de acceso para poblaciones heterogéneas, caracterizadas por el aporte irregular (D’elía, 2007), que de otra manera –es decir mediante el principio de contribución ‘clásico’- no hubieran podido ‘recuperar’ los años de aportes efectuados en distintos períodos. Si bien no podemos afirmar que la previa contribución fue la que permitió el acceso efectivo de los adultos mayores al sistema previsional, tampoco podemos desconocer que la lógica contributiva está presente en la medida. La especificidad de la misma estaría dada en que la presencia contributiva no es previa, sino ex –post, en tanto pagan la deuda de aportes mientras perciben el haber. Es decir que la política gubernamental redefinió -parcialmente- la lógica que ha primado en la previsión social. Tal reestructuración de la política bajo estudio ha posibilitado la incorporación al sistema de nuevos sectores sociales de la actual cohorte en edad jubilable, que estaban excluidos por encontrarse imposibilitados de cumplimentar los requisitos exigidos legalmente. También cabe considerar que la política bajo estudio permitió el ingreso de un grupo poblacional importante, el cual estaba ubicado en una brecha de muy difícil superación, ya que

¹⁷ Ver Cohan *et al* (2010) y Bertranou (2010).

eran adultos mayores ‘muy ricos’ para acceder a una pensión no contributiva¹⁸ y ‘muy pobres’ para una jubilación que requiera previamente treinta años de aportes.

Otro aspecto que amerita una consideración especial, se relaciona con un principio de estructuración de política social. Los programas sociales que se estructuran sobre un principio asistencial/discrecional no generan derechos en el receptor/beneficiario. La política bajo estudio, al estar dentro del ámbito de la seguridad social, cuyo principio de estructuración es la contribución, origina derechos. Al mismo tiempo, cabe señalar que la política que analizamos también tiende a satisfacer el principio de universalidad¹⁹. Entendiendo a éste como la oportunidad de acceso para todas las personas en igual condición, sin que exista examen de ingreso o demostración de pobreza (means tested), como tampoco sin vincular los derechos a una estricta contribución. Es evidente que la política bajo estudio se aproximó significativamente también a este principio. Aunque vale aclarar que dicho acceso universal aparece garantizado sólo para una cohorte. Queda pendiente de resolución el problema estructural de un sistema subordinado a la historia laboral/contributiva, pues dadas algunas de las tendencias todavía vigentes del mercado de trabajo el problema de la falta de cobertura habrá de regresar. Sin duda, el Plan de Inclusión Previsional ha sentado las bases para operar una ruptura más amplia con los requisitos ocupacionales como mecanismo de acceso a la protección social.

El Plan de Inclusión Previsional posibilitó un quiebre de la lógica dominante en la seguridad social, conformando sujetos de derecho donde otrora reinara la asistencia familiar, la ciudadanía social dependiente o, sencillamente, la desprotección. De allí que la medida podría ser pensada como ruptura o ‘quiebre parcial’ con la conformación histórica que tuvo el sistema. Las prestaciones resultantes de la política bajo estudio consignan el carácter de derechos adquiridos y, por tanto, la eventual suspensión total o parcial de su pago, es jurídicamente punible²⁰. Esto implica la generación de status jurídico de jubilado en sectores antes excluidos. La ruptura parcial con el principio contributivo prepararía el terreno para una ruptura todavía más profunda de los principios tradicionales de la política social como la representada por la Asignación Universal por Hijo.

¹⁸ Profundizando lo señalado precedentemente, podemos agregar lo indicado por Rofman (2003) en relación a este punto: “un esquema no contributivo actualmente vigente otorga beneficios a las personas mayores de 70 años que carezcan de otros ingresos (...)”. Estudiando el período 2001/2003 este autor manifiesta que “la focalización es deficiente y el presupuesto disponible no alcanza para satisfacer la demanda, lo que resulta en extensas listas de espera para obtener un beneficio”.

¹⁹ Este se define como condición de acceso a las prestaciones con basamento en la noción de ciudadanía, por tanto, no conlleva demostración de pobreza ni diferenciación alguna en la forma de acceso a las prestaciones.

²⁰ Situación muy distinta al campo asistencial de las pensiones no contributivas, donde la prestación estructurada bajo la discrecionalidad conlleva una fuerte limitación de la acción judicial en este plano.

c) La universalización de las asignaciones familiares: la ruptura con el principio contributivo.

En el mes de octubre de 2009 el gobierno de Cristina Fernández modificó a través de un decreto el régimen de asignaciones familiares. Ello consistió en la creación de la Asignación Universal por Hijo, que implica la extensión de la asignación familiar mensual a los empleados informales y a los desocupados. El sistema de asignaciones familiares contributivas, como parte de la seguridad social, ha tenido como objetivo complementar el ingreso de las familias con hijos, incluyendo además asignaciones adicionales destinadas a cubrir la escolaridad. Los trabajadores formales pueden cobrar la asignación familiar siempre y cuando se ubiquen por debajo de cierto nivel salarial, y el valor de ésta va descendiendo a mayor salario. La Asignación Universal por Hijo completa el sistema de asignaciones familiares incorporando a las familias de los trabajadores informales y desocupados.

De un modo semejante a la estrategia observada en la moratoria previsional, nuevamente el gobierno optó por universalizar un mecanismo de protección social –de hecho, no contributivo- a partir del subsistema de la seguridad social, colocando las nuevas asignaciones bajo la administración de éste. La AUH no fue concebida entonces como un programa especial que focaliza en familias en situación de pobreza, sino como parte integrante de la seguridad social. La AUH se financia a través de dos fuentes de recursos. Por un lado, con los ingresos del sistema de seguridad social provenientes de aportes, contribuciones e impuestos; por otro, con los rendimientos anuales generados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, cuyo objetivo es mantener el valor de los excedentes del sistema jubilatorio. La administración de la AUH queda a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El costo fiscal de la AUH equivaldría aproximadamente al 0,6% del PBI (Agis, Cañete y Panigo, 2010). Si se suma el costo de las asignaciones contributivas para trabajadores formales el costo fiscal total de ambos sistemas equivale a 1,5% del PBI, lo que vuelve accesible su financiamiento (Bertranou, 2010).

La AUH se paga mensualmente a uno de los padres por cada hijo de hasta 18 años a su cargo, y en el caso de los discapacitados es a perpetuidad. El monto, actualmente de \$220.- (alrededor de 55 dólares), es pagado en un 80% mensualmente, mientras que el 20% restante es depositado en una caja de ahorros bancaria a nombre del titular, hasta tanto éste acredite el cumplimiento de las condicionalidades. Estas condicionalidades consisten en el cumplimiento del ciclo escolar por parte de los menores de 18 años, siempre y cuando asistan a escuelas públicas, y, por otro lado, en el cumplimiento de los controles sanitarios y de la vacunación por parte de los niños menores de cinco años.²¹ La percepción de la AUH es incompatible con la de cualquier otro plan social, los que tenderán a ser absorbidos y sustituidos por aquélla. Esto último permitirá una mejora de la gestión de la política social, pues se producirá la

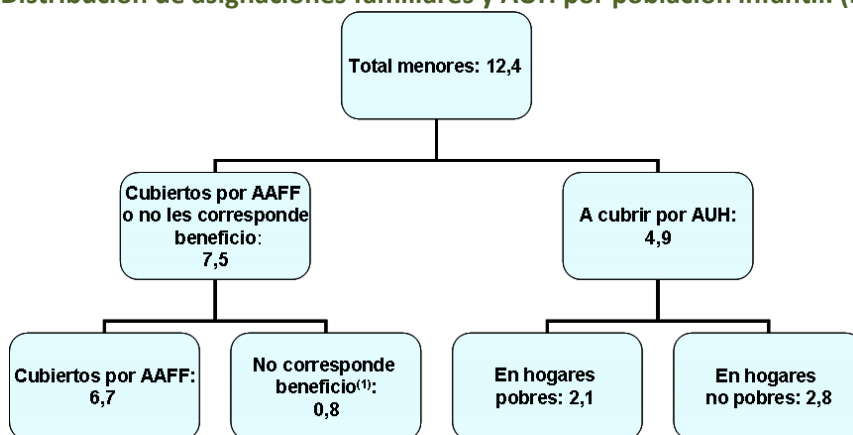
²¹ Si bien por razones de equidad puede cuestionarse el establecimiento de una condicionalidad específica para los beneficiarios de la AUH que no afecta también a los trabajadores formales, es indudable que ya ha mostrado un impacto positivo al observarse en 2010 un incremento en la matrícula escolar secundaria.

consolidación de varios programas de transferencia de ingresos, lo que propenderá a superar los habituales problemas de superposición y descoordinación.

Los trabajadores informales que tengan un ingreso superior al salario mínimo, vital y móvil²² quedan excluidos de la percepción de la asignación. Aunque es altamente probable que esta restricción se vuelva abstracta, pues su instrumentación es por declaración del propio trabajador, mientras sí es esperable que haya autoexclusión de los trabajadores informales de alto ingreso. Tampoco están comprendidos dentro del régimen de la AUH los trabajadores autónomos con ingresos equivalentes o mayores al salario mínimo pero por debajo del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, y los monotributistas. Pero las restricciones antedichas, aun cuando sean exclusiones cuestionables, no parecen tener una incidencia significativa en la reducción del universo de beneficiarios de la medida. Según cálculos de la OIT alrededor de 200.000 menores quedarían ubicados en esta situación, lo cual representa sólo el 2% del total (Bertranou, 2010).

En Argentina existen alrededor de 12.100.000 menores de 18 años, de los cuales unos 6.700.000 (55%) están cubiertos por el sistema contributivo. La AUH permitiría incorporar a la cobertura a 4.600.000 niños y adolescentes.²³ Ello permitiría cubrir entre el régimen contributivo y la Asignación Universal por Hijo al 93% del total de los menores de 18 años. Junto a estas dos formas de cobertura principales debe considerarse el caso de los niños y adolescentes en hogares que están excluidos de la asignación familiar por superar el tope salarial establecido para percibirla (en 2010: \$4800, unos 1200 dólares). Sin embargo, los trabajadores con carga familiar que se ubican por encima del máximo nivel establecido reciben igualmente una asignación familiar implícita, pues pueden obtener una exención impositiva descontable del impuesto a las ganancias. Ello implica que si se suman los tres subsistemas, una vez que sean alcanzados por la cobertura prevista de la AUH los menores de 18 años, la cobertura de asignaciones familiares llegaría a cubrir al 98% de la población argentina de niños y adolescentes (Bertranou, 2010).

Cuadro 3 . Distribución de asignaciones familiares y AUH por población infantil. (En millones)



Fuente: Subsecretaría de Seguridad Social, MTESS. Tomado de Roca, exposición mayo 2010

²² Al momento del lanzamiento de la AUH el salario mínimo era de \$1500.- (alrededor de 400 dólares).

²³ Esto representa una cobertura que supera en más del doble a la del Plan Jefes y Jefas en el momento de mayor cantidad de beneficiarios.

Según estimaciones de Gasparini y Cruces (2010), de mantenerse el requisito de que solamente pueden recibir AUH los menores que asisten a escuelas públicas, la cantidad de beneficiarios caería a alrededor de 3.600.000 niños y adolescentes. Para estos mismos autores, en el escenario probable de restricciones inaplicables o suprimidas, como ocurriría con el requisito de la asistencia a escuela pública, el programa podría llegar a cubrir al 92% de los niños en condición de indigencia y al 67% de los niños en situación de pobreza.

Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) a abril de 2010 ya habían sido incorporados a la cobertura de la AUH más de 3.600.000 de beneficiarios, lo que representaba una cobertura de más de 1.900.000 hogares. El monto promedio otorgado por hogar había sido de 266 pesos (alrededor de 70 dólares), observándose que el 51% de los niños cubiertos por la nueva prestación nunca antes había recibido una ayuda social en forma de transferencia monetaria. El 32% de las asignaciones se habían otorgado en la provincia de Buenos Aires. Las provincias de Córdoba y Santa Fe recibieron cada una 8,5% del total de asignaciones. Entre esas tres provincias más las provincias de Chaco, Mendoza, Salta y Tucumán representaban casi el 60% del total de las AUH otorgadas (Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social, MTESS).

d) Impacto de la AUH sobre la pobreza, indigencia y desigualdad.

Todos los análisis efectuados hasta ahora sobre el impacto social de la AUH coinciden en reconocer un fuerte efecto en la reducción de la pobreza, especialmente en los hogares indigentes, y también en la caída de los niveles de desigualdad (Bertranou-OIT, 2010; Agis y otros, 2010; Gasparini y Cruces, 2010).

Gasparini y Cruces (2010) elaboran distintos escenarios para estimar el impacto de la AUH en las variables señaladas. Si se considera el escenario de aplicación estricta del decreto de creación de la asignación, esto es, solo los informales con ingreso menor al salario mínimo que mandan sus hijos a las escuelas públicas percibirán la AUH, la indigencia caería de 6,9% a 3,2% y la pobreza de 23,2% a 21,1%²⁴. Pero bajo el supuesto de que las restricciones de acceso caerían por ser de imposible cumplimiento o control, el escenario probable de beneficiarios abarcaría a la totalidad de los trabajadores informales y desocupados. En este escenario la caída de la indigencia por aplicación de la AUH sería todavía mayor, disminuyendo hasta el 2,8%. Mientras que a nivel de la indigencia en los niños la caída sería todavía más notable, pasando de 12% a 3,7%. Cuando se observa el impacto sobre la pobreza en la población en general, la caída llevaría la tasa al 19%, y en el caso de los niños solamente, la caída va de 36% a 28,3%. El impacto del segundo escenario presentado sería muy significativo en términos de reducción de la desigualdad, generando una disminución del coeficiente de Gini de 2 puntos.

²⁴ Los autores citados calculan las tasas de pobreza e indigencia correspondientes al “nivel actual” de 2009, mediante una extrapolación de las líneas oficiales de ambos indicadores correspondientes al año 2006.

Mientras que la brecha de ingresos (decil 10/1) pasaría de 23,7 a 16,5 veces (Gasparini y Cruces, 2010). Para Agis y otros (2010), los niveles de indigencia se reducirían entre un 55 y un 70%. Estos autores también estiman una reducción de la brecha de ingresos a 16,5 veces, lo que representaría una reducción de más del 30% de dicho indicador de desigualdad.

Aun cuando la AUH no es un programa focalizado, lo que significa que muchos de sus beneficiarios no son hogares pobres (ver cuadro 3), tiene un impacto redistributivo claramente concentrado en los deciles más pobres de la población, especialmente en el extremo más bajo de la distribución. Para los hogares ubicados en el decil más pobre, la AUH significa un ingreso adicional al ingreso total familiar equivalente al 41%, descendiendo luego al 11% en el segundo decil (Bertranou, 2010).

V. Conclusiones

Hemos profundizado en dos políticas especialmente. La transformación que ellas representan permite sostener que se ha avanzado en el establecimiento de un nuevo principio de estructuración de la política social, en especial puede hablarse de una seguridad social estructurada de modo semi-contributivo. Los cambios observados permitieron reparar la principal inequidad que ha caracterizado a la seguridad social latinoamericana y argentina en particular: una cobertura restringida a los trabajadores formales y a quienes pudieran acreditar un historial laboral estable y regular. Pero al mismo tiempo que los sistemas de seguridad social cubrían sólo a los trabajadores formales necesitaban cada vez más de subsidios del sistema tributario general, es decir que los trabajadores informales contribuían a financiar sistemas que no les daban cobertura (Ver cuadro 4). Al tender hacia la universalización de la cobertura esta inequidad disminuye significativamente.

Cuadro 4 . Evolución de los recursos del Régimen Previsional Público (1991-2002)

Período	Cotizaciones	Recursos Tributarios	Otros
1991	76.60%	15.90%	7.50%
1992	76.30%	16.30%	7.40%
1993	63.30%	24.50%	12.20%
1994	65.90%	29.20%	5.00%
1995	53.60%	40.30%	6.10%
1996	39.80%	56.20%	4.10%
1997	37.20%	58.20%	4.60%
1998	36.00%	61.40%	2.60%
1999	31.10%	67.30%	1.60%
2000	30.10%	68.10%	1.90%
2001	29.60%	70.20%	0.20%
2002	37.90%	61.80%	0.30%

Tomado del Libro Blanco de la Previsión Social. MTESS, 2003. Pág. 39

En vista de la importante relativización del principio contributivo observado tanto en la virtual universalización de la cobertura jubilatoria como, aún más, en la AUH no faltan las visiones que recomiendan la creación de un ingreso universal de ciudadanía, en vez de incluir las políticas dentro de la seguridad social. Esta sería la forma de reconocer formalmente un derecho de ciudadanía. La política gubernamental, como hemos visto, ha preferido universalizar a partir de la cobertura del sistema de seguridad social, estableciendo “derechos de seguridad social”.

Desde otro ángulo se critica la inclusión dentro de la seguridad social precisamente por la generación de derechos que ocasiona. Es decir, se considera que no debió darse tratamiento dentro de un sistema en última instancia contributivo a quienes no cumplían estrictamente con los requisitos contributivos. Para esta visión, el reconocimiento de derechos legalmente establecidos como la titularidad de una jubilación, incrementaría hasta tal punto el número de beneficiarios ante los cuales el estado estaría obligado a reconocer derechos de actualización de haberes que finalmente esto podría volverse fiscalmente insostenible. Quienes no cumplían con los requisitos contributivos deberían haber recibido un subsidio de tipo asistencial, pero no ser incluidos dentro de la seguridad social²⁵.

En un camino que eludió las polarizaciones descritas arriba, el gobierno evitó la segmentación en general de la población en edad jubilable entre contributivos y no contributivos, que inevitablemente daría lugar a la profundización de una creciente fragmentación y desigualdad cuando se diera la alta probabilidad de que los aumentos en el sistema contributivo no traccionasen automáticamente a los beneficios asistenciales. Obsérvese que la articulación de la Asignación Universal por Hijo dentro del subsistema de asignaciones familiares (incluyendo las contributivas) mostró la misma estrategia. En principio fijó el mismo valor para la asignación familiar contributiva y la AUH, y mantuvo el mismo criterio cuando la erosión inflacionaria planteó la necesidad hacia fines de 2010 de actualizar las asignaciones familiares, algo que también fuera reclamado por actores sociales como los sindicatos. El gobierno fijó en el mismo nivel la AUH y las asignaciones familiares contributivas y ambos aumentaron simultáneamente en el mismo valor.

Esta estrategia de universalizar y extender derechos a partir de la seguridad social genera como efecto evitar la configuración de una economía política de la política social *de dos velocidades*, que no haría más que seguir reflejando la desigualdad histórica entre los derechos de los trabajadores formales e informales. Como se vio con el aumento a 220 pesos tanto para la AUH como para las asignaciones familiares contributivas, la estrategia permite construir puentes entre la economía política de la formalidad e informalidad, y las dinámicas políticas

²⁵ Cabe aclarar aquí que la gestión kirchnerista también incrementó el número de beneficios otorgados como pensiones no contributivas. Durante la década previa se había “congelado” el número de beneficiarios de pensiones no contributivas por vejez e invalidez. Esto implicaba que para otorgar un nuevo beneficio debía generarse una baja en el padrón de beneficiarios. La reversión de tal situación comenzó recién a partir de 2003. A lo largo de la década de los dos mil se produjo un incremento del 173% de las pensiones no contributivas. Llegando las pensiones por vejez al número de 523.499 en el primer trimestre de 2010 (Subsecretaría de Seguridad Social, 2010).

originadas en los actores de la economía formal podrían traccionar derechos y beneficios para los trabajadores informales.


Como enseñara T. H. Marshall los derechos sociales en última instancia son consagrados y sostenidos por la lucha política antes que por los tribunales o por los enunciados constitucionales. Para los años setenta en varios países latinoamericanos los derechos a la educación y a la salud *para todos los ciudadanos* ya estaban ampliamente reconocidos y hasta consagrados constitucionalmente, pero cuando llegó la hora de los ajustes durante la década del ochenta los servicios sociales universales sufrieron mayores ajustes que la seguridad social. Ello parece deberse tanto a la mayor rigidez que plantea el gasto en jubilaciones, en tanto derechos legalmente adquiridos, como al involucramiento de actores en la seguridad social con mayor capacidad de movilizar capital político y demandar y sostener niveles de gasto social.

Respecto a la sustentabilidad fiscal de la estrategia de universalización de la seguridad social. Por un lado, ya hemos visto que el costo fiscal del sistema de asignaciones familiares expandido por la AUH está lejos de ser prohibitivo. Por otro, respecto de la expansión de la cobertura previsional, cabe recordar que al momento del inicio de la nueva política jubilatoria la Argentina gastaba considerablemente menos en jubilaciones y pensiones que otros países cercanos. Brasil gastaba el 11,6%, Uruguay el 14,3%, mientras que Argentina sólo gastaba el 6,6% del PBI en jubilaciones y pensiones (Moreno, 2007, pag. 25). Ello muestra que la Argentina podía plantearse la expansión de su gasto previsional con un margen amplio.

Como toda reforma significativa de un sistema de políticas sociales, las transformaciones observadas en la Argentina reciente han operado tanto a nivel de la estratificación como de la desmercantilización. La perspectiva teórica propuesta por Tilly sobre desigualdad categorial (2000) brinda un marco analítico para el estudio de la estructuración del sistema de seguridad social en su conjunto, puesto que es posible reconocer la generación y sostenimiento de diversas 'categorías' al interior de tal sistema. En efecto, hacemos referencia a las categorías más significativas que tiene la lógica contributiva: la noción de 'aportantes' y de 'no aportantes'. Sobre ellas se establecen diferencias, límites y por tanto, desigualdades. Mediante estas categorías es posible establecer el acceso y la exclusión a un sistema. En términos generales, se sugiere que las dos políticas bajo estudio permitieron atenuar la desigualdad categorial (explicitada en la diferenciación aportante/no aportante antes mencionada). En lo que refiere al Plan de Inclusión Previsional, el tipo de cobertura brindada habría logrado incluir no solo a aquellos trabajadores formales con predominio de contribución ex ante, sino también una amplia gama de trayectorias previsionales muy heterogéneas. En el mismo sentido, tal atenuación también se pone de relieve, más marcadamente, a nivel de género, dado que la medida permitió el acceso de un alto porcentaje de mujeres.

El Plan de Inclusión Previsional coadyuvó a alterar los mecanismos de inclusión/exclusión a la previsión, lo cual implicó el reconocimiento, por extensión, de antiguos derechos sociales en nuevos sectores históricamente excluidos del "tipo de convenio" dominante en este campo. No se afirma que la desigualdad categorial desapareció por completo como producto de la política previsional establecida, antes bien, se sostiene que la misma fue alterada o

discontinuada, dado que posibilitó el ingreso a la organización previsional de un sector que hasta entonces se encontraba excluido. No obstante, históricamente y en la actualidad, la fragmentación del sistema previsional ha generado que las diferencias establecidas en las formas de acceso al sistema conlleven cierta falta de equidad de trato. En este sentido, en el propio diseño de la política se observa el establecimiento de un plazo de cierre, lo cual provoca nuevas desigualdades con aquellas poblaciones potencialmente jubilables que aún no logran el acceso efectivo.

Por otra parte, la noción de desmercantilización resulta útil para analizar las medidas bajo estudio, dado que se observaría un avance en este plano. Esto se advierte en la adquisición con carácter de derecho de las prestaciones a las que se accede. Conjuntamente, al extender derechos sociales, permitiendo el acceso al sistema de sectores antes excluidos, se relajó el vínculo entre la cotización y los subsidios. Vínculo que estructuró históricamente al sistema de seguridad social. En lo que respecta tanto al Plan de Inclusión Previsional como la Asignación Universal por Hijo se advierte que promueven la disminución de la entera dependencia del mercado a trabajadores informales o desempleados. La AUH significa el reconocimiento para todos los niños, niñas y adolescentes de un derecho independientemente del lugar que ocupen sus padres en el mercado de trabajo. 

Referencias y fuentes/References

- AGIS, E., CAÑETE, C., PANIGO, D. (2010): "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina", CENDA/PROFOPE/CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- ALONSO, G. (2000) *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires Miño y Dávila Editores.
- ALONSO, G. (2004): "La política de reforma de las obras sociales durante los años noventa en la Argentina. Un balance global", *Política y Gestión*, Vol. 7.
- ALONSO, G. (2008): "Sociedad civil y políticas sociales. El caso argentino en los años recientes", en Arnson, Cynthia, Ariel Armony y otros: *La "Nueva Izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2008.
- ANLLÓ, G. y CETRÁNGOLO, O. (2007): "Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos", en Kosacoff, Bernardo (ed.), op. cit.
- BANCO MUNDIAL (2004) "Keeping the Promise of old age security in Latin America". Documento N° 30733. Washington.
- BARBEITO, A y LO VUOLO, R. (1995) *La Modernización excluyente. Transformación económica y el Estado de bienestar en la Argentina*. Bs. As. .Ed. Losada / UNICEF
- BECCARIA, L. (2007): "El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos", en Kosacoff, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*, CEPAL, Buenos Aires.
- BERTRANOU, F; GRUSHKA C; y ROFMAN R. (2001) "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina" en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Bertranou, (editor) OIT. Chile.
- BERTRANOU, F. (coord.) (2010): "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares", OIT, Buenos Aires.
- BOUDOU, A; D' ELIA, V y LO VALVO, E (2007): "El Plan de Inclusión Previsional. Resultados preliminares", ANSES. Estudios Especiales de la Seguridad Social.
- CEPAL (2010): Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.
- CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2004) "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma". CEPAL Chile. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 151.
- CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2008) "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura". Serie Financiamiento del Desarrollo. N° 205 CEPAL.
- COHAN, L; DÍAZ FRERS, L Y LEVY YEYATI (2010) "Lineamientos para una reforma previsional", Documento de Trabajo N° 50, CIPPEC, Buenos Aires.
- D' ELIA, V. (2007): Pobreza en hogares con adultos mayores: un análisis a partir del Plan de Inclusión Previsional. Estudios Especiales de la Seguridad Social. ANSES.
- D' ELIA, V (2007) "Breve análisis del comportamiento de las jubilaciones en la Argentina". Estudios Especiales de la Seguridad Social. ANSES.
- DANANI, C y GRASSI, E (2008) "Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la

- Argentina (1993-2008) En Lindemboim, J Comp. *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Ed. Eudeba.
- DEL BONO, C (2004) Reconocer los derechos sociales: Asignación universal a menores y mayores sin cobertura previsional. Instituto de Estudios y Formación CTA.
- ETCHEMENDY, S. y COLLIER, R (2007): "Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)", *Politics & Society*, Vol. 35, Nº 3.
- GASPARINI, L. y CRUCES, G. (2010): "Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas.", CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- GRUSHKA, C (2004) "Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura" BID. Washington D.C.
- ISUANI, A y SAN MARTINO, J (1993) *La Reforma Previsional Argentina. Opciones y Riesgos*. Buenos Aires. Miño y Dávila Ed.
- LO VUOLO, R. (1995): *The Welfare State in Contemporary Argentina*, Kellog Institute.
- MESA-LAGO, C (2004) "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". En *Revista de la CEPAL*. Nº 84 Diciembre.
- MESA LAGO, C (2009) "La ley de reforma de la previsión social argentina", *Nueva Sociedad*, Nº 219, Caracas, Venezuela.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2003) Libro Blanco de la Previsión Social
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005) Prospectivas de la Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2010) Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Segundo trimestre. Secretaría de Seguridad Social. Buenos Aires.
- MORENO, J M (2007) "¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas? Banco Mundial/ Universidad Nacional de la Plata, Mimeo.
- NOVICK, M. y VILLAFÁÑE, S. (2008): "El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía", en Novick, Marta y Guillermo Pérez Sosto (coord.): *El Estado y la reconfiguración de la protección social*, Siglo XXI Editores-ITDT-Cátedra UNESCO-MTESS, Buenos Aires.
- REPETTO, F. (2008): "Política social y redistribución en la Argentina: la historia reciente, los retos futuros", mimeo, Buenos Aires.
- ROFMAN, R (2003) "El sistema previsional y la crisis de la Argentina" Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay – Documento de Trabajo N.7/2003. www.bancomundial.org.ar
- ROZENWURCEL, G. y RODRIGUEZ CHATRUC, M. (2009): América Latina "acoplada" a la crisis como antes al auge. ¿Cómo hacer frente a la encrucijada?, CEPES-EBERT, Buenos Aires.
- TILLY, C (2000) *La desigualdad persistente*. Buenos Aires Ed. Manantial.

Citación recomendada/Recommended citation

Alonso, Guillermo V. y Di Costa, Valeria (2011): Cambios y continuidades en la política social argentina (2003-2010). GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-11. 23 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org