

Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández

Claudia C. Danani

SEPTIEMBRE 2016

- Si bien hasta la década del 1970 la Argentina había demostrado tener una cobertura de cuidado social relativamente buena y extensa, las políticas neoliberales de los años '90 –agudizadas luego por la crisis de 2001/2002– redujeron esas prestaciones a su mínima expresión y potenciaron, además, un severo efecto de de-socialización y rechazo frente a las grandes políticas institucionales en materia de desarrollo social.
- Durante el período 2003-2015, en cambio, y con una agenda de carácter progresista en marcha, lo que se evidencia es una fuerte expansión de la cobertura horizontal y una rápida recuperación de la cobertura vertical, y –sobre todo– la vocación de transformar esas políticas sociales en derechos.
- En este sentido, los puntos más salientes son sin duda la reconstitución de rasgos más ampliamente solidarios y con mayor capacidad redistributiva en el caso del Sistema Previsional (que institucionalmente se sostuvo en la reestatización de las AFJP), al incorporar beneficiarios de forma masiva y otorgar movilidad de los haberes; así como la implementación de variados mecanismos de protección para niños, niñas y adolescentes, en particular la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y el plan PROGRESAR.
- Aunque no está exenta de cuestionamientos, la cobertura horizontal que se logró en el período 2003-2015 fue la más alta de la historia argentina en materia de seguridad social. Los desafíos a futuro incluyen, entre otros, otorgar estabilidad a esos beneficios, mejorar la cobertura vertical, abandonar cierta “transitoriedad” en algunas de esas políticas y confrontar la resistencia social que muchas veces generan estos mecanismos redistributivos.



Índice

■ Presentación del documento _____	5
■ 1. Los sectores seleccionados: condiciones y políticas _____	7
1.1. Los rasgos históricos generales y las transformaciones de la década de 1990	
1.2. La crisis 2001-2002, punto cero	
1.3. Condiciones y políticas dirigidas a los adultos mayores: el sistema previsional y el régimen de pensiones no contributivas	
1.4. Condiciones y políticas dirigidas a niños, niñas y adolescentes: el sistema de asignaciones familiares, la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo	
1.5. Condiciones y políticas dirigidas a jóvenes: Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)	
■ Conclusiones y recomendaciones preliminares _____	22
■ Bibliografía _____	24



Presentación del documento

El objetivo de este documento es analizar la situación que atraviesa la Argentina en “el área social” (o las *intervenciones sociales*), término con el que se designará al conjunto de políticas públicas que se caracterizan por incidir en las condiciones de vida de la población. Este trabajo tendrá *un eje organizador* —los sectores de políticas específicamente seleccionados a los que se les reconoce esa característica de “moldear” las condiciones de vida—, un *eje jurisdiccional* —se analizarán sólo políticas nacionales, aunque eventualmente pueda hacerse referencia a situaciones de estados provinciales—, y un *eje temporal*, definido por el período de doce años inmediatamente posteriores a la crisis socioeconómica y política desatada entre 2001 y 2002, durante los gobiernos presididos por Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Esta iniciativa se propone ofrecer tanto una descripción informada de la situación actual, como una *interpretación* conceptual y políticamente fundada del proceso que ha llevado a la misma. De cara a un recambio presidencial —y de ciclo político—, se espera que la identificación de los aciertos, las fortalezas, las dificultades, los errores y los fracasos permita avanzar en la elaboración de la agenda de carácter progresista que aún está pendiente en el área.

1) La primera es de orden netamente empírico, pues conduce directamente a qué políticas o sectores de políticas serán objeto del análisis. El criterio que se asumió fue el de seleccionar las políticas más relevantes, definidas así tanto por la extensión de la población alcanzada, como por su relación e interacción con otras políticas o con el sistema de protección social en su conjunto. Del entrecruzamiento de esos criterios surgió la selección de los siguientes sectores de políticas e instituciones:

La protección a adultos mayores, tanto por el Sistema Previsional como por el Régimen de Pensiones no Contributivas;

La protección a niños, niñas y adolescentes (en adelante: NNA), principalmente por la vía del sistema de asignaciones familiares. A este respecto, el principal foco ha sido depositado en el conjunto presidido por la Asignación Universal por Hijo (en adelante: AUH), la que incluye intervenciones afines: Asignación Universal por Embarazo (AUE) y Asignación Escolar Anual (AEA).

En menor medida respecto de los dos anteriores, el Programa Progresar, destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años de hogares vulnerables.

Como se ve, la lógica de esta selección organiza el análisis alrededor del ciclo de vida, identificando y reconstruyendo el proceso atravesado por instituciones y políticas que dirigen sus acciones específicamente a quienes transitan la niñez y adolescencia, la juventud y la tercera edad; dicho de otro modo, los momentos del ciclo de vida en los que se espera que quienes se encuentran en edades centrales provean el sustento a los miembros del hogar.¹ Es oportuno aclarar dos cosas: la primera es que ese criterio es analítico, en el sentido de haber entendido que seguir ese esquema permite reproducir y por lo tanto describir mejor el sistema de protección argentino, que está fuertemente arraigado en *la idea del trabajo y sus protecciones como determinantes del bienestar*. La segunda aclaración es que aunque el documento tendrá permanentemente presente a la población trabajadora, el esquema propuesto recorta las políticas dirigidas a *la po-*

¹ Sustento que, a la vez, se supone que proviene del trabajo (asalariado o autónomo) o de la explotación de la propiedad.



blación no activa, y por lo tanto no aborda aquellas vinculadas precisamente con el mercado de trabajo y con la población trabajadora. Cabe decir que si bien en este enunciado parece estar ausente una mirada de género, el análisis la tiene en cuenta. No es para menos: políticas como la AUH, AUE y Sistema Previsional han tenido un significativo “efecto de género”, que aquí será considerado.

2) La segunda definición tiene contenidos específicamente conceptuales y políticos. La razón de su inclusión en esta introducción es que de ella deriva lo que se entenderá por “avances”, o “errores”, o “dificultades”, etc. Concretamente, el documento asume que ha habido *avances* en el “área social” si la protección derivada de las intervenciones se ha **extendido en la población cubierta**; y/o si **la protección ha sido mayor o ha mejorado su calidad**; y/o si ha fortalecido institucionalmente **las garantías** para la continuidad de la misma; y, finalmente, si ha contribuido a comprender las protecciones como parte de **los derechos** de los que gozan los miembros de la *sociedad*.² Como es obvio, se entiende que, a la inversa, siempre que se haya bloqueado este último reconocimiento o que se hayan experimentado retracciones en alguna de las dimensiones antes consignadas, el proceso ha retrocedido.

En síntesis, el punto de partida de este documento es que una “agenda progresista” es aquella que se plantea como horizonte la mejora y el fortalecimiento de la *capacidad de protección de políticas e instituciones*.

La estructura del trabajo es sencilla. En el primer apartado se desarrolla el corazón del análisis: está introducido por una caracterización general de las políticas del “área social” vigentes en el momento del desencadenamiento de la crisis de 2001-2002 en los sectores seleccionados. Esa introducción pretende facilitar una lectura

comparativa de las políticas, poniendo a prueba la capacidad descriptiva y explicativa del concepto de “ciclos” en las modalidades de intervención. A continuación, se describen y analizan los tres sectores de políticas mencionados, siguiendo un esquema según el cual:

En un enfoque comparativo, son presentadas las condiciones de la protección en el “momento cero” del proceso (años 2001-2002) y las condiciones actuales (hasta donde lo permite la información disponible, tanto en términos de su confiabilidad como de su actualización);

Se describen y analizan las intervenciones llevadas adelante, identificando los instrumentos de políticas a los que se recurrió, y proporcionando una contextualización básica;

Se identifican los debates técnicos y políticos más relevantes que dispararon (y alimentaron) dichas políticas, y que en el momento actual (noviembre de 2015) hacen a las condiciones para *avanzar o retroceder* en el área social.

El segundo apartado contiene las conclusiones y recomendaciones que se someten a debate, en la perspectiva de fortalecer –es decir, en la perspectiva de ampliar, extender e institucionalizar– la protección de los sectores analizados, a la vez que reconociendo el estatus de derechos del que el documento parte como supuesto.

² Estas dimensiones son desarrolladas y fundamentadas como constitutivas de la *capacidad de protección* de políticas e instituciones en Danani y Hintze, 2011 y 2014.



1. Los sectores seleccionados: condiciones y políticas

1.1. Los rasgos históricos generales y las transformaciones de la década de 1990

Especialmente en áreas urbanas, hasta la década de 1970 Argentina tuvo —en materia de educación y salud— una de las coberturas de población más extendidas de la región. Primero la alfabetización, seguida por la expansión de la educación secundaria y luego universitaria, así como el crecimiento de las prestaciones sanitarias (por el sector público directo y por la seguridad social) a mediados del siglo XX mostraban un complejo institucional con *alcance* destacado de la capacidad de prestar protección social. Eran visibles las desigualdades regionales y sociales, pero aun así la *calidad* resultaba comparativamente aceptable. El resultado fue *un sistema que sirvió de vehículo y expresión de derechos sociales* que, aunque segmentados, desarrolló contenidos democratizantes. A tal punto fue así, que en distintos pasajes de la historia hasta el sector asistencial —en general ajeno a la tradición de los derechos sociales— asumió esos contenidos. *Este rasgo es una especificidad histórica argentina que se debe tener en cuenta en todo análisis sobre la cuestión.*

Probablemente en virtud de esos antecedentes, la hegemonía neoliberal en el campo de la protección social (1989-2001) revistió características que vale la pena subrayar. Se trató de un proceso regional, es cierto, que en lo específico de las intervenciones sociales se caracterizó por una tendencia sistemática a la disminución de la cobertura tanto horizontal como vertical, y *por la explícita impugnación de todo contenido de derechos.* Pero dada aquella fortaleza comparativa que en la Argentina tenían los derechos sociales, su debilitamiento fue más violento y tuvo efectos más notables.³ De hecho, la conjunción de las características nacionales específicas con los

contenidos generales de la transformación neoliberal llevó a un movimiento de íntegra reorganización de la vida de los sectores que viven de su trabajo, tanto en lo que hace a las condiciones de este (y así, la “reforma” estratégica del ciclo correspondió a las instituciones, políticas y condiciones laborales) como a las condiciones de vida en general. Sobre estas últimas, debe llamarse la atención sobre dos aspectos: el primero es que en el campo de la “protección” la doctrina de los “mínimos”/“básicos” dominó la acción estatal, lo que institucionalizó un patrón estructuralmente restrictivo y de-socializador de las intervenciones. El segundo aspecto es que cuando el bienestar es concebido como responsabilidad individual, la acción estatal se asume como transitoria y basada en la identificación de “grupos [o situaciones] de riesgo” con necesidades puntuales. En esa concepción, la atención de ambos (grupos y necesidades) demanda programas especializados, así como, idealmente, erradicar las instituciones permanentes, lo que lleva a una institucionalidad y a un funcionamiento matriciales que fueron típicos del período y del paradigma: rechazo de grandes políticas e instituciones, y en cambio atención “uno a uno”, puntual, mínima y selectiva. Ésos fueron los carriles por los que discurrieron las grandes líneas de políticas en Argentina y en América Latina.

De ese modo, en 2001 la Argentina contaba con una estructura y unas condiciones sociales muy diferentes de las referidas anteriormente: los seguros sociales de tipo corporativo, propios del seguro social de salud (obras sociales), de los riesgos del trabajo y del sistema previsional ha-

³ Lo mismo pasó con la distribución del ingreso, respecto de cuya evolución se ha señalado que ningún otro país latinoamericano o del Caribe ha experimentado cambios tan violentos (Gasparini, 2005, 2).



bían transitado hacia una modalidad de seguros individuales, de mercado. La reforma previsional (1993-1994) fue emblemática: el sistema de reparto nacional de gestión estatal fue sustituido por un régimen mixto, que agregó e incentivó la capitalización individual y la administración privada. En simultáneo, la focalización residualista y la tercerización caracterizaron a otros sectores de políticas, aun cuando hubieran seguido orientaciones más universalistas (como el educativo). Todo ello dualizó las instituciones y las condiciones de protección: mercado de seguros para unos, asistencia residual para otros (Grassi, 2003; Hintze, 2006).

Éste es un esquemático resumen de la arquitectura institucional y de las prácticas desarrolladas a lo largo de la década, y que seguían más o menos en vigencia hasta fines de 2001. En cuanto a las condiciones “inmediatamente materiales” de la protección, si se considera a la población en edad de trabajar, en 2002 la cobertura previsional alcanzaba a un 61% de los adultos mayores, habiendo caído 7/8 puntos desde 1994-1996⁴ hasta entonces (Danani y Beccaria, 2011, p. 115); y si sólo se considera población en edad de retirarse del mercado de trabajo, la cobertura alcanzaba un 68% en 2004, habiendo caído desde 77% en 1996 (OIT, 2015, p. 89). Siempre en lo que hace a la protección de los adultos mayores, el Programa de Pensiones No Contributivas, que desde 1999 dependía del Ministerio de Desarrollo Social (antes, Secretaría de Desarrollo Social), tenía una cobertura poblacional de 330.000 adultos mayores beneficiarios (Arza, 2012; Grushka, 2014; OIT, 2015).

Es difícil estimar la cobertura de NNA, bajo cualquiera de las modalidades, para años anteriores a 2005 (cuando comienza la serie provista por el Ministerio de Economía). En verdad, el beneficio tradicionalmente institucionalizado para ese grupo poblacional era la asignación familiar del sistema contributivo, dirigida a hijos

de trabajadores activos asalariados formales. Puede entenderse que su cobertura horizontal había experimentado un sensible descenso en razón de la destrucción –precisamente– de trabajo formal y protegido durante toda la década (Lindenboim, 2015 y otros). También en este caso la cobertura vertical se había visto afectada por medidas concretas de política, como la reforma que a mediados de los años ‘90 había asociado el cobro de dichas asignaciones a los niveles salariales del trabajador en relación de dependencia: esa asociación consistía en una escala progresiva por la cual a mayor salario correspondía un menor monto de la asignación, o incluso la eliminación; y, en cambio, esos grupos familiares con niños, niñas y adolescentes podían beneficiarse de una deducción impositiva en el momento de realizar la liquidación del impuesto a las ganancias. Asimismo, junto a las asignaciones contributivas existían otras no contributivas, que cubrían a los hijos de beneficiarios del sistema previsional; la cobertura de estas últimas atravesó un proceso similar al de las asignaciones para hijos de trabajadores activos, en el sentido de que disminuyó junto con la declinación de la cobertura previsional (acentuada a partir de 1994). El primer año para el que se encuentra información completa es 2005, por lo que se desdibuja el objetivo de establecer un año base “limpio” del período para este documento. Aun así, al menos a modo indicativo tén-gase en cuenta que esos esquemas de transferencia de renta con destino a la protección de NNA alcanzaban en ese año los 4.616.000 beneficios, lo que representaba una cobertura de entre 38 y 40% para toda la población de NNA de hasta 17 años.⁵ Pero además,

⁴ No hay datos disponibles anteriores a esa fecha.

⁵ Cálculos propios con base en *Boletín de la Seguridad Social* (pago de asignaciones) y *Censo Nacional de Población 2001* y estimaciones. Alejandra Beccaria realizó la búsqueda y el procesamiento de la información.



desde el punto de vista de los contenidos socio-políticos de esos beneficios, hay que tener presente que, si bien los y las NNA eran el motivo de la prestación, la titularidad no radicaba en ellos y ellas, sino en el trabajador o la trabajadora formal que percibía el beneficio bajo la lógica de “aliviar” la “carga de familia”. Hay que subrayar: idéntica situación se relevaba respecto de los jóvenes.

De acuerdo con la cosmovisión reinante, existían además programas asistenciales de distinto tipo (por ejemplo el Programa de Atención de Poblaciones Vulnerables, “Bolsones de alimentos”, Programa ASOMA para mayores, PRANI en nutrición, entre otros) que tenían la característica de dirigirse a personas en condiciones de indigencia *acreditada*, a la vez que su continuidad dependía de la renovación de esa demostración y del cumplimiento de las condicionalidades. A partir de 2002, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados pasó a tener un lugar central en la atención de la emergencia social (que era la característica del momento), tanto por su relativa amplitud como porque desde su denominación invocó derechos (“Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados - Derecho Familiar de Inclusión Social”), alcanzando además la mayor cobertura poblacional de un programa hasta ese momento. Salvo en este último caso, en el que existe un registro confiable de un máximo algo superior a los 2.000.000 de beneficiarios para 2003,⁶ establecer el número de beneficios de los restantes programas es difícil, pues la propia dispersión y sucesión de programas y coberturas torna incierta la información.⁷

1.2. La crisis 2001-2002, punto cero

El proceso que se abrió a partir de “la crisis” de 2001-2002 también formó parte de un movimiento regional en que el “consenso neoliberal” (Dvoskin, 2015) fue puesto en crisis en todos

los aspectos. Se inició así un ciclo que puso en entredicho los fundamentos y las formas concretas (instituciones y prácticas) que inspiraban y materializaban, respectivamente, las intervenciones estatales en las condiciones de vida. Tanto las políticas laborales como aquellas específicamente de protección social fueron enmarcadas en un paradigma de derechos; se desarrolló una crítica a la concepción residualista y vergonzante que había dominado hasta entonces y se inició un proceso de expansión de la cobertura horizontal y de recuperación de la cobertura vertical en prácticamente todas las áreas de actuación.

A continuación se presentan los análisis específicos referidos a las políticas seleccionadas.

1.3. Condiciones y políticas dirigidas a los adultos mayores: el sistema previsional y el régimen de pensiones no contributivas

En el momento de elaboración de este informe, el 92,9% de la población adulta mayor se encuentra cubierta por alguno de los componentes del sistema de protección que se dirige a la vejez: sistema contributivo (nacional y provinciales), sistema no contributivo. Por otra parte, en la convocatoria de la última moratoria el gobierno señaló que –a su finalización (legalmente esta-

⁶ Posteriormente el PjyJ fue sustituido por los Programas “de Ingreso por el Desarrollo Humano” (2003); y, principalmente, por el Plan “Familia para la Inclusión Social” (decreto 1506/04) y “Seguro de Capacitación y Empleo” (2006). Los dos primeros pueden ser considerados *programas de transición* hacia la reforma más importante, que resultó en la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en 2010.

⁷ La publicación de la oficina argentina de OIT (2015) representa el más reciente y valioso esfuerzo en dirección de pasar en limpio la información al respecto.



blecida para setiembre de 2016)– el 97% de los adultos mayores contarían con un beneficio previsional,⁸ lo que representa la mayor cobertura que nunca haya existido para la población adulta mayor argentina, y una de las más amplias del mundo. Si bien en este informe sólo se trabaja con las políticas e instituciones nacionales, cabe aclarar que hasta 2011 se estimaba que la cobertura previsional de los sistemas provinciales que no fueron transferidos a la Nación en 1994 rondaba los 500.000 beneficios, lo que representaría alrededor del 9% del total. Por efecto del aumento de la masa de beneficios del sistema nacional, informado en 8.000.000 (ANSES, 2015), puede suponerse que en el momento de elaboración de este informe la participación de las provincias en la cobertura ha descendido a un 7,5/8% del total.

La situación de la cobertura vertical (y su análisis) presenta otras particularidades. En primer lugar, hay que señalar que las erogaciones en el gasto de jubilaciones y pensiones creció entre 2003 y 2014 del 3,3 al 6,7% del PBI, así como que los haberes crecieron un 523% en términos nominales desde 2009 (con la sanción de la Ley de Movilidad Previsional, que se describe párrafos más abajo: ANSES, 2015). Pero a continuación debe decirse que la evolución de esta cobertura es el aspecto más controvertido en dos registros diferenciados: en lo empírico, por los problemas para reconstruir su evolución en términos reales; y en lo sociopolítico, porque recoge críticas generales por insuficiencia, como así también demandas judiciales bajo la acusación de liquidaciones incorrectas y/o violatorias de la ley. Respecto de lo primero, es hora de señalar que a principios de 2007 el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), y que desde entonces las autoridades introdujeron cambios metodológicos e institucionales de todo tipo, que no hicieron otra cosa que deteriorar la calidad de las estadís-

ticas públicas. En virtud de ello, y del tiempo transcurrido con alta inflación, no es posible asegurar cuál ha sido la evolución de los haberes previsionales, en especial desde 2011, cuando fueron desactivados también institutos provinciales que hasta entonces proporcionaban información que al menos funcionaba como referencia.

En cuanto al segundo aspecto –los conflictos sociopolíticos–, en principio se trata de un conflicto intrínseco a todo proceso o arreglo en el que se dirime una parte de la redistribución del ingreso social. Sin embargo, ello no es suficiente: hay algo que se vincula con el proceso político en su conjunto y con la institucionalidad vigente, y es que en estos años el sistema previsional se transformó en un espacio de discusión en torno de los contenidos de la protección como un derecho. Esta última observación se relaciona con lo consignado en la introducción del documento, respecto de la necesidad de examinar los debates técnicos y políticos que se desarrollaron en el período, procurando desentrañar los modos y las vías a través de los cuales fueron tomando cuerpo diferentes “problemas”, y también se dio una cierta dirección al proceso político y social.

En la síntesis anterior quedaron enunciados los tres vértices sustantivos que dieron carnadura a una transformación de la protección de los adultos mayores. Se trató de un proceso de idéntica envergadura a la que había tenido la “reforma” neoliberal –desde luego que con signo inverso–. Esos tres vértices son: la extensión de la cobertura horizontal, vía lo que políticamente

⁸ Se trata de cálculos no oficiales. De hecho, el mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso habla de “mantener la tasa alcanzada de 95 puntos” (Mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional del 06/06/2014). Aun así, la cobertura es poco común. Ver el documento de ANSES (2015) ya citado.



se conoció como “Plan de Inclusión Previsional” (aunque éste fue un nombre *ex post* [Rofman y Apella, 2013]); institucionalización de la cobertura vertical⁹ con la sanción de la Ley de Movilidad en 2008; y avances en dirección de un paradigma de derechos, cuya estabilidad y calidad (es decir, cuya vigencia) ha sido campo y ocasión de una intensa disputa político-cultural. Asimismo, estos tres elementos se asientan actualmente en una institucionalidad muy diferente de la existente al inicio del período que se estudia, dado que en 2008 el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto que proponía la reestatización de los fondos previsionales, que desde la reforma de 1994 se encontraban bajo gestión privada (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones: AFJP). En el mismo proyecto se disolvía el régimen de capitalización y se unificaba todo el sistema en un único sistema de reparto, en lo que fue el más claro proceso de lo que se ha denominado “contrarreforma”.¹⁰

A partir de este esquema respecto del análisis de la protección, así como de los hitos más importantes del proceso histórico “real”, a continuación se analizan los instrumentos de políticas movilizados, *empezando por la ampliación de la cobertura horizontal en el sistema previsional*.

Instrumento 1: el más importante y efectivo instrumento fueron las *facilidades para la regularización de aportes*, descripción que puede proponerse para lo que en Argentina recibe el nombre de *moratoria previsional*. El núcleo de esta política radica en que todos los adultos mayores que, cumplida la edad de retiro no alcanzan¹¹ el requisito de treinta años de aportes (uno de los parámetros del sistema), pueden inscribirse y percibir su haber jubilatorio, del cual se descuenta un monto determinado, destinado a cancelar –en hasta sesenta cuotas– los aportes faltantes. El monto de estos últimos se constituye en *deuda* a partir del cálculo sobre declara-

ciones juradas de las personas, que afirman que han desempeñado trabajos autónomos pero que no han integrado los aportes correspondientes (Costa, Curcio y Grushka, 2014).

Se entiende que esta moratoria es un ejemplo de “subsidio a las cotizaciones” (Durán Valverde, 2007), principalmente en lo que hace al costo financiero de la medida. En la literatura especializada se conoce con ese nombre a un dispositivo consistente en la complementación estatal de las contribuciones requeridas por los sistemas de protección de que se trate (salud, pensiones), a fin de garantizar que la población alcance los umbrales exigidos para el acceso a los beneficios respectivos. Esos umbrales pueden ser de distinto tipo, sea que representen condiciones para el acceso a un beneficio de corto plazo (por ejemplo seguros de salud, donde las prestaciones son presentes), o que hagan a una satisfactoria “historia contributiva”, al cabo de la cual se consoliden derechos previsionales (beneficios futuros).

Cabe advertir que el campo de la política social está cruzado por algo más que una clasificación instrumental: se discute también –cuestión que importa especialmente a este documento– *los tipos de gestión de políticas que involucran los distintos instrumentos, incluyendo sus posibles orientaciones*.

⁹ Que en el sistema previsional se conoce con los términos “actualización” y “movilidad”.

¹⁰ El documento adopta como definición de “contrarreforma” un proceso de producción de políticas estatales en el curso de las cual éstas intervienen en sentido contrario a las políticas del período anterior; y a la vez, atribuyendo contenidos negativos a las políticas de ese ciclo previo, fundan y disputan su legitimidad en la operación misma de la diferenciación y confrontación con el mismo. Ver: Danani y Beccaria, 2011 y Danani y Hintze, 2011.

¹¹ El uso del tiempo presente se debe a que la escritura de este documento es contemporánea con un nuevo proceso de moratoria.



El aporte del propio Durán Valverde es valioso, al señalar que los clásicos subsidios a las prestaciones (*el Estado “completando” el haber o la canasta de servicios que los beneficiarios no pueden pagar o que no alcanzaron a obtener por sí*) adquieren un perfil predominantemente reactivo frente a la baja cobertura contributiva; es decir, serían “compensadores” del problema de la baja cobertura, y por lo tanto tenderían a dar un estatus inferior a la prestación subsidiada. Por ello, la superioridad del subsidio a las contribuciones consiste en que, en principio, opera “en la puerta de acceso” a la seguridad social, de manera que *todas las personas, aun las de capacidad contributiva limitada, participan de la misma institucionalidad*, y, al recibir esa prestación (sea en dinero o en servicio), *todos reciben lo mismo*. El objetivo es evitar la selección adversa por parte de las entidades que gestionan y prestan los servicios, si es el caso, y la estigmatización social del “bono”, “plan”, etc. Concretamente, en el caso del sistema previsional argentino, este instrumento permite que quienes hayan tenido baja capacidad contributiva accedan a las mismas instituciones y beneficios, en igualdad de condición. Es preciso decir que este rasgo, que aquí se expone como virtud porque extiende la cobertura a quienes no han aportado los años que marca la ley, es motivo de severas críticas por parte de distintos sectores, que sostienen que la moratoria alienta el incumplimiento de las obligaciones a lo largo de la vida activa (los aportes y contribuciones). Este informe reconoce las dificultades que implica el inducir las mejores prácticas recíprocas (solidarias y responsables), pero a la vez puntualiza los siguientes aspectos: 1) dado que el significado y el sentido de los beneficios es parte de las políticas, corresponde someter a discusión cuál es el instrumento que más y mejor materializa el contenido que se pretende dar a las mismas. En este caso, por ejemplo, pueden verse dos extremos, si bien esquemáticos: *¿beneficios que refuerzan ciudadanía, o que cristalizan desigualdades?*; 2) en el caso de las políticas contributivas, como es es-

tructuralmente el del sistema previsional argentino, debe recordarse que la falta de aportes y contribuciones tiene en los empleadores a los principales responsables, pues es a ellos a quienes corresponde la registración, además del pago específico de las contribuciones. Sin embargo, la crítica social y política (y las más de las veces incluso los análisis técnicos) *omite enteramente esta circunstancia, depositando la “justicia” o “injusticia” en la relación horizontal entre trabajadores que aportan y trabajadores que no lo hacen*.

Un aspecto peculiar de la moratoria es que fue diseñada y puesta en marcha de modo tal que la extensión de la protección de los adultos mayores fue prácticamente inmediata, lo que se vio por el salto en la cobertura, desde el 68% hasta alrededor del 87% de los adultos mayores de 65 años entre 2005 y 2011 (Danani y Beccaria, 2011; Arza, 2012; Rofman y Apella, 2013), resultado de que fueron tramitados y dados de alta más de 2.500.000 nuevos beneficiarios (el mayor número de los cuales se concentró en 2007, año durante el cual se alcanzaron 1.134.064 altas). En efecto, esto muestra que, aunque hubo importantes diferencias entre las dos etapas de implementación de este procedimiento (2005-2007 la primera, y de 2014 a 2016 la segunda, en curso), en ambas se evidenció una capacidad poco común para ampliar rápidamente la cobertura horizontal (la protección). Fue resultado de un procedimiento simplificado, que combinó: i) declaraciones juradas de los beneficiarios respecto de trabajos realizados en las condiciones que fueron descriptas, con lo cual se daba por iniciado el trámite (cabe señalar que no hubo inspecciones para verificar los servicios declarados); ii) seguidas de un rápido cálculo de la supuesta deuda y iii) la simultaneidad del otorgamiento del haber y la asignación del correspondiente plan de pagos, con la sola condición de que el/la titular abonara la primera cuota. A partir de entonces, las restantes obligaciones se cancelan por el descuento automá-



tico del haber. Pese a que había habido procedimientos de moratoria en décadas anteriores, ninguna había presentado esta característica y efectividad (Danani y Beccaria, 2015). Y, más allá del resultado agregado, cabe destacar el efecto de la moratoria sobre la distribución de la cobertura entre distintos grupos y, especialmente, para el caso de las mujeres, quienes mejoraron de modo más intenso su acceso al sistema previsional. De hecho, puede decirse que sin dudas la expansión de la cobertura total se alcanzó por el acercamiento de la tasa femenina a la masculina en el caso de la primera moratoria (2005-2009). Y es claro que la reducción de las brechas de protección, a favor de la población femenina, vuelve a ser motivo privilegiado de intervención en la segunda etapa del así llamado “Plan de Inclusión Previsional” (2014-2016), pues la caída en la cobertura de mujeres a partir de 2012 es uno de los principales puntos consignados en el proyecto del Poder Ejecutivo que puso en marcha el nuevo procedimiento.¹² Por todo ello, puede decirse que esta conjunción de políticas y reglas de implementación ha hecho que el componente previsional de la seguridad social trate mejor a las mujeres durante la edad de retiro, que lo que lo hace durante las edades centrales (y mejor que el mercado de trabajo, como es obvio).

Como se ve, la moratoria no revisa ni cuestiona los parámetros exigidos por la normativa en lo que hace a edad, años de servicios y aportes para acceder a los beneficios previsionales, por caso, ni viene a sustituir un beneficio contributivo por uno no contributivo, ni reduce los años de servicios exigidos por la legislación. Da lugar a una figura más controvertida, también más contradictoria y, globalmente, también más potente: flexibiliza las condiciones para el cumplimiento de las exigencias contributivas (especialmente las correspondientes al pago de los aportes por años de servicios), pero la flexibilización es tan intensa que esos años pueden

ser acreditados por personas que nunca atravesaron las condiciones laborales para las que originalmente fue ideado el sistema previsional (trabajadores en relación de dependencia con veinticinco o treinta años de aportes, o autónomos formalizados). *De tal modo, a la vez que reafirma la vigencia de la normativa, sorteando sus condiciones de cumplimiento.*

Instrumento 2 - Revisión de parámetros para el cumplimiento de condiciones: al seguir observando este proceso de co-constitución entre normativa y política pública, se encuentran similitudes entre aquella moratoria en el marco *del sistema contributivo* y los procedimientos seguidos para ampliar la cobertura de adultos mayores por medio de las Pensiones No Contributivas (PNC), que también se expandieron de manera notable. En efecto, en el momento de elaboración de este informe, las mismas alcanzan aproximadamente 1.500.000 beneficios (ANSES, 2015), desde un piso de poco más de 300.000 en 2004. Por lo tanto, si se lo ve como proceso, entre ambas puntas estos beneficios se vieron incrementados en un 350% a nivel nacional. La similitud radica en el hecho de que tampoco esta expansión se basó en la “reforma formal” de leyes sino en la redefinición de las condiciones empíricas para el cumplimiento de los requisitos que caracterizan a cada beneficio; para las jubilaciones contributivas, mínimo de años de servicios y aportes y edad (y se revisaron los dispositivos para acreditarlos); y para las pensiones no contributivas deben demostrarse condiciones de “máxima

¹² Fuente: transcripciones de las alocuciones presidenciales disponibles en los sitios de TELAM y ANSES: <http://www.telam.com.ar/tags/9198-moratoria-previsional/noticias> y <http://www.anses.gob.ar/noticia/cristina-fernandez-entrego-la-jubilacion-por-moratoria-221>, y <http://www.telam.com.ar/tags/9198-moratoria-previsional/noticias>.



vulnerabilidad”, tal como las define el Ministerio de Desarrollo Social.¹³

¿En qué consistió la “redefinición de condiciones empíricas”? La primera y más significativa alteración se centró en el modo como comenzaron a considerarse las solicitudes: mientras antes de 2003 regía la norma de “alta por baja” (sólo se daba de alta un beneficio cuando se había dado de baja uno vigente hasta entonces), en ese año el “Plan Estratégico” del Ministerio de Desarrollo Social dispuso que todas las solicitudes serían consideradas, y que serían analizadas en sí mismas, por la sustancia y razonabilidad de la solicitud (si bien siguiendo el presupuesto asignado para el área por la Comisión Nacional de Pensiones). En simultáneo, fueron revisados los parámetros de ingresos, la condición de la vivienda y el patrimonio, y los umbrales que se establecerían para reconocer la situación como de “máxima vulnerabilidad”; para los casos de pensiones por invalidez, finalmente, también se revisaron las patologías contempladas. Todas las modificaciones siguieron una tendencia expansiva (hacia mayor cobertura horizontal y vertical): se elevaron significativamente los ingresos tomados como topes para el otorgamiento de los beneficios;¹⁴ se aceptaron condiciones patrimoniales bajas, pero no necesariamente de indigencia (por ejemplo vivienda propia y automóvil con diez años de antigüedad) y se incorporaron nuevas patologías que justificarían el beneficio por invalidez.¹⁵

El análisis de las intervenciones en la cobertura vertical de los beneficios admite una definición/recordatorio: de la definición de “capacidad de protección” propuesta en el comienzo del documento, se deduce que el *alcance* de la protección se refiere a la capacidad que tiene una política de satisfacer necesidades. En el caso del sistema de Seguridad Social —cuya protección se materializa en una alta proporción en transferencias dinerarias que sustituyen ingresos no ge-

nerados por el beneficiario—, la movilidad y la actualización de esas transferencias respecto de la canasta de servicios y del haber en actividad son fundamentales para determinar cuán satisfactorio es ese alcance. En el proceso llevado adelante entre 2003-2015, la intervención en la cobertura vertical tuvo una tendencia claramente expansiva, aunque con eficacia variada en distintos momentos (cuestión que merece una referencia específica, que se hará posteriormente). Por otra parte, en el sistema previsional la pretensión de mejora vertical se llevó a cabo a través de dos instrumentos principales: en primer lugar, se sostuvieron *políticas de haber mínimo*. Y en segundo lugar, se creó *un sistema de movilidad automática de los haberes*, según una fórmula, presuntamente conocida y posible de ser controlada por el público, que combina el desempeño económico del país (y, por lo tanto, el PBI), la eficacia recaudadora de la Seguridad Social y la evolución de los salarios.

Instrumento 3 - Política de haber mínimo:

se trata de políticas que pueden ser consideradas como “de garantía” y que establecen un piso por debajo del cual no puede caer ninguna prestación.¹⁶ Dado el peso que expresiones como “básico”, “piso” y “mínimo” tuvieron en las po-

¹³ Definida como la situación en la que se encuentran personas mayores de 70 años que no tienen ocupación registrada en relación de dependencia; tampoco bienes ni ingresos para subsistir; que no son titulares de beneficios previsionales ni contributivos y que no cuentan con parientes obligados a proporcionarles alimentos (Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/1.-Qu—es-una-pension-no-contributiva-folleto.pdf)

¹⁴ Al momento de escritura de este trabajo, aproximadamente dos salarios mínimos.

¹⁵ Información y análisis sobre la incidencia que este programa ha tenido en la expansión de la cobertura se encuentra en Bertranou y otros (2011) y Arza (2012).

¹⁶ Si se trata de transferencias, las garantías tienen carácter de remuneración o de “haberes”; pero hay también equivalentes en servicios y prestaciones; tal el caso de sectores donde rigen “canastas mínimas” (salud).



líticas de los años '90, con contenido ciertamente regresivo, es oportuno señalar que, en el marco de las políticas del período 2003-2015, los términos adquirieron una significación diferente, y que su efecto entonces también lo fue. Más aun, puede decirse que cumplieron un papel inverso al de la década anterior, cuando contribuían a fijar en “mínimos” –supuestamente– “biológicos” las necesidades y por lo tanto la participación de las clases no propietarias en el bienestar. En las políticas del período, en cambio, dieron lugar a una dinámica de establecimiento de “pisos ascendentes”, que por ello tendencialmente estimularon la recuperación de los ingresos. Incluso puede verse que el haber mínimo del sistema previsional fue el que más creció, aun más que el salario mínimo en el mercado laboral. El período de mejora más pronunciada fue entre 2003 y 2010, con un incremento real del haber mínimo del 62,8% (Beccaria y Danani, 2014, p. 76). A partir de entonces, la agudización del proceso inflacionario hizo más lenta la evolución y produjo una clara desaceleración (y hasta desmejora) de los ingresos. De todos modos, por idénticas razones en términos comparativos los haberes del sistema previsional sufrieron algo menos que los del promedio de los trabajadores en actividad. En el marco de esa *política* de “mínimos de garantía”, *los instrumentos legales* fueron variados: decretos del Poder Ejecutivo, leyes ordinarias y resoluciones transitorias o refuerzos institucionales, luego absorbidos en aumentos subsiguientes.

Instrumento 4 - Institucionalización de movibilidades de ingresos: en setiembre de 2008 se sancionó la Ley de Movilidad Jubilatoria (26417), por medio de la cual se estableció que dos veces al año (marzo y setiembre) se actualizarían los haberes previsionales. La ley modificó también el cálculo del haber inicial.

En perspectiva, el aspecto más importante de la Ley de Movilidad es que representa la primera

institucionalización de la movilidad previsional, a partir de un procedimiento automático que otorga previsibilidad a la vida de las personas y constituye un compromiso político-institucional. No obstante, esto no implica que esté exenta de críticas, tanto por lo confuso de la fórmula aprobada como por la baja confiabilidad de la información que ha venido ofreciéndose.

En dos oportunidades previas se llamó ya la atención sobre la importancia y el sentido de la cobertura vertical en los sistemas de transferencias de dinero. Ahora, las particularidades del proceso argentino hacen necesario puntualizar la importancia específica de la ley de movilidad para el sistema previsional nacional, así como de sus equivalentes o extensiones para otros sistemas.

Es sabido que los sistemas cuyos beneficios consisten en transferencias monetarias se encuentran siempre sometidos al examen de lo que antes se denominó “actualización y movilidad”, de cara tanto al nivel salarial (por su carácter sustitutivo) como a la evaluación de las canastas de bienes y servicios consideradas adecuadas por las sociedades (por cierto, nunca preestablecidas, sino objeto de disputa y controversia). En ese marco, los recurrentes procesos inflacionarios argentinos han agregado dramatismo a la cuestión previsional como asunto de política pública, pues el deterioro de la capacidad adquisitiva de los haberes es la principal amenaza al bienestar de los sectores de ingresos fijos (asalariados y pasivos en general). Lo acontecido desde 2006 con el aceleramiento de la inflación no fue la excepción; por esa razón, la sanción de la ley de movilidad adquiere una relevancia que no es sólo instrumental sino política y cultural: puede decirse que constituyó toda una definición respecto de la responsabilidad asumida por el Estado para preservar los ingresos de grupos que no pueden transferir esos aumentos a terceros.



En lo que hace a su eficacia, la Ley de Movilidad puede ser evaluada como exitosa: a partir de 2010 se derrumbó el número de reclamos judiciales a los que se aludió párrafos atrás, lo que se explica por el hecho de que la fórmula utilizada es la que dispone mejor movilidad de entre todas las conocidas (incluidas sentencias de juicios anteriores). Se subraya: *los problemas de información impiden establecer con precisión la relación haber previsional-inflación*. Por lo tanto, lo que hasta aquí puede señalarse es que se trata de la forma de cálculo *comparativamente* más conveniente.

Es oportuno señalar que este instrumento de políticas fue dispuesto también para la movilidad de todas las asignaciones familiares, cuando en setiembre de 2015 fue sancionada la ley 27160, que instituyó la movilidad automática de los montos de dichas asignaciones (incluida la AUH y AUE).

1.4. Condiciones y políticas dirigidas a niños, niñas y adolescentes: el sistema de asignaciones familiares, la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo

Tal como señalan Hintze y Costa (2011), el proceso que llevó a la creación de la AUH reconoce una sucesión de “hitos centrales” que van desde el ingreso de la propuesta en las agendas académica y política –y los consecuentes debates sobre renta básica–, a partir de mediados de 1990, hasta la presentación de proyectos de ingresos ciudadanos a la niñez en el Congreso Nacional por parte de diferentes bloques (proceso que, sin embargo, estuvo liderado por la agrupación Coalición Cívica-ARI).

En la década transcurrida, efectivamente fue abriéndose paso la discusión sobre la pertinencia de generar una garantía de ingresos con independencia del mercado de trabajo.

Obviamente, ese debate primero ganó legitimidad por su oportunidad histórica (las regresivas transformaciones del mercado laboral en los años ‘90), para luego trascender circunstancias inmediatas y presentarse como una alternativa a las formas tradicionales de organización del bienestar (salario y seguridad social versus asistencia). A ese respecto, la crisis de 2001-2002 pareció haber impulsado la discusión a favor de las políticas de ese tipo, lo que incluyó la repercusión que recogió la campaña del Congreso de Trabajadores Argentinos/FRENAPO a favor de un ingreso universal a la niñez y el Seguro de Empleo y Formación. Sin embargo, la recuperación –a partir de 2003– del ciclo económico (y político y social) pareció desactivar el impulso ganado, y en cambio fortaleció el paradigma inclinado hacia “la inclusión por el trabajo” que, como ya se dijo, ha sido dominante en Argentina. En ese escenario, el Ministerio de Desarrollo Social jugó un papel central, reponiendo el lugar del trabajo como fuente de derechos y única vía de inclusión.

“En un momento en el que la intensidad del debate hacía estimar alguna resolución del tema en las cámaras y apenas tres meses después de la puesta en marcha del Programa ‘Ingreso Social con Trabajo’, el Ejecutivo crea la AUH”, consignan Hintze y Costa (2011, p. 169). Cuál fue el papel jugado por la crisis financiera internacional, primero; por la crisis política derivada del largo conflicto con los productores agrarios y por la derrota electoral de medio término, en agosto de ese año, es asunto que aún hace a la deliberación del presente y del pasado. Queda claro, no obstante, que se trató de una coyuntura en la que el gobierno retomó la iniciativa en una dirección que este documento caracteriza como “progresista”: ampliando la protección por la vía de la mayor responsabilidad estatal por el bienestar, apropiándose –así le fue criticado, y así fue, en efecto– de los mejores aspectos de la agenda opositora, y liderando la



creación de una política que reconfiguraría cualitativamente el sistema institucional —principalmente, en su vector asistencial— heredado de los años ‘90.

Hecha esta caracterización, a continuación se analiza este componente desde el punto de vista del instrumento operativo.

Instrumento 5 - Creación de componentes

no contributivos: éste es el instrumento de política mediante el cual el componente de asignaciones familiares de la seguridad social (“régimen de asignaciones familiares”) se extendió a niños, niñas y adolescentes de hogares en los cuales los adultos a cargo se desempeñan en la economía informal, sin realizar aportes, o en trabajos de bajos ingresos (hasta el salario mínimo). En efecto, en octubre de 2009 el Poder Ejecutivo promulgó el decreto 1602, que extendió la cobertura a NNA de los sectores mencionados mediante la creación de “un [segundo] subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, al que en 2011 se agregó el decreto 446, de creación de la Asignación Universal por Embarazo (que a partir de la semana doce de embarazo, y hasta el parto o la pérdida del mismo, paga a mujeres embarazadas que atraviesen las condiciones sociales enumeradas para la AUH, y cuyo análisis aquí se subsume en el de esta última).

Como se ve, se trata principalmente de una reforma institucional del régimen de asignaciones familiares: se crean componentes no contributivos que expanden la cobertura horizontal e integran un único sistema. Tanto en términos institucionales como políticos —y, por cierto, por la capacidad de protección que aportó al sistema—, la reforma generada por la creación de este componente no contributivo es la más importante del sistema de protección en todo el período —y probablemente de toda la historia de las políticas sociales en la Argentina—. Esta afir-

mación alude al hecho de que la AUH tiene capacidad de reconfigurar el sistema de protección social en su conjunto, toda vez que su arquitectura permite que el Sistema de Seguridad Social llegue —por primera vez— a grupos sociales que nunca habían sido alcanzados por ella. Y, lo que es aun más importante, en ella descansa el momento de mayor igualdad entre NNA frente al sistema de protección social.

Analizar los instrumentos y procesos de políticas que se movilizaron obliga a detenerse en el estatus controvertido de los *dispositivos legales* puestos en marcha: se trató de dos decretos “de necesidad y urgencia” (los ya mencionados 1602/2009 y 446/2011), figura creada por la reforma constitucional de 1994, que bajo ciertas condiciones adquieren estatus de ley. Si bien en ambos casos se aplicaron los procedimientos para lograr ese mencionado estatus —y por lo tanto su eventual derogación exigiría otra ley—, hay autores que plantean que “desde el punto de vista de la institucionalidad democrática, un DNU no tiene el mismo estatus jurídico que una ley” (Bestard, p. 8), lo que podría debilitar la capacidad de protección de la AUH por tornarla más vulnerable (esto es: *más fácilmente derogable*). En lo que hace a su *materialidad*, al igual que la asignación familiar contributiva, la AUH consiste en una transferencia monetaria por hijo de hasta 18 años, cuyo monto corresponde al mayor de la escala (la escala es decreciente a mayor salario). Sin embargo, la implementación es diferente, pues su pago se realiza de manera parcial durante el año (80% del monto establecido), y sólo a fines del ciclo lectivo se cancela el 20% restante acumulado, cuando los beneficiarios acreditan la asistencia de los/as niños/as a la escuela, así como la realización de controles médicos periódicos. Esta condición, que no se les exige a quienes perciben la asignación familiar equivalente del régimen contributivo, ha abierto —desde la creación de la AUH— un espacio de críticas y polémicas respecto del contenido y la



producción social de discriminación que conlleva, al ser portadora de una representación de los grupos sociales que la perciben como desentendidos del cuidado educativo y de salud de NNA. Esto forma parte de los debates aún no saldados, que serán retomados más adelante.

Durante 2015, dos hechos mostraron que el proceso de la AUH y la AUE es de carácter abierto y dinámico. Uno de ellos, ya mencionado, fue resultado en realidad de una iniciativa más amplia del Poder Ejecutivo, pues alcanzó a todos los que perciben asignaciones familiares: se trata de la ley 27160, sancionada en setiembre de 2015, mediante la cual se *creó el sistema de movilidad automática de todas las asignaciones familiares, muy próximo al creado para el sistema previsional (dos veces al año)*. Por comparación con los mecanismos y modalidades que estuvieron en juego en el proceso de creación de la AUH y la AUE, esta ley significó una corrección de las propias prácticas oficiales.

El segundo hecho a analizar es la extensión de la ayuda escolar anual a los beneficiarios de la AUH, ocurrida en el mes de marzo de 2015. Se trata de un dinero –pagado al inicio del ciclo escolar– que hasta entonces alcanzaba sólo a los trabajadores en relación de dependencia formal y titulares de beneficios previsionales (jubilados y pensionados) cuyos/as NNA concurrieran al nivel pre-escolar, primario y secundario. Si bien con esta extensión se dio otro paso en la equiparación “hacia arriba” de la situación de los/as NNA, también dejó abierta una ambigüedad de un estatus incierto de la AUH. En concreto: quiénes son los/as reales titulares del derecho (NNA o trabajadores que revisten en distintas categorías, sean ellos beneficiarios de asignaciones contributivas o no contributivas). Este tema está en el centro de algunos de los debates más importantes de la AUH y la AUE, y lleva directamente al análisis de las que se denominan “exclusiones por normativa” (Hintze y Costa, 2011 y 2014; OIT, 2015).

En efecto, la normativa que regula la AUH, así como la AUE, explicita cinco exclusiones de grupos sociales y una referida a la composición del grupo familiar:

- i) mayores que tributen al régimen de autónomos (y que tengan a su cargo NNA);
- ii) mayores que participen del régimen simplificado tributario (monotributistas, salvo monotributistas sociales) y que tengan a su cargo NNA;
- iii) personas privadas de libertad (y que tengan a su cargo NNA);¹⁷
- iv) migrantes con residencia legal menor a tres años;
- v) quienes no tengan Documento Nacional de Identidad.

Según muestran Pautassi, Arcidiácono y Strachnoy (2013), estas cinco exclusiones revisten distintas características, que aquí se abordan en virtud de su mayor problematicidad social. En primer lugar, la situación correspondiente a personas privadas de libertad, por ejemplo, puede considerarse una exclusión en buena medida *de facto*, toda vez que está prevista la figura de un apoderado que garantice la percepción del beneficio mientras el adulto responsable esté privado de libertad, pero es la falta de información y el funcionamiento burocrático lo que se convierte en la principal trabaja para que ello sea operativo. Una situación que está próxima a la anterior es la que afecta a los hogares de migrantes, que según algunos especialistas constituye una situación de agravio legal, y sería contraria a la muy avanzada ley de migraciones aprobada en este mismo período. Finalmente, en términos socioeconómicos,

¹⁷ Incluye a internados en establecimientos de salud.



despierta críticas generalizadas la exclusión de monotributistas de bajos ingresos (hasta salario mínimo), pues constituirían un caso de tratamiento diferenciado entre trabajadores de situaciones socioeconómicas similares.¹⁸

Distinta es la situación de la exclusión denominada del “sexto hijo”, a todas luces más perturbadora. En efecto, la normativa de la AUH permite el pago a un mismo grupo familiar —es decir, a *un mismo adulto responsable* que cumpla con las condiciones— hasta cinco NNA; y dado que el régimen de pensiones no contributivas prevé el pago de una pensión a “madres de siete hijos”, en los hechos ello implica la inexistencia de protección para el niño, la niña o adolescente que esté en sexto lugar en el orden familiar. El decreto no precisa las razones de esta exclusión, aunque suele especularse con cuestiones tales como evitar una suma de dinero que supere el salario mínimo, vital y móvil, a lo que podría atribuirse desalentar el empleo remunerado. Así como la exclusión de monotributistas es considerada una medida de discriminación injusta, el vacío generado con la desprotección del/la sexto/a NNA ha recibido, justificadamente, la calificación de “irracional” desde el punto de vista de la protección.

En conjunto, el esquema normativo, institucional y político de la AUH permite estimar la cobertura de NNA en 75%, cobertura cuya composición sería la siguiente:¹⁹

- 42% cubierto por Asignaciones Familiares Contributivas.
- 25% cubierto por AUH.
- 4% cubierto por otros programas o pensiones.
- 3% cubierto por deducción de impuesto a las ganancias.

La progresividad de la AUH y la AUE es indudable, probablemente la mayor de todo el sistema de protección: el cuarto de la población de NNA cubierto por la AUH, al igual que en el caso de la AUE, se encuentra entre los dos quintiles de menores ingresos, y no se reportan denuncias ni quejas. Sin embargo, está claro que la cobertura no es total. Hasta el momento, las mismas estimaciones recién detalladas calculan que los/as NNA sin cobertura se encuentran en esa situación por estar excluidos/as por normativa y por razones desconocidas (es decir, población a la que alcanza la cobertura teórica, pero que por razones desconocidas —y que no se resuelven— no realizan los trámites ni son captados), en partes iguales. Una última nota: es probable que el porcentaje de NNA incluidos/as en el régimen de deducción de impuesto a las ganancias esté subestimado. Sin embargo, se trata de un sector y un mecanismo que los especialistas caracterizan como de difícil captación, y que habría estado *sobreestimado* en los años anteriores —habiéndose hecho la corrección recientemente—. Por todo esto, si se mira desde un punto de vista contrario, y pese a que se ha logrado la protección más extendida desde que existe el régimen de asignaciones familiares, queda un largo camino por recorrer para reducir ese 25% de NNA sin cobertura.

Aun con las insalvables limitaciones para un análisis de la cobertura vertical, en general los relevamientos tienden a hacer balances positivos: los ajustes a los montos —hasta aquí, por resoluciones presidenciales y administrativas, pues aún no se ha completado el primer período de movilidad automática— parecen haber preservado razonablemente el valor de las presta-

¹⁸ Se entiende que detrás de esta exclusión está la sospecha de la sub-declaración de ingresos.

¹⁹ Fuente: OIT, 2015, sobre datos de ENAPROSS, 2011.



ciones. Dadas las condiciones del mercado de trabajo —que detuvo sus mejoras más vigorosas desde el año 2008, aproximadamente, aunque con algunos repuntes transitorios—, el ingreso provisto por la AUH representa una parte completamente sustantiva del ingreso familiar para los hogares de los deciles inferiores, y no sólo por el deterioro monetario de éstos sino porque la AUH ha resistido satisfactoriamente el acoso inflacionario.

Sobre el final de este análisis, es imprescindible detenerse en las así llamadas “condicionalidades de salud y educación”, cuestión que se mencionó anteriormente y a partir de la cual suele hacerse un paralelo con los Programas de Transferencias Condicionadas. Como se sabe, se trata de un tema controversial, respecto del cual se ha extendido la crítica a la imposición de esas obligaciones en virtud de lo que se reputa como tratamiento diferencial de los receptores de la AUH respecto de los beneficiarios del sistema contributivo. Asimismo, esas críticas enfatizan el hecho de que el tratamiento diferencial estaría expresando el supuesto de que los grupos víctima de pobreza e indigencia son incapaces de ocuparse de sus niños y niñas, lo que justifica que deban acreditar cuidados que a los titulares de asignaciones contributivas (trabajadores asalariados formales) no se les exige.

Aunque esas reservas pueden estar justificadas, es útil sin embargo distinguir entre condicionalidades *en general* —propias de los PTC— y requisitos que, como podría ser aquí a) involucran el ejercicio de derechos (el de niños y niñas a la atención de su salud y a la escolarización), y b) no necesariamente implican denegación *de acceso* al beneficio, sino *condicionamiento* de la permanencia a la responsabilidad adulta. En algún sentido, podría considerarse que al final de estas condicionalidades aguardan *más derechos, reconocidos como tales, no menos*. Como afirma Grassi, dado que niños, niñas y adolescentes son decla-

rados sujetos de derecho, es obligación del Estado controlar su efectivización. Es cierto también que la obligación estatal no es de “superintendencia”, sino de garantía de condiciones y recursos, pero ha de tenerse en cuenta la asimetría de condición y posición entre NNA y adultos, que en un momento de esa relación se expresa como tensión entre control y autonomía, o entre el derecho público y el familiar privado (Grassi, 2012).

Este informe toma explícita posición para decir que es un error conceptual y político asimilar la AUH a los PTIC, y postula que la misma integra de manera plena el sistema de Seguridad Social (y hace parte de los derechos que el mismo consagra). Nada de esto, no obstante, convierte automáticamente en virtuosas ni apropiadas las condicionalidades que se analizaron; pero tampoco es aconsejable negar su problematicidad. Por el contrario, es necesario plantear sus fisuras y abrir genuinamente la reflexión referida a la construcción de una sociabilidad deseable, tarea que requiere postergar prejuicios, asumir del modo más fiel posible el puñado de definiciones “progresistas” planteadas al inicio, y renunciar al facilismo en todas sus versiones.

1.5. Condiciones y políticas dirigidas a jóvenes: Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)

Como corolario de un proceso de creciente presentación de información y análisis de variados contenidos sobre la situación de los/as jóvenes, el 23 de enero de 2014 fue firmado el decreto 84/2014, mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional creó el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (en adelante: PROGRESAR), destinado a jóvenes de 18 a 24 años “pertenecientes a grupos familiares en condiciones de vulnerabilidad social” (de “Considerandos”). El programa consiste en un beneficio



no contributivo que se paga a jóvenes desocupados o que cobran menos de un salario mínimo en condiciones de informalidad; el objetivo es que ingresen a procesos de formación y/o educación formal (terminalidades educativas) o capacitación laboral. *Tales actividades deben ser debidamente acreditadas por las instituciones reconocidas y autorizadas para funcionar como establecimientos de formación.* A continuación se realiza una breve caracterización del programa, considerando el diagnóstico desde y sobre el cual opera y el instrumento de política que le dio forma.

Si es cierto lo que afirma Mariana Chaves (2010) respecto de que las relaciones y los entornos en que están insertos los jóvenes resultan permanentemente tensionados por el par “admiración-acusación”, puede decirse que el proceso que llevó a la creación del PROGRESAR estuvo dominado principalmente por el polo de la acusación. En efecto, al ritmo del desarrollo del campo de los estudios “sobre jóvenes y juventud”, desde distintos ámbitos fueron difundiendo análisis “de tránsito” entre la identificación de las específicas condiciones de vulnerabilidad de jóvenes —particularmente en ámbitos urbanos— y la asociación con la violencia y la criminalidad.²⁰ En el marco de esa producción, fue ganando un lugar creciente en los debates la expresión “jóvenes ni-ni” —para denominar a franjas juveniles que *ni estudian ni trabajan*—.

La retórica negativa da lugar a una forma de nominación que produce, ella misma, inferioridad. En algún sentido, el PROGRESAR surgió de esa tensión, y lo hizo reforzando la línea cultivada en los años precedentes: la nominación de un grupo social con derechos. No obstante, su fuerza no fue la misma que sostuvo —aún con las críticas— a la AUH, ni a la moratoria previsional. Esto probablemente tenga que ver con las características específicas del grupo que atiende

(vale decir, con la severidad del clima social que carga a los jóvenes con el estigma de la peligrosidad), o bien con la mayor debilidad gubernamental, muy lejos de la capacidad de iniciativa y de reconfiguración del escenario político y social de los años anteriores.

En la elaboración de este informe no se ha recogido más material que el producido por los organismos públicos —que, desafortunadamente, han socavado su credibilidad por el daño producido a las instituciones generadoras de información y estadísticas—, un estudio basado en una simulación de los efectos redistributivos del programa, que tiene limitada utilidad, y fragmentos de trabajos de campo. Por lo tanto, el principal objetivo de este apartado —más que caracterizar las intervenciones en sí mismas— es delinear un espacio de intervención sobre el cual hay una reflexión y producción pendientes.

En cuanto a los alcances del programa, al mes de junio de 2015 se encontraban registrados 702.867 jóvenes, todos ellos en distintos momentos de la inscripción y tránsito por las instancias de formación. Sin embargo, llama la atención que en octubre se reportaron 510.000 jóvenes que habrían acreditado la escolaridad, lo que significa una diferencia de 30% respecto del registro anterior.

Las instancias institucionales de formación son variadas: desde organizaciones sociales de distintos rangos de estructuración hasta universidades nacionales. Asimismo, desde fines de 2014 el Ministerio de Trabajo inició un programa que, si bien tiene alcance reducido, estableció vínculos entre el PROGRESAR y reclutamiento en empresas, con componentes

²⁰ Para un trabajo que tempranamente sistematizó la traducción de esa asociación en políticas sociales-políticas de prevención social del delito, ver Ayoa, 2012.



formativas (Programa PRO-EMPLEAR). No se han encontrado datos de registro sobre este último, aunque a mediados de noviembre la Cámara de PyMEs conservaba el box de difusión en su sitio web.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, si bien el PROGRESAR ha sido creado como beneficio no contributivo, *a diferencia de la AUH y AUE no forma parte del sistema de Seguridad Social, en ninguno de sus componentes*. No obstante, y en consonancia con lo que ha venido verificándose en cuanto a la institucionalidad social, es la ANSES la agencia encargada de su administración y pago (pero no es responsable presupuestaria).

Conclusiones y recomendaciones preliminares

1) La primera y más importante observación que surge del trabajo es que, en los sectores analizados, la cobertura horizontal es inusualmente satisfactoria, muy por encima de cualquier antecedente propio y equivalente a las mejores de la región latinoamericana y otras. Debido a ello, los aspectos que demandan atención son de dos tipos: en primer lugar, *la defensa de esa cobertura*, asegurando su relativa estabilidad. Si ello no ocurre por la vía de una reforma radical de la lógica del sistema –que independice totalmente el acceso a la cobertura de la contribución–, y se sostiene la “estrategia incrementalista” que, vía moratoria, se ha llevado adelante, será necesario idear mecanismos a través de los cuales los grupos que vayan incorporándose lo hagan en condiciones de garantías como mínimo similares a las actuales. Sin embargo, la mayor cobertura horizontal de la historia de la seguridad social en la Argentina (92% del sistema previsional, 75% de NNA contenidos/as en el sistema de asignaciones familiares) debería avanzar en la

institucionalización de mecanismos de actualización, que podrían funcionar como regímenes especiales antes de la edad del retiro, mediante monitoreos periódicos que actúen sobre la densidad de la cotización. Ello podría evitar los grandes operativos actuales, bajo las modalidades de moratoria de escala masiva.

2) Debido a esa misma *inusual expansión de la cobertura horizontal durante estos años, la gran dimensión que queda por custodiar y mejorar es la de la cobertura vertical*; es decir, su capacidad para *satisfacer necesidades*. Como se dijo, este aspecto se encuentra en el centro de la disputa distributiva, y es –por ello– tanto un tema crucial como una fuente de conflicto.

3) Este informe ha reforzado la idea de que el conjunto AUH/prestaciones asociadas es el beneficio más potente, y el que –desde la perspectiva de una agenda progresista– más debe ser resguardado en su contenido y sentido. “Resguardar” no quiere decir “conservar”. Por el contrario, el proceso de la AUH muestra que su importancia ha sido subestimada no sólo por la oposición política o sindical sino, incluso, por sus propios agentes: los más altos funcionarios del gobierno kirchnerista se han referido a la AUH como una prestación transitoria, aplicable “mientras” se alcanza “el pleno empleo”. En la perspectiva progresista a la que apunta este documento, la estrategia debería ser la contraria: debe considerarse la posibilidad de postular un camino –sin duda costoso, pero valioso– para *convertir a la AUH en la asignación familiar de la Argentina*.

4) Así como el punto anterior se refiere a cómo avanzar, es también imprescindible plantear las dificultades y amenazas que se avizorarán. A los problemas consignados en los puntos 1 y 2, se suma aquí lo que puede ser identificado como las resistencias sociales a un sistema de protección de corte redistributivo,



como el que fue tomando forma entre 2003 y 2015. Esta advertencia deriva de una parte de la conflictividad observada en sectores medios en general, que parecería estar motorizada por el rechazo a políticas de mayor proximidad so-

cial. Si esto fuera cierto, sería dable hipotetizar que tal vez estemos frente al mayor interrogante de cara al futuro: puede que *la sociedad argentina haya perdido una parte de su capacidad (si alguna vez la tuvo) para democratizar el bienestar.*



Bibliografía

- ANSES (2015): *Jubilaciones y Pensiones. Ley de Movilidad Jubilatoria - Ley 26417*. Presidencia de la Nación. Disponible en: www.caserosada.gob.ar/pdf/Movilidadjulio2015.pdf
- Arza, Camila (2012). "Extending Coverage under Argentinian Pension System: Distribution of Access and Prospects for Universal Coverage". *International Social Security Review*, Vol. 65, N° 2. International Social Security Association.
- Ayos, Emilio (2013): "Condiciones de vida y delito, de la emergencia de la 'inseguridad' al Ministerio de Seguridad: la prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010)". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Beccaria, Alejandra y Danani, Claudia (2014): "El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)". En: Danani, C. y Hintze, S. (directoras): *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013*. Buenos Aires. UNGS.
- Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (2005): *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. OIT. Santiago.
- Bestard, Ana (s/f): "Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional: ¿por qué mediante decreto de necesidad y urgencia?". Disponible en www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/bestard-asignacion-universal-por-hijo-enfoque-derechos-y-marco-constitucional.pdf
- Chaves, Mariana (2010): *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Costa, María; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014): "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)". En: Danani, C. y Hintze, S. (directoras): *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013*. Buenos Aires. UNGS.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2015): "El camino argentino para la expansión de la cobertura previsional: fundamentos, condiciones y efectos en la protección de las moratorias previsionales de los años 2005 y 2014". Trabajo presentado en el 12° Congreso de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires, 5 al 7/08/2015.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011): "La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección". En: Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Buenos Aires. UNGS.
- Danani, Claudia y Susana Hintze (coord., 2014): *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la Seguridad Social en la Argentina*. UNGS. Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Susana Hintze (coord., 2011): *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. UNGS. Buenos Aires.
- Durán Valverde, Fabio (2007): "Estrategias para la universalización del sistema de pensiones". En: Sojo, A. y Uthoff, A. (comp): *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe*. México. CEPAL/FLACSO/GTZ/Indesol/Fontamara.
- Dvoskin, Nicolás (2015): "La Seguridad Social Argentina entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957-1994). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales/UBA. Mimeo.
- Gasparini, Leonardo (2005): *Argentina's Distributional Failure The Role of Integration and Public Policies. Documentos de Trabajo*. La Plata. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/documentos-de-trabajo.php?view_all=t
- Grassi, Estela (2012). "La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición", en *e-I@tina*, Número 39.
- Grassi, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Grushka, Carlos (2014): "Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino". En: Danani, C. y S. Hintze (coord., 2014): *Protecciones y desprotecciones*



(II): problemas y debates de la Seguridad Social en la Argentina. UNGS. Buenos Aires.

Hintze, Susana (2006): *Políticas Sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires. Espacio Editorial.

Hintze, Susana y Costa, María I. (2014): “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”. En: Danani, C. y S. Hintze (coord., 2014): *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la Seguridad Social en la Argentina*. UNGS. Buenos Aires.

Hintze, Susana y Costa, María I. (2011): “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En: Danani, C. y S. Hintze (coord., 2011): *Protecciones y desprotec-*

ciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010. UNGS. Buenos Aires.

Lindenboim, Javier (2015): “Trampas del crecimiento argentino en las últimas décadas. Buscando claves interpretativas”. En: Lindenboim, J. y Salvia, A. (coord.): *Hora de balance: procesos de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*. Buenos Aires. Eudeba.

OIT, Oficina para Argentina (2015): *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina. Consideraciones a partir de la recomendación Número 202 sobre pisos de protección social*. Buenos Aires.

Rofman, Rafael y Apella, Ignacio (2013): “Argentina”. En: Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (ed): *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires. Banco Mundial.



Autores

Claudia Danani. Licenciada en Trabajo Social (UMSA) y en Ciencia Política de la UBA y Doctora en Ciencias Sociales de la misma universidad. Investigadora docente titular del Instituto del Conurbano (UNGS) y de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Gino Germani de la UBA.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4º C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes.org.ar

ISBN:

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.