

SERIE

**Documentos de trabajo
de la Escuela de Política
y Gobierno** (Nueva Serie)

DOCUMENTO 2

MÁS ALLÁ DEL PRINCIPIO
CONTRIBUTIVO: CAMBIOS
Y CONTINUIDADES EN LA
POLÍTICA SOCIAL
ARGENTINA, 2003-2011

Guillermo V. Alonso
Valeria Di Costa



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO



UNSAM
EDITA

Serie: Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie
Director: Ricardo Gutiérrez

Alonso, Guillermo V. y Di Costa, Valeria
Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social
argentina, 2003-2011.
1ª edición - San Martín: UNSAM EDITA de Universidad Nacional de Gral. San
Martín, 2013.
(Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie /
Ricardo A. Gutiérrez)
E-Book.
ISBN 978-987-1435-59-3
1. Ciencias Políticas. 2. Federalismo. I. Título
CDD 320.6

1ª edición, marzo de 2013

© 2013 Guillermo V. Alonso

© 2013 Valeria Di Costa

© 2013 UNSAM EDITA de Universidad Nacional de General San Martín

UNSAM EDITA:

Campus Miguelete. Edificio Tornavía

Martín de Irigoyen 3100, San Martín (B1650HMK), provincia de Buenos Aires

unsamedita@unsam.edu.ar

www.unsamedita.unsam.edu.ar

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723

Editado e impreso en la Argentina

Prohibida la reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización
expresa de sus editores.

MÁS ALLÁ DEL PRINCIPIO CONTRIBUTIVO: CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA, 2003-2011¹

por Guillermo V. Alonso² y Valeria Di Costa³

1. Introducción

El objetivo de este artículo es presentar las transformaciones producidas en las políticas sociales argentinas durante el período del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). No haremos una enumeración de políticas y medidas de modo exhaustivo, pero la descripción y análisis permitirá mostrar, al considerar los programas y sistemas de cobertura poblacional más extendida, la *corriente principal* de la política social argentina durante estos años. En especial, analizaremos los cambios producidos en el sistema de jubilaciones y pensiones, sobre todo la expansión de la cobertura; 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 en los patrones de funcionamiento tradicionales del sistema de políticas sociales. 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. La estrategia que inicialmente pareció encaminada a restaurar simplemente la centralidad del seguro social contributivo sobre bases más amplias, innovó planteando rupturas significativas con la lógica del principio contributivo como articulador del sistema de protección social.

1 Una versión levemente distinta fue presentada como documento de trabajo ante el Congreso 2012 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Francisco, Estados Unidos, 23-26 de mayo.

2 Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín/CONICET.

3 Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

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 colocó por encima de los dos dígitos, y el deterioro en términos de pobreza, indigencia e informalidad laboral se acentuó 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 2001-2002 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.

2. Las claves de la política social kirchnerista

La estrategia oficial planteó las políticas laborales como un instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión social y en este sentido se constituyó inicialmente en el principal mecanismo articulador de la política social. A partir de esta lógica se buscó 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 económico,⁴ caracterizado en la

4 Desde fines de 2002 y con mayor vigor a partir de 2003 la economía argentina atravesó 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 creció 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, p. 7). La Argentina ha sido el país latinoamericano que más creció desde el año 2003, alcanzando un 70% de crecimiento (Andrea y Miguel Ángel 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 desfase 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

coyuntura por una elevada elasticidad empleo-producto (Beccaria, 2007)⁵ 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 descuidó 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 radicaba 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 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 consistió inicialmente en reconvertir el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados⁶ para mejorar las condiciones de empleabilidad de los desempleados, al mismo tiempo que se atenderían las necesidades específicas de un sector de la población caracterizado por una situación de alta vulnerabilidad. Para el primer segmento de personas se diseñó el “Seguro de Empleo y Capacitación”, el cual iba a funcionar en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para las personas en situación de vulnerabilidad se creó el programa “Familias por la Inclusión Social”, el cual iba a estar 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

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 desfase anteriormente señalado.

5 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 (1985-1987 y 1995-1998). En estos casos el nivel había oscilado en torno al 0,5.

6 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.

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 contribuyó 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.⁷

La política laboral también iba a ser 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 volvió 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.⁸ 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 quedó 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 dependió exclusivamente del impacto del mayor crecimiento económico sino también de una recuperación de capacidades estatales. El gobierno recurrió a instrumentos que habían sido desmantelados durante los años noventa, esto es, la inspección del trabajo, mediante la cual se buscó forzar con inspecciones a las empresas la formalización del mayor número de empleados. Aunque es difícil establecer el

7 En años posteriores, el gobierno persistió en el intento de otorgar centralidad al trabajo como eje de la inclusión social, a través del modo en que se diseñaron algunos programas de ingreso social condicionado. En algún caso, como en el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo creado en 2008, focalizado en los jóvenes entre 18 y 24 años en situación de desocupación y con educación incompleta. Se les otorgaba un subsidio mensual y prestaciones de capacitación laboral y terminalidad educativa. Según datos del Ministerio de Trabajo, para 2010 participaron en el programa 123.122 personas en todo el país.

En agosto de 2009 el gobierno creó dentro del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el programa Ingreso Social con Trabajo, más conocido como Argentina Trabaja. Este programa tiene por objetivo el otorgamiento de subsidios para la creación de cooperativas de trabajo por parte de personas pertenecientes a hogares sin ingresos formales o de otro tipo de prestaciones sociales, a excepción del programa de asistencia alimentaria o de la percepción de la Asignación Universal por Hijo. Para 2011 el número de beneficiarios se estimaba en alrededor de cien mil. El área principal de implementación es el Conurbano bonaerense y en su gestión los municipios tienen un rol central.

8 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 solo 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 tuvo 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 reforzarse 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 aprobó 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 2009 el 6,7% del PBI.⁹ 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 anualmente. 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 agravaron por los procesos de descentralización durante la década anterior.

Revirtiendo una tendencia de los años noventa, cuando las jurisdicciones provinciales debieron asumir los servicios transferidos en desventaja pues el proceso no se acompañó de una expansión de los recursos coparticipados, las leyes sancionadas durante el mandato de Kirchner no solo establecieron el papel compensador y articulador del estado nacional, sino que fijaron reglas claras para la distribución de los recursos. Por ejemplo, los fondos nacionales dirigidos a financiar el salario docente son automáticos, y también se establecieron pautas de distribución sobre distintos fondos de origen nacional, incluso con participación del Consejo Federal de Educación. Todo ello redujo considerablemente la posibilidad de una asignación discrecional por parte de la Nación y, al conocerse de antemano los montos disponibles, las provincias pudieron mejorar su capacidad de previsión y planeamiento del gasto educativo (Rey, 2011).¹⁰

⁹ Este porcentaje incorpora un 0,32% de ciencia y técnica.

¹⁰ Entre los distintos programas con financiamiento nacional y alto impacto social en el ámbito de la

En Argentina las políticas en el área de la salud deben lidiar con un doble frente de fragmentación. Por un lado, el 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 en 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. La estrategia dirigida a fortalecer la capacidad estatal en el sector, al mismo tiempo que vigorizaba la institucionalidad federal, se hizo evidente en la creación de un Plan Federal de Salud 2004-2007, que reivindicaba el papel rector del ministerio nacional en el ámbito del sistema público 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 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 alentaba iniciativas dirigidas a fortalecer tendencias hacia la unificación y coherencia de un sistema de salud altamente fragmentado.¹¹

educación, cabe citar a Conectar Igualdad. Dicho programa, que se implementa desde 2010 y dispone de financiamiento de la ANSES, tiene por objetivo la distribución de computadoras portátiles a todos los alumnos secundarios que cursen en escuelas públicas, incluyendo también a escuelas de educación especial e institutos de formación docente. Está prevista la distribución de tres millones de computadoras.

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

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 las lógicas del seguro social y los servicios sociales (Lo Vuolo, 1995). Donde se observa la mayor desviación que la gestión kirchnerista de las políticas sociales definió respecto del principio contributivo —típico del seguro social, y extremado en clave de aseguramiento individual con las reformas neoliberales— es el notable salto que se produjo 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 requieren algunas consideraciones previas sobre la economía política de la política social del kirchnerismo.

3. 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. Esta nueva coyuntura en la cual se promueve el fortalecimiento del rol de estado, 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 2001-2002, cuando la centralidad del conflicto quedó claramente situada entre los desocupados y los trabajadores informales. En torno a esos años pareció cristalizarse una sociedad civil hegemónica 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 para el cuarto trimestre del 2011 se ubicaba en el 6,7% (EPH). 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 de casi el 50% a partir del 2003 (*Sel Consultores*, 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 nivel de alrededor del 20% en 2011 (Fundación Mediterránea, citado en el diario *Clarín*, suplemento iEco, 25/4/2012).

Asimismo, también se observó una significativa reducción de la desigualdad, pasándose de un coeficiente de Gini de 0,53 en 2002 a 0,44 a principios de 2010 (Rofman y Oliveri, 2011a).

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) estuvo controlada entre 2003 y 2011 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 ubicaron a la CGT como el principal actor social aliado a los dos primeros gobiernos kirchneristas.

Si enfatizáramos en 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 en 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, solo 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 carece 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).¹² 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 34,3% en el tercer trimestre de 2011 (MTESS), es indudable

¹² 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 y de la implementación de la AUH.

que esta se mantiene todavía en valores significativamente altos. Si bien 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 34,3% denota, por un lado, que efectivamente el optimismo oficial inicial que cifraba en la recuperación del trabajo formal la clave esencial para fortalecer el sistema del protección social, resultó exagerado; pero, por otro, muestra un panorama que no justifica una lectura catastrofista de retracción inevitable del mercado de trabajo formal.

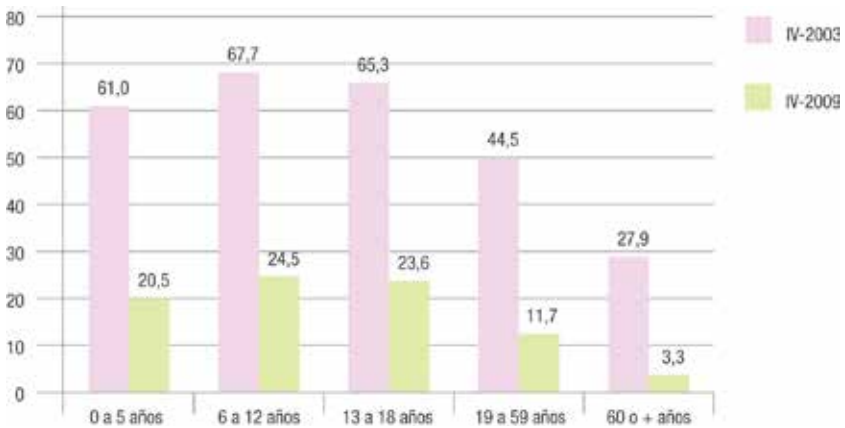
Además, y en contra de la hipótesis de la legitimidad segmentada, fue en el aprendizaje que representa todo un ciclo de política que el gobierno finalmente reconoció, ante los límites nuevos que imponía el impacto de la crisis internacional de 2008-2009 y la posible transición hacia un tipo de crecimiento con menor elasticidad empleo-producto, que había llegado la hora de transitar el camino de la universalización de un programa de transferencia de ingresos para los trabajadores informales y desocupados. Como puede verse en el Gráfico 1, en 2009 ya resultaba evidente el impacto distributivo al que había contribuido decisivamente la política previsional. Más allá del índice que se considere válido para el año 2009,¹³ el gráfico permite mostrar que la intensidad del descenso de la pobreza entre los adultos mayores era de una proporción significativamente mayor que en los otros grupos etarios, especialmente los menores de 18 años, entre los cuales la pobreza seguía manteniendo niveles altos. El catalizador político de este aprendizaje fue la derrota en las elecciones legislativas de mayo de 2009. El resultado en la provincia de Buenos Aires mostraba cierto desplazamiento electoral de sectores populares hacia un candidato opositor, lo cual exigía al gobierno innovar en política social para resguardar la propia base de sustentación.

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 con respecto a una mayor autonomía en relación a la propia coalición de apoyo, sin ser el gobierno una simple expresión lineal de esta. La que, además cabe recordar, se había constituido inicialmente con un fuerte compromiso con los movimientos de trabajadores desocupados (“los piqueteros”). La más antigua, y una de las más importantes de las organiza-

13 Según Rofman y Oliveri (2011a, p. 38), en 2010 el índice de pobreza en la población total era de alrededor del 22%, mientras que para los adultos mayores el nivel de pobreza era de 6,6%.

ciones de desocupados, como es 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”, fue más bien el inevitable reflujo de este 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– quedó 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.

Gráfico 1: Porcentaje de la población en situación de pobreza. Por grupo de edades, IV 2003- IV 2009



Fuente: ANSES (2011).

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

En esta parte del artículo 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 años 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 mínima,¹⁴ la ampliación de la cobertura a través del comúnmente llamado Plan de Inclusión Previsional (moratorias), la llamada Ley de opcionalidad en 2007,¹⁵ la Ley de movilidad jubilatoria¹⁶ y, por último, la reestatización de los fondos previsionales.¹⁷ 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.

4.1. El problema de la cobertura en el centro de la agenda previsional

La reforma previsional de 1993 fue tratada abundantemente en la literatura de referencia.¹⁸ Dicha reforma del sistema provocó el descenso de los niveles de cobertura alcanzando cifras preocupantes. La bibliografía especializada

14 Entre 2003 y 2010 se produjeron 12 aumentos sucesivos de la jubilación mínima. A partir de 2003 la jubilación mínima casi duplicó su poder de compra, pasando de \$150 a \$290 (en pesos de 2001) (Cohan, 2010).

15 La Ley 26.222 de febrero de 2007 que habilitaba desde abril hasta diciembre de ese año la posibilidad de volver al subsistema de reparto. ANSES registró a enero 2008 más de 1.2 millones de personas traspasadas voluntariamente. Además, esta ley establecía modificaciones en los siguientes aspectos: la elevación de la renta imponible, la mejora de la tasa de sustitución, la igualación de la tasa de aportes, el sistema de cobertura de contingencia de invalidez y muerte y el tope para las comisiones que cobraban las AFJP.

16 Ley 26.417 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.

17 La nacionalización de diciembre de 2008 (Ley 26.425) modificó radicalmente la estructura del sistema, eliminando el régimen de capitalización y sustituyéndolo por un esquema de reparto. El retorno a un único sistema público de reparto constituyó, 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, p. 23): “La renacionalización del sistema previsional, desde el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SI-JP) hacia el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en 2008, permitió mejorar sustancialmente el financiamiento de la seguridad social no solo 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).

18 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).

señalaba esta situación de manera prácticamente unánime, como problema que requeriría una atención prioritaria. A manera de un único indicador representativo: en el año 94, el 77% de los mayores de 65 años tenían una jubilación, en el 2004 este porcentaje bajó al 63% y se pronosticó un sostenido descenso, calculando hasta un piso del 45% en los siguientes años (MTESS, 2005). Tales tendencias fueron problematizadas e instaladas en la agenda por diferentes actores.¹⁹

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 AFJP), 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 AFJP 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 Universal.²⁰ 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,

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

20 “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, p. 13).

estructurada en base a distintos pilares.²¹ 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 progresivamente.²² En 2004 se publicó un informe del Banco Mundial,²³ que presentaba un balance negativo en relación a las reformas previsionales implementadas en la región en la década de los noventa, al punto de poner en tela de juicio su eficacia.

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 con la “definición” de que el problema principal que afectaba al sector era la fuerte caída de la cobertura.

4.2. 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 6° 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 25.994 y el Decreto 1.454/05 establecen un “plan de facilidades de pago que permite a los trabajadores autónomos acceder al beneficio

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

22 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.

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

jubilatorio en forma simultánea a la cancelación de sus deudas de aportes previsionales”. El Decreto 1.454/05 estableció una moratoria permanente por los periodos 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 este. Se estableció un tope de hasta sesenta cuotas para saldar el total de la deuda, y una vez pagadas se cobraría el haber completo.

Gráfico 2: Cantidad de altas por jubilaciones y pensiones. Moratoria 2006-2009

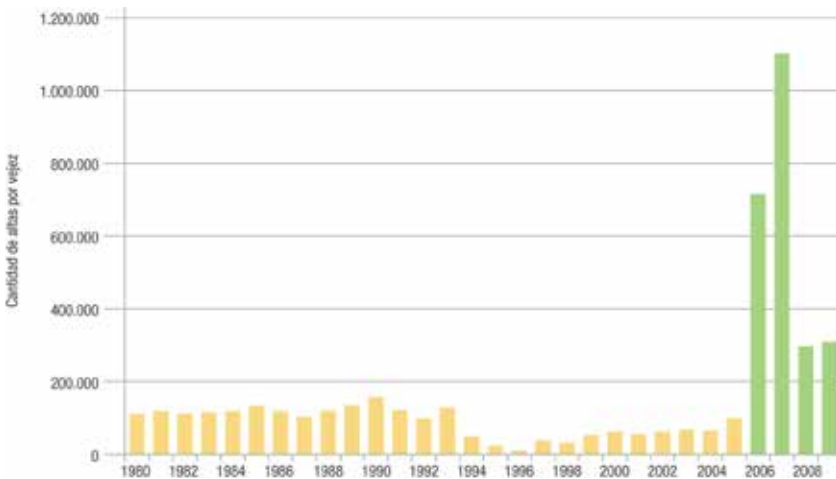


Tabla 1: Altas por moratoria

2005	22.000
2006	640.000
2007	1.505.000
2008	290.000
2009	310.000
TOTAL	2.312.000²⁴

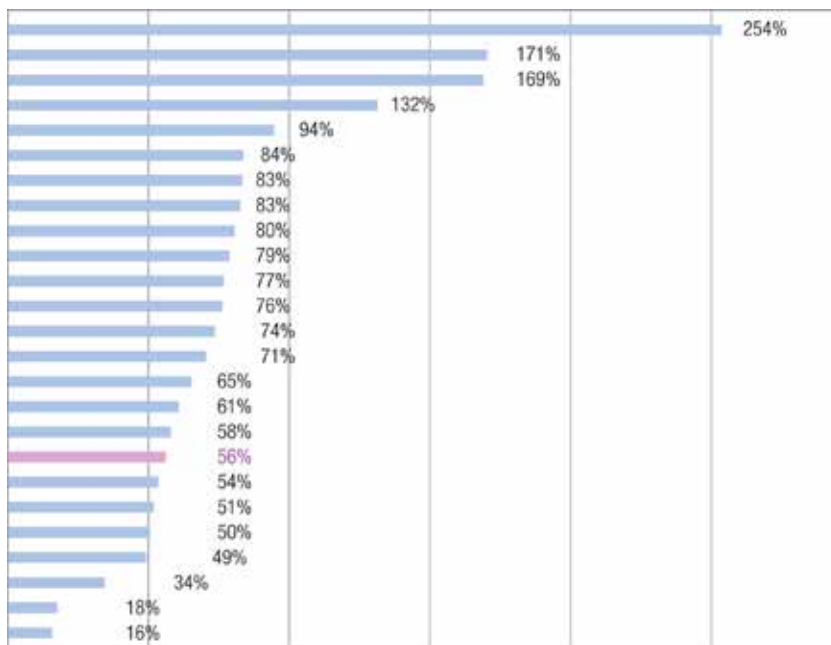
Fuente: DNPEyN-Secretaría de Seguridad Social. Tomado de Emilia Roca, Subsecretaria de Seguridad Social de la Nación, exposición mayo 2010.

²⁴ Al tercer trimestre de 2011 ya se había alcanzado un total de nuevas prestaciones por jubilaciones y

El Gráfico 2 y la Tabla 1 permiten 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, que llegó 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.

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 Gráfico 3). Respecto de la distribución por sexo, las mujeres tuvieron una participación marcada, llegando a concentrar en mayo de 2010 el 78% del total de las nuevas prestaciones otorgadas (ANSES, 2011).

Gráfico 3: Distribución por provincia de las nuevas jubilaciones y pensiones no contributivas. (Incremento en porcentaje 2003-2009 del padrón jubilatorio de cada provincia)



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

Según Cetrángolo y Grushka, la política oficial permitió, 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

pensiones que superan los 2.600.000 jubilados (MTESS, 2011).

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 muestran que el Plan de Inclusión Previsional fue 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.

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 periodos. 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 posibilitó 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 eran adultos mayores “muy ricos” para acceder a una pensión no contributiva²⁵ y “muy pobres” para una jubilación que requiera previamente treinta años de aportes.

Otro aspecto que amerita una consideración especial se relaciona con el principio de estructuración de la política social. Los programas sociales que se estructuran sobre un principio asistencial/discrecional no generan derechos

25 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”.

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 universalidad.²⁶ Entendiendo a este 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 solo para una cohorte. Queda pendiente la resolución del 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 sentó las bases para operar una ruptura más amplia con los requisitos ocupacionales como mecanismos 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 punible. Esto implica la generación del estatus jurídico de jubilado en sectores antes excluidos. La ruptura parcial con el principio contributivo preparó 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.

5. 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

²⁶ 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.

seguridad social, tuvo 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 esta 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.

Al igual que con la expansión de la cobertura previsional, el gobierno, también en este caso, salió al encuentro de una agenda política problematizada por distintos actores y en torno a la cual tendía a estructurarse un amplio consenso. En la propuesta del FRENAPO de 2001 se proponía un subsidio universal para la niñez. En 2004 se había conformado una Red Argentina de Ingreso Ciudadano, la cual propuso políticas de ingreso universal, cuyo objetivo último era que todos los ciudadanos dispongan de un ingreso básico independientemente del sector social al que pertenezcan.

Durante los años 2008 y 2009, se presentaron cinco proyectos parlamentarios referidos al tema por parte de distintas fuerzas políticas. Cuatro de ellos fueron presentados en la Cámara de Diputados y uno en la de Senadores. La lectura de los proyectos permite concluir, aun sin la explicitación de un debate parlamentario, que compartían el propósito de implementar alguna forma de subsidio en favor de los menores de 18 años, aunque con matices en la implementación. Además del oficialista Frente para la Victoria, presentaron proyectos la Coalición Cívica, el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical (en el Senado) y la alianza entre el Proyecto Sur y Solidaridad e Igualdad y el Encuentro Popular y Social. Además, también presentó proyecto la Unión Celeste y Blanco, el partido vinculado al diputado Francisco de Narváez (Repetto y otros, 2009).

Un punto en el que pueden observarse diferencias entre los proyectos es la definición de la población beneficiaria. Los proyectos de la CC, PS y la UCR definían como población objetivo a todos los menores de 18 años, sin hacer referencia a la situación laboral de los padres. En cambio, en los proyectos del FPV y del Proyecto Sur se establecían claramente como beneficiarios a los trabajadores informales y a sus hijos. Al definirse de este modo la población objetivo, estos dos últimos proyectos buscaban instalar al nuevo programa en una lógica de universalización de las asignaciones familiares. Los otros proyectos, al no explicitar claramente el modo en que el nuevo programa se insertaría en el conjunto del sistema de las asignaciones familiares, podían favorecer el riesgo de duplicar el pago de beneficios entre quienes ya estuvieran recibiendo las asignaciones familiares contributivas, lo que podría tener impacto regresivo en términos de la distribución del ingreso (Onizszuk, 2010).

5.1. Las características de la AUH

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 este. 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 equivale 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 \$270.²⁷ (algo más de 60 dólares), se paga en un 80% mensualmente, mientras que el 20% restante es depositado en una caja de ahorros bancaria a nombre del titular, hasta tanto este 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. La percepción de la AUH es incompatible con la de cualquier otro plan social, los que tienden a ser absorbidos y sustituidos por ella. Esto último permite una mejora de la gestión de la política social, pues se produce la 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 móvil²⁸ 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, aunque sí es esperable que haya autoexclusión de los trabajadores informales de alto ingreso.

27 El primer valor de la AUH fue de \$180, luego de \$220 hasta llegar a su valor actual desde fines de 2011. Estos cambios estuvieron siempre atados a las actualizaciones de las asignaciones familiares contributivas.

28 Al momento del lanzamiento de la AUH el salario mínimo era de \$1500 (alrededor de 400 dólares). Desde septiembre de 2011 el valor del salario mínimo es de \$2300.

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 ni 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 solo 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 permite incorporar a la cobertura a 4.600.000 niños y adolescentes. Ello permite 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 llegará a cubrir al 98% de la población argentina de niños y adolescentes (Bertranou, 2010).

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 caerá 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) en 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 fue 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 otorgaron 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). De acuerdo con datos de la ANSES de febrero de 2011, el 90% de los titulares del beneficio son mujeres (Goren, 2012).

6. Impactos de las políticas sobre la pobreza, indigencia y desigualdad

En este apartado haremos algunas puntualizaciones acerca de los impactos de ambas políticas sobre los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad. En relación al impacto provocado por el Plan de Inclusión Previsional, cabe advertir que en la actualidad los datos disponibles en distintas fuentes tales como los registros o las encuestas de hogares, no posibilitan un estudio pormenorizado en relación a las características de los grupos poblacionales que ingresaron al sistema (Rofman y Oliveri, 2011a; Rofman y Oliveri, 2011b). Pero más allá de la definición precisa de las categorías sociales que habrían ingresado al sistema, resulta evidente la fuerte incidencia que la medida tuvo sobre la población en situación de pobreza, medida por el nivel de ingreso. En efecto, al comparar los niveles de pobreza e indigencia para la población (urbana) total, según D'Elia (2007:19): 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”. Considerando un período mayor, Rofman y Oliveri (2011a: 38) observan la misma tendencia: mientras en 2003 el índice de pobreza entre los adultos mayores se ubicaba en el 26,7% en comparación con un 48,2% de la población total, en 2010 la pobreza de los adultos mayores se redujo a un 6,6% ante un aproximado 22% de pobreza entre la población total.

Al analizar el impacto distributivo de la expansión de la cobertura previsional en función del quintil de ingresos *per cápita* familiar se registra para el año 2010 un importante incremento en todos los quintiles, con particular énfasis en el más pobre (ver Tabla 2). Ese quintil es el de mayor impacto relativo, ya que presenta un incremento de la cobertura que va del 42,96% en 2005 (el año previo a la implementación de la moratoria) al 84,52% en 2010, lo cual significa que incrementó su nivel de cobertura en 41,5 puntos porcentuales.

El análisis de la Tabla 2 también permite hacer algunas estimaciones acerca de la incidencia relativa que pudieron haber tenido la moratoria y el otorgamiento de pensiones no contributivas en la expansión de la cobertura previsional hacia los más pobres.²⁹ Si consideramos también los datos sobre otorgamiento de pensiones no contributivas entre los años 2003 y 2010 (ver

29 Debe aclararse que los datos de la Tabla 1 fueron elaborados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, en la cual no es posible discriminar entre beneficios contributivos y no contributivos.

Tabla 3), y asumimos el supuesto de que casi todo lo no contributivo tiende a focalizarse en los dos quintiles más pobres,³⁰ se hace evidente que la moratoria impactó notablemente en la expansión de la cobertura del 40% más pobre de la población. Pues en el año 2007, en el que se otorgaron 1.050.000 nuevos beneficios por moratoria y solo 50.274 pensiones no contributivas, los quintiles 1 y 2 incrementaron en casi 24 y 25 puntos porcentuales respectivamente su nivel de cobertura. Al considerar estos porcentajes es plausible sostener que la expansión de la cobertura a través de la moratoria, que sirvió para incorporar a los nuevos jubilados a la institucionalidad de la seguridad social y a su marco de exigibilidad de derechos, tuvo una incidencia relativa claramente predominante en la inclusión de los más pobres.

Tabla 2: Tasa de Cobertura para los Adultos Mayores, por Quintil de ingreso per cápita familiar

Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
1980	56.62	63.84	80.84	73.65	72.81
1982	48.02	63.89	74.85	78.63	72.86
1985	51.99	68.84	89.06	78.28	77.22
1986	57.85	73.14	91.58	72.13	67.41
1987	55.80	80.14	80.91	81.40	77.08
1988	58.32	75.66	90.99	85.85	78.55
1990	76.22	76.91	74.92	74.54	72.74
1991	73.06	78.92	72.44	76.76	74.98
1992	63.44	84.10	83.69	84.19	79.76
1993	62.39	79.72	86.41	79.72	81.72
1994	58.65	82.00	80.45	85.13	84.46
1995	58.10	79.23	82.92	85.24	86.67
1996	59.03	79.37	82.41	83.88	80.59
1997	57.62	77.15	83.85	83.41	77.49
1998	56.71	72.91	80.70	80.53	78.94
1999	57.62	72.02	78.86	80.80	81.23
2000	50.77	67.12	77.83	80.40	80.77
2001	50.05	67.35	81.63	79.77	81.47

30 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.

Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
2002	52.56	64.12	76.24	78.32	80.86
2003	41.46	70.44	73.89	79.27	78.12
2004	41.56	65.97	75.42	80.02	77.65
2005	42.96	67.20	77.53	78.93	78.37
2006	45.34	64.84	81.11	83.21	79.06
2007	69.06	89.61	89.94	88.12	84.86
2008	79.61	93.00	89.22	92.46	89.01
2009	82.57	94.03	93.95	91.62	88.22
2010	84.52	94.55	94.86	91.11	87.09

Fuente: Rofman y Oliveri (2011b).

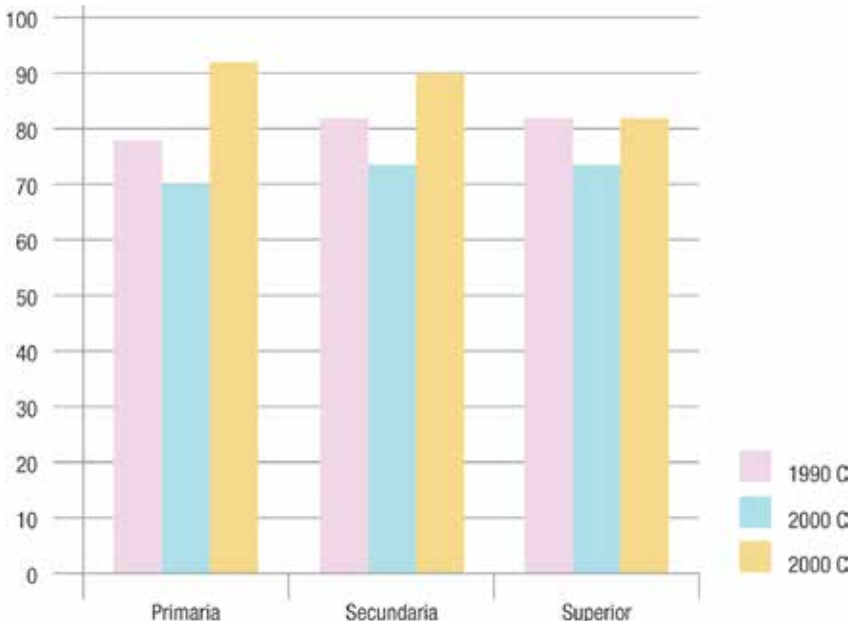
Pero el indicador más consistente para observar el impacto de la expansión de la cobertura en términos distributivos no es necesariamente el de considerar cobertura por quintil de ingreso, ya que los ingresos previsionales son un componente del ingreso del hogar que sirve para colocarlo en determinado quintil (Rofman y Oliveri, 2011b). Es cuando utilizamos el indicador de cobertura por nivel educativo –un indicador más adecuado para estimar el ingreso permanente de la población en edad jubilable– que queda demostrado el impacto progresivo que tuvo la política de universalización de la cobertura. Como puede verse en el Gráfico 4, el grupo con menor nivel educativo supera en cobertura en 2010, aunque sea levemente, a los grupos con mayor nivel educativo, revirtiendo la tendencia observada en los veinte años previos.

Tabla 3: Cantidad de pensiones no contributivas (por vejez o invalidez) por año 2003-2010

2003	120.756
2004	131.599
2005	190.138
2006	231.874
2007	282.148
2008	334.078
2009	439.207
2010	523.499

Fuente: Subsecretaría de Seguridad Social, en base a ANSES.

Gráfico 4: Tasa de cobertura de adultos mayores, por nivel educativo



Fuente: Rofman y Oliveri, 2011b.

Pasemos ahora al análisis del impacto distributivo de la Asignación Universal por Hijo. Aquí tomaremos distintos aportes basados en simulaciones. Todos los análisis efectuados hasta ahora sobre el impacto social de la AUH coinciden en reconocer que tendrá 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, 2010; Agis y otros, 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Rofman y Oliveri, 2011a).

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%.³¹ Pero bajo el supuesto de que las restricciones de acceso caerían por ser de imposible cumplimiento o control, el escenario pro-

³¹ 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.

bable 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 iría 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. 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 representa una reducción de más del 30% de dicho indicador de desigualdad.

Aun cuando la AUH no es un programa focalizado, lo que significa que parte de sus beneficiarios pueden no ser hogares pobres, 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 significaría un ingreso adicional al ingreso total familiar equivalente al 41%, descendiendo luego al 11% en el segundo decil (Bertranou, 2010).

En resumen, ambas políticas, y sobre todo la AUH, confirman que “la mejor focalización es la universalización” (Ocampo, 2008: 52), en el sentido de que el incremento del gasto asociado a la extensión de la cobertura de seguridad social, es decir, es el incremento marginal del gasto, demuestra un impacto altamente progresivo. Ambas políticas contribuyeron a mejorar en sentido progresivo el impacto redistributivo del sistema jubilatorio y del sistema de asignaciones familiares (incluyendo la AUH). Pudiéndose estimar que el impacto conjunto de esos dos subsistemas de política social podrían explicar una diferencia en términos de coeficiente de Gini de hasta algo más de 5,5 puntos, así como unos 15 y 13 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza y de la indigencia respectivamente (Rofman y Oliveri, 2011a: 35).

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 solo 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 Tabla 4). Al tender hacia la universalización de la cobertura esta inequidad disminuye significativamente.

Tabla 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%

Fuente: Libro Blanco de la Previsión Social. MTESS, 2003.

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 tender hacia la universalización a partir de la cobertura del sistema de seguridad social, estableciendo “derechos de seguridad social”.³²

32 En palabras de Emilia Roca, Subsecretaria de Seguridad Social de la Nación: “La idea es que la extensión de las asignaciones familiares se oriente en el mismo sentido que la decisión, también tomada por el gobierno nacional, de aumentar la cobertura de las jubilaciones. Atrás de esto hay una idea que es la de fortalecer a la Seguridad Social como eje de la inclusión social. Es decir, establecer un nuevo estándar de protección social de aquí a futuro con un enfoque de derechos basado en los derechos

Desde otro ángulo podría criticarse 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 debían recibir un subsidio de tipo asistencial, pero no ser incluidos dentro de la seguridad social.³³

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 de sucesivas actualizaciones de 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 tiende a 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.³⁴ Como se vio con los aumentos para la AUH y para las asignaciones

sociales, en los derechos de la Seguridad Social, tales como las jubilaciones” (en Aldo Neri y otros, 2010: Asignación universal por hijo: ciclo de conferencias. Asociación Argentina de Políticas Sociales, Buenos Aires, p. 18).

33 Una visión que busca evitar la “confusión” entre lo contributivo y lo no contributivo parece olvidar que esa confusión ya se ha dado (como muestra el cuadro 4) por el lado de los ingresos que financian al sistema contributivo.

34 Desde el punto de vista que enfatiza la persistencia de ciertas restricciones de acceso a la AUH se plantea que ello ratificaría la persistencia de un tratamiento dual de la política social respecto a trabajadores formales e informales/desocupados. Sin embargo, debería tenerse en cuenta que de hecho también se producen “pérdidas” de universalidad por el lado de los trabajadores formales y que el gobierno ha demorado la modificación de la situación. Así ocurre cuando, como consecuencia de la erosión inflacionaria y del mantenimiento de los topes establecidos para percibir la asignación familiar, los incrementos salariales en el sector formal también van excluyendo de la prestación a algunos tra-

familiares contributivas, la estrategia permite construir puentes entre la economía política de la formalidad e informalidad, y las dinámicas políticas 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. Durante 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 de 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 vecinos con menor ingreso *per cápita*. Brasil gastaba el 11,6%, Uruguay el 14,3%, mientras que Argentina solo gastaba el 6,6%³⁵ del PBI en jubilaciones y pensiones (Moreno, 2007: 25). Ello muestra que la Argentina podía plantearse la expansión de su gasto previsional con un margen amplio.³⁶

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 y también tienen implicancias en términos de desfamiliarización. Además de los impactos sobre la distribución del ingreso, que ya hemos considerado, cabe considerar también el impacto en términos de estratificación que podría establecer el propio sistema de protección social. La perspectiva teórica propuesta por Tilly

bajadores formales, la cual ya de por sí está estratificada por nivel salarial al interior de este universo de trabajadores. Y esta circunstancia es posible precisamente por una política que tiende a evitar plegarse inercialmente a las líneas de fuerza emergentes del corte económico-político entre formales e informales, lo que llevaría a privilegiar sistemáticamente los intereses de los primeros.

35 Este dato corresponde al año 2003.

36 En 2009, ya producido el impacto principal de la expansión de la cobertura previsional, el gasto en jubilaciones ejecutado por la jurisdicción nacional representaba un 7,5% del PBI, mientras que si se sumaba el gasto previsional subnacional llegaba al 9,5% del PBI (Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía).

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”, superpuestas en gran medida con el corte estructural de trabajadores formales e informales. 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 se 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 observa un avance en este plano. Esto se advierte en la adquisición con carácter de derecho de las prestaciones a las que se accede. 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 a 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.

Si consideramos los distintos subsistemas de políticas sociales en los que hemos analizado iniciativas políticas implementadas durante estos años, podemos comprobar que el sistema de protección social argentina incrementó su potencial *desmercantilizador*. Y esto fue así al fortalecerse la intersección entre el principio del universalismo y la pérdida de centralidad de lo contributivo. En la actualidad, de un total de 6.500.000 beneficios previsionales (jubilaciones más pensiones no contributivas) que se pagan, se estima que alrededor del 58% fueron otorgados relativizando o desconociendo el principio contributivo (UCA, 2011). Junto con ello, la universalización del sistema de asignaciones familiares (AUH) representa un programa de gran cobertura y estructurado en ruptura con el principio contributivo. A todo esto se suma el fortalecimiento de los servicios sociales universales, en especial el sistema educativo, donde se ha producido un salto presupuestario de 2,6 puntos del PBI desde 2003, habiendo llegado en 2009 a 6,36% del PBI.³⁷ En salud, el incremento presupuestario fue de 2 puntos porcentuales, alcanzando en 2009 el 6,20% del PBI.³⁸ Todos estos cambios tienden a configurar un sistema de protección social donde el acceso a las coberturas se define con creciente independencia del lugar que se tenga en el mercado de trabajo o del nivel de ingreso.

Respecto al impacto en términos de desfamiliarización, salvo que dicho concepto se considere válido solo cuando una política promueve explícitamente una modificación de los roles tradicionales de género al interior de las familias, es indudable que la AUH tiene un impacto desfamiliarizador. Muchas familias reciben un subsidio público que puede contribuir a financiar servicios de cuidado, absorbidos hasta ese momento por la propia familia. Además, al ser mujeres la inmensa mayoría de las titulares, estas son empoderadas mediante la percepción de un ingreso propio, lo cual permite renegociar en forma más favorable los términos del contrato familiar al desmonopolizar en muchos casos la función de provisión.

Pero la expandida frontera del universalismo en convergencia con la pérdida creciente de centralidad de lo contributivo todavía muestra cuestiones pendientes. En cuanto al sistema jubilatorio el principal desafío se presenta en la necesidad de establecer un mecanismo institucional que garantice de forma permanente la incorporación y acceso efectivo de todos los adultos mayores a la protección social, pues el mecanismo de la moratoria podría quedar limita-

37 La fuente de todos los datos presupuestarios es la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

38 Este porcentaje incluye todo lo que se considera gasto solidario en salud (sector público más seguridad social en salud).

do a una cohorte. También es necesario continuar ampliando la cobertura de la Asignación Universal por Hijo hasta alcanzar el objetivo inicial de más de 4 millones de menores de 18 años. Pero, fundamentalmente, la política pública deberá reconocer que el ambicioso objetivo de universalizar coberturas resultará muy exigente en términos de gasto público, y que la reformulación de largo plazo de un sistema de protección social obliga a considerar también el lado de los ingresos. Ello implicará asumir la agenda política de una reforma tributaria que, sin prescindir del necesario aporte de las contribuciones a la seguridad social, incorpore la tributación directa como el basamento de un nuevo pacto fiscal.

Referencias bibliográficas

- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires, CENDA/PROFOPE/CEIL-PIETTE, 2010.
- Alonso, G. *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2000.
- “La política de reforma de las obras sociales durante los años noventa en la Argentina. Un balance global”, *Política y Gestión*, Vol. 7, 2004, pp. 125-145.
- “Sociedad civil y políticas sociales. El caso argentino en los años recientes”, en Arnson, Cynthia, Armony, Ariel *et al.*: *La “Nueva Izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- Anlló, G. y Cetrángolo, O. “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”, en Kosacoff, Bernardo (ed.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. Buenos Aires, CEPAL, 2007, pp. 395-426.
- Banco Mundial. *Keeping the Promise of old age security in Latin America*. Documento N° 30733. Washington, 2004.
- Barbeito, A y Lo Vuolo, R. *La modernización excluyente. Transformación económica y el Estado de bienestar en la Argentina*. Buenos Aires, Losada / UNICEF, 1995.
- Beccaria, L. “El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos”, en Kosacoff, Bernardo (ed.): *op. cit.*, 2007.
- Bertranou, F., Grushka C. y Rofman R. “Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina”, en Bertranou, F. (ed.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Chile, OIT, 2001.
- Bertranou, F (coord.). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires, OIT, 2010.
- Boudou, A., D’Elia, V. y Lo Valvo, E. *El Plan de Inclusión Previsional. Resultados preliminares*. Buenos Aires, ANSES. Estudios Especiales de la Seguridad Social, 2007.
- CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2010.
- Cetrángolo, O y Grushka, C. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 151. Chile, CEPAL Serie, 2004.
- *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 205. Chile, CEPAL, 2008.
- Cohan, L, Díaz Frers, L. y Levy Yeyati. “Lineamientos para una reforma previsional”, *Documento de Trabajo* N° 50, Buenos Aires, CIPPEC, 2010.
- D’Elia, V. *Pobreza en hogares con adultos mayores: un análisis a partir del Plan de Inclusión Previsional*. Estudios Especiales de la Seguridad Social. ANSES, 2007.

- *Breve análisis del comportamiento de las jubilaciones en la Argentina*. Buenos Aires, Estudios Especiales de la Seguridad Social. ANSES, 2007.
- Danani, C. y Grassi, E.** “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*. Buenos Aires, Eudeba, 2008.
- Del Bono, C.** *Reconocer los derechos sociales: Asignación universal a menores y mayores sin cobertura previsional*. Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación CTA, 2004.
- Etchemendy, S. y Collier, R.** “Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)”, *Politics & Society*, Vol. 35, Nº 3, 2007.
- Gasparini, L. y Cruces, G.** *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas*. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, 2010.
- Goren, N.** “Alivio a la pobreza, política social y relaciones de género. Un estudio sobre un Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos”, documento de trabajo presentado en el Congreso 2012 de la Latina American Studies Association, 2012.
- Grushka, C.** *Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura*. Washington D.C., BID, 2004.
- Isuani, A. y San Martino, J.** *La Reforma Previsional Argentina. Opciones y Riesgos*. Buenos Aires, Miño y Dávila, 1993.
- Lo Vuolo, R.** *The Welfare State in Contemporary Argentina*, Kellogg Institute, 1995.
- Mesa-Lago, C.** “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL* Nº 84, diciembre, 2004.
- “La ley de reforma de la previsión social argentina”, *Nueva Sociedad* Nº 219. Caracas, Venezuela, 2009.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.** *Libro Blanco de la Previsión Social*. Buenos Aires, 2003.
- *Prospectivas de la Seguridad Social*. Buenos Aires, 2005.
- *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Segundo trimestre. Buenos Aires, 2010.
- *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Buenos Aires, 2011.
- Moreno, J. M.** *¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?* Buenos Aires, Banco Mundial/Universidad Nacional de la Plata, Mimeo, 2007.
- Novick, M. y Villafañe, S.** “El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía”, en Novick, Marta y Pérez Sosto, Guillermo (coord.): *El Estado y la reconfiguración de la protección social*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores-ITDT-Cátedra UNESCO-MTESS, 2008.

- Ocampo, J. A.** “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, *Nueva Sociedad* N° 215, mayo-junio, 2008.
- Oniszuk, G.** *La asignación universal por hijo en la agenda pública: posiciones y discursos de los actores políticos y sociales*. Buenos Aires, UNSAM, Maestría en Derechos Humanos y Políticas Sociales, Mimeo, 2011.
- Repetto, F.** *Política social y redistribución en la Argentina: la historia reciente, los retos futuros*. Buenos Aires, Mimeo, 2008.
- Repetto, F., Díaz Langou, G. y Marazzi, V.** *¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es solo la punta del ovido*. Buenos Aires, CIPPEC, 2009.
- Rey, M.** “Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincias en los consejos federales”, Tesis doctoral, Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, 2011.
- Rofman, R.** “El sistema previsional y la crisis de la Argentina”. Documento de Trabajo N° 7/2003. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, www.bancomundial.org.ar, 2003.
- Rofman, R. y Oliveri, M.** *Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 6, Banco Mundial, 2011a.
- *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7, Banco Mundial, 2011b.
- Rozenwurcel, G. y Rodríguez Chatruc, M.** *América Latina “acoplada” a la crisis como antes al auge. ¿Cómo hacer frente a la encrucijada?* Buenos Aires, CEPES-EBERT, 2009.
- Tilly, C.** *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Manantial, 2000.