

# **Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011\***

*Guillermo V. Alonso  
Valeria Di Costa*

---

## **Resumen**

El objetivo de este artículo es presentar las transformaciones producidas en las políticas sociales argentinas durante el periodo 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 seguridad social, y mostraremos que la estrategia que inicialmente pareció encaminada a simplemente restaurar 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.

Palabras clave: política social, seguro social, principio contributivo, desmercantilización, desfamiliarización.

<sup>1</sup> Agradecemos los valiosos comentarios efectuados por dos árbitros anónimos. Como es de rigor, lo sostenido en el artículo es de nuestra exclusiva responsabilidad.

*Abstract***Beyond the contributory principle: changes and continuities in Argentine social policy, 2003-2011**

The goal of this article is to analyze the transformations of Argentine social policy during Nestor Kirchner's and Cristina Fernandez's Administrations, from 2003 through 2011. We analyze the main social policies with more extended population coverage, especially social security programs. We will argue that at the beginning social policies were a new version of the Bismarckian social insurance, but then the government innovated in social policy breaking with the contributory principle.

Key words: social policy, social insurance, contributory principle, decommodification, defamiliarization.

---

**I. Introducción**

El objetivo de este artículo es presentar las transformaciones producidas en las políticas sociales argentinas durante el periodo 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 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. El periodo kirchnerista puede ser visto 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 simplemente restaurar 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.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Los esquemas de seguro social en los que se basa la seguridad social tradicional presuponen como requisito de acceso a la cobertura de determinado riesgo social (vejez, enferme-

## II. Las claves de la política social kirchnerista

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 impactaba de modo cada vez más negativo sobre el mercado laboral y las condiciones de vida. Durante la vigencia de la convertibilidad el desempleo se había colocado por encima de los dos dígitos, y el deterioro en términos de pobreza, indigencia e informalidad laboral se había acentuado a partir de la recesión iniciada en 1998, que se prolongó 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 a 54% y la indigencia a 27.7% de las personas.

El contexto económico cambió notablemente a lo largo de los años dos mil. Desde fines de 2002 y con mayor vigor a partir de 2003 la economía argentina atravesó un periodo de fuerte crecimiento económico, a excepción del año 2009 cuando tuvo impacto la crisis internacional. Durante el periodo bajo análisis 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: 7). Entre 2003 y 2011 la Argentina mejoró sus términos de intercambio en sólo 15% (Estudio Bein y asociados, citado en *La Nación*, 14/4/2013).

Las nuevas condiciones macroeconómicas desplegadas a partir de 2003, favorecidas no sólo por el contexto internacional, sino también impulsoras de

---

dad, etc.) el cumplimiento regular del aporte/contribución previo por parte del trabajador. Por ejemplo, es dicha cotización regular la que habilita a futuro el derecho a percibir una jubilación.

la demanda interna y con impactos favorables sobre el mercado de trabajo, constituyeron, junto con la recuperación fiscal consiguiente, la oportunidad estructural para avanzar en una política social inclusiva. 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, caracterizado en la coyuntura por una elevada elasticidad empleo-producto (Beccaria, 2007) justificaba una amplia expectativa en ese sentido. Para el primer trimestre de 2007 el desempleo ya había caído a 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 sólo 6 de cada 100 eran registrados (Novick y Villafaña, 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 Desocupados<sup>3</sup> en la dirección de mejorar las condiciones de empleabilidad de los desempleados, al mismo tiempo que se atendería las necesidades específicas de un sector de la población caracterizado por una situación de alta vulnerabilidad. Para el primer segmento de personas se diseñó el “Seguro de Empleo y Capacitación”, el cual iba a funcionar en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). 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.

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

<sup>3</sup> 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.

anualmente a paritarias para discutir salarios y condiciones de trabajo por rama de actividad.<sup>4</sup> Un hito en la reversión de las políticas flexibilizadoras características de la década anterior lo constituyó la derogación de la reforma laboral aprobada en el año 2000, y cuya aprobación había quedado bajo fuertes sospechas de corrupción de algunos senadores. En 2004 se sancionó una nueva ley, que modificó los aspectos de mayor desregulación de las relaciones laborales y del papel de los sindicatos.

Pero la recuperación del empleo registrado no 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 peso relativo de este factor en la creación de empleo formal, es indudable que también le cupo un rol en su recuperación (Beccaria, 2007).

Así planteados los principales lineamientos de la política social del kirchnerismo, la imagen que se impondría es la de un intento por refortalecer sobre bases más amplias el seguro social contributivo de cuño bismarckiano. Sin embargo, cabe ver con mayor amplitud las iniciativas de política social en estos años. El gobierno también buscó el fortalecimiento del subsistema de los servicios sociales universales, tanto en el área de la salud pública como, especialmente, en el ámbito de la educación. En este ámbito 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, 6.7% del PBI.<sup>5</sup> 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

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

<sup>5</sup> Este porcentaje incorpora 0.32% de ciencia y técnica. 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.

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 la estructura del sistema educativo, y que se habían agravado 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 sólo 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 se volvieron 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).

En Argentina las políticas en el área de la salud deben lidiar con un doble frente de fragmentación. Por un lado, la que deriva de la organización federal del país, que se refleja en el subsistema público y en las dificultades para coordinar políticas entre las jurisdicciones. Por otro, la propia fragmentación entre sectores que caracteriza al sistema de salud: la diferenciación entre el sistema público, el de la seguridad social, fuertemente fragmentado 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. En salud, el incremento presupuestario fue de 2 puntos porcentuales, alcanzando en 2009, 6.20% del PBI.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Este porcentaje incluye todo lo que se considera gasto solidario en salud (sector público más seguridad social en salud), es decir el que incorpora mecanismos redistributivos.

Se implementaron también 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.<sup>7</sup> En el ámbito de la salud también se desarrollaron líneas de política en lo vinculado con la salud sexual y procreativa, y 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 la ley de Medicamentos genéricos. Pero en el área de la seguridad social en salud (las obras sociales) fue más difícil introducir cambios significativos, y la complejidad política e institucional del sistema no alentaría iniciativas dirigidas a fortalecer tendencias hacia la unificación y coherencia de un sistema de salud altamente fragmentado.<sup>8</sup>

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 habría de observarse 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— estuvo dada por el notable salto que se produjo en la cobertura de jubilaciones y pensiones (“Plan de Inclusión Previsional”); 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.

<sup>7</sup> El Plan Nacer comenzó a implementarse desde el año 2005 en nueve provincias del Norte argentino (Chaco, Corrientes, Misiones, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy y Catamarca), que eran las que presentaban los peores indicadores socio-sanitarios. Luego, a partir de 2007, la cobertura del Plan fue extendida al resto del país. Durante el periodo 2005-2010, la mortalidad infantil descendió 17% en todo el país y 24% en las provincias del Norte. La reducción de la brecha de mortalidad infantil de la región norte y la nacional se redujo en casi 50% (Ministerio de Salud de la Nación, Memoria Anual del Plan Sumar, 2012). A partir de 2012, el Plan Nacer se transformó en el Plan Sumar, el cual extiende la cobertura a todas las mujeres adultas que no tengan seguro de salud.

<sup>8</sup> Para ver un análisis de cómo quedó el sistema de obras sociales después de las reformas de los años noventa, puede consultarse Alonso (2004).

### III. La dinámica política de la política social

El periodo kirchnerista puede ser visto 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 histórica, en la cual se promueve el fortalecimiento del rol del 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 de 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 hegemónizada 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 20.4% y para el cuarto trimestre del 2011 se ubicaba en 6.7% (Encuesta Permanente de Hogares, 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. Además, a partir de 2003 se observó una mejora del salario real de casi 50% (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 de 54% de las personas en 2003 a un nivel de alrededor de 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 en los años de los dos primeros gobiernos kirchneristas 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.<sup>9</sup> Estos sindicatos ubicaron

<sup>9</sup> Nos referimos a los gobiernos del justicialista Carlos Menem, entre 1989 y 1999, y al go-



a la CGT como el principal actor social aliado a los dos primeros gobiernos kirchneristas.

Si enfatizáramos el recuperado poder de los sindicatos, la centralidad de la política laboral y de la lógica del seguro social como ejes articuladores de la protección social, así como la indudable mejora en los indicadores del mercado de trabajo a lo largo de la década, la imagen que parece decantarse es la de una nueva economía política configurada como un “neocorporativismo segmentado” (Etchemendy y Collier, 2007). Según estos autores, dados los altos niveles de informalidad laboral característicos de América Latina, crecientemente compartidos por Argentina, los alcances de un neocorporativismo en la región, y de las políticas públicas que inspiraría, sólo pueden tener un impacto segmentado, en beneficio exclusivo de quienes pertenezcan al sector formal. También a diferencia de los ensayos neocorporativistas europeos, el *quid pro quo* típico de conceder moderación salarial a cambio de políticas sociales con fuerte impacto desmercantilizador, está ausente.

El neocorporativismo segmentado carecería del componente de una política social capaz de reducir las desigualdades al interior de la clase obrera, tanto en términos de la percepción de subsidios públicos como de la dispersión salarial. Los sindicatos pueden lograr avances en la promoción de una mayor participación de los trabajadores en los beneficios del crecimiento; pero esto resulta limitado al sector formal en su mayor parte, con lo cual resulta funcional a la cristalización de la división entre incluidos y excluidos (Etchemendy y Collier, 2007).<sup>10</sup> 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, es indudable que ésta se mantiene todavía en valores significativamente altos. Si la principal estrategia oficial para fortalecer el 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, y en contra de la hipótesis de la legitimidad segmentada, fue en el aprendizaje que representa todo un ciclo de política

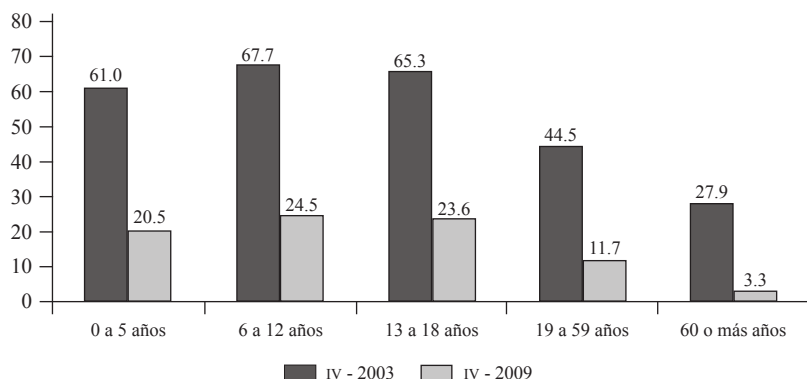
---

bierno de la Alianza (1999-2001) conformada por la Unión Cívica Radical y el Frepaso, al frente del cual estuvo Fernando de la Rúa.

<sup>10</sup> 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.

### Gráfica 1

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



Fuente: ANSES (2011: 19).

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 la gráfica 1, para 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,<sup>11</sup> la gráfica muestra que la intensidad del descenso de la pobreza entre los adultos mayores había sido 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 le planteó al gobierno la necesidad de innovar en política social para resguardar la base de sustentación propia.

<sup>11</sup> Según Rofman y Oliveri (2011a: 38) en 2010 el índice de pobreza en la población total era de alrededor de 22%, mientras que para los adultos mayores el nivel de pobreza era de 6.6 por ciento.

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

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

En esta parte del 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. La gestión kirchnerista desplegó un conjunto de iniciativas que dieron lugar a un proceso de acción estatal en el sistema de jubilaciones y pensiones con distinta orientación a la que fuera dominante en los noventa. Vista de este modo, la “reforma de la reforma” argentina puede ser pensada como un proceso caracterizado por distintos hitos, donde entre los más destacados se encuentran los sucesivos aumentos de la jubilación mínima,<sup>12</sup> la ampliación de

<sup>12</sup> Entre 2003 y 2010 se produjeron 12 aumentos sucesivos de la jubilación mínima. A par-

la cobertura a través del comúnmente llamado Plan de Inclusión Previsional (moratoria), la llamada Ley de Opcionalidad en 2007.<sup>13</sup> la Ley de Movilidad Jubilatoria<sup>14</sup> y, por último, la reestatización de los fondos previsionales.<sup>15</sup> 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.

#### *IV.1. El problema de la cobertura en el centro de la agenda previsional*

La reforma previsional de 1993 ha sido tratada abundantemente en la literatura de referencia.<sup>16</sup> Dicha reforma del sistema provocó el descenso de los niveles de cobertura alcanzando cifras preocupantes. La bibliografía especializada señalaba esta situación, de manera prácticamente unánime, como problema que requeriría una atención prioritaria. A manera de un único indicador representativo: en 1994, 77% de los mayores de 65 años tenían una jubilación, en 2004 este porcentaje bajó a 63% y se había pronosticado un sostenido descenso calculando hasta un piso de 45% en los próximos años (MTESS, 2005). Tales tendencias fueron problematizadas e instaladas en la agenda por diferentes actores.

Una de las primeras iniciativas 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 con-

---

tir de 2003 la jubilación mínima casi duplicó su poder de compra, pasando de \$150 a \$290 (en pesos de 2001) (Cohan Díaz Frers y Levy Yeyati, 2010).

<sup>13</sup> La Ley 26222 de febrero de 2007, que habilitaba desde abril hasta diciembre de ese año la posibilidad de volver al subsistema de reparto.

<sup>14</sup> Ley 26417 del año 2008. Esta ley establece que los haberes del sistema de reparto serán ajustados dos veces por año, con base en la evolución de los salarios y la recaudación de recursos tributarios destinados al pago de prestaciones previsionales. Tal mecanismo se aplicó por primera vez en marzo de 2009.

<sup>15</sup> La nacionalización de diciembre de 2008 (Ley 26425) modificó radicalmente la estructura del sistema, eliminando el régimen de capitalización y sustituyéndolo por un esquema de reparto.

<sup>16</sup> Véanse Isuani y San Martino (1993), Alonso (2000), Rofman (2003), Cetrángolo y Grushka (2004), Barbeito y Lo Vuolo (1995), Bertranou, Grushka y Rofman (2001), Goldberg y Lo Vuolo (2005), y Mesa-Lago (2004).

secuencia, se generó una propuesta que se reflejaría en el documento titulado *Libro blanco de la previsión social* (MTESS, 2003). La propuesta consistía en generar un único sistema integrado (Reparto más AFJPs), estructurado por un sistema multipilar. Dicha propuesta básicamente 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. No obstante, el *Libro blanco* destacó la necesidad de incorporar a grupos excluidos de la protección, pues ello permitiría reparar la inequidad básica del sistema, por la cual aun los sectores excluidos de su cobertura igualmente contribuían a financiarlo con el pago de sus impuestos. Como puede verse en el cuadro de abajo, el sistema de seguridad social público había perdido la capacidad de autofinanciarse. Dicho déficit se cubría con el creciente subsidio de rentas generales y otras fuentes impositivas.<sup>17</sup>

### Cuadro 1

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

<i>Periodo</i>	<i>Cotizaciones</i>	<i>Recursos tributarios</i>	<i>Otros</i>
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: MTESS (2003: 39).

<sup>17</sup>En el contexto de la etapa sustitutiva de importaciones operaba también un mecanismo más estructural para socializar el financiamiento del sistema de los seguros sociales, pues, dado el entorno de una economía semi-cerrada los empresarios disponían de la capacidad para trasladar a precios los incrementos en sus costos. Con las políticas de apertura económica esa estrategia comenzó a dificultarse para los sectores productores de bienes transables, y ello dio origen a crecientes tensiones en torno al financiamiento del seguro social.

Para el año 2004 se seguían sumando diagnósticos que remarcaban un alto grado de desprotección por falta de cobertura previsional, donde más de 30% de los adultos mayores de 65 años no percibía jubilación. Desde luego, se preveía que de no mediar profundos cambios en el sistema, la desprotección iba a incrementarse progresivamente.<sup>18</sup> En 2004 se publica un informe del Banco Mundial<sup>19</sup> que presentaba un balance negativo con 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 con relación a la definición de que el problema principal que afectaba al sector era la fuerte caída de la cobertura.

#### *IV.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 25994, 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 25994 y el Decreto 1454/05 establecen un “plan de facilidades de pago que permite a los trabajadores autónomos acceder al beneficio jubilatorio en forma simultánea a la cancelación de sus deudas de aportes previsionales”. El Decreto 1454/05 estableció una moratoria permanente por los periodos

<sup>18</sup> Según estimaciones de Grushka (2004), 63% de la población mayor de 65 años para el año 2002 disponía de alguna prestación del sistema nacional. Esta proporción disminuiría a 53% en 2008. Esto implicaba pasar de 1.4 millones de personas excluidas de la cobertura del sistema a 2.0 millones.

<sup>19</sup> Titulado “Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America”.

adeudados anteriores a 1993. Así, mediante declaración jurada, se podían acreditar treinta años de servicio. Una vez asumida la deuda se debía abonar la primera cuota de la moratoria, las restantes serían descontadas del propio haber jubilatorio que se recibiera, aunque nunca por encima de la mitad de éste.

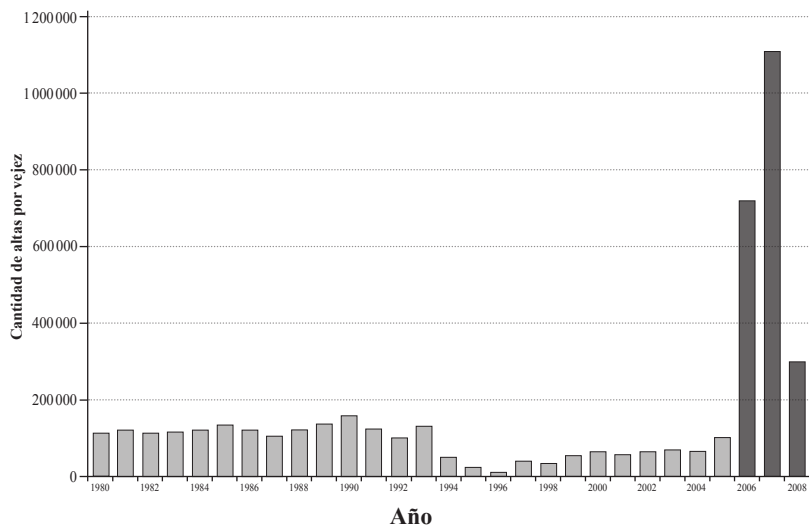
La gráfica 2 permite observar el notable salto en la cobertura previsional a partir de 2006. El año 2007 mostró el pico más elevado en las altas por moratoria, llegando a 1 050 000. Para 2009, el total de jubilados beneficiados por el nuevo régimen había llegado a 2 312 000. Hacia 2010 se estimaba una cobertura de más de 90% de la población en edad jubilable (Secretaría de Seguridad Social, MTESS).

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 varias provincias, que habían sido históricamente las más postergadas en cobertura previsional (véase gráfica 3). Respecto a la distribución por sexo las mujeres tuvieron una participación marcada, llegando a concentrar a mayo de 2010, 78% del total de las nuevas prestaciones otorgadas (ANSES, 2011).

La política gubernamental permitió la incorporación a la cobertura jubilatoria a adultos mayores —de la actual cohorte en edad jubilable— 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'Elia, 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 está dada en que el requisito contributivo no es previo, 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. El Plan de Inclusión Previsional posibilitó la conformación de sujetos de derecho donde otrora reinara la asistencia familiar, la ciudadanía social dependiente o, sencillamente, la desprotección. 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. Ello implica la generación de un estatus jurídico de jubilado en sectores antes excluidos.

## Gráfica 2

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

*Altas por moratoria*

2005	22 000
2006	640 000
2007	1 050 000
2008	290 000
2009	310 000
<b>Total</b>	<b>2 312 000<sup>1</sup></b>

Fuente: DNPEYN-Secretaría de Seguridad Social.

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

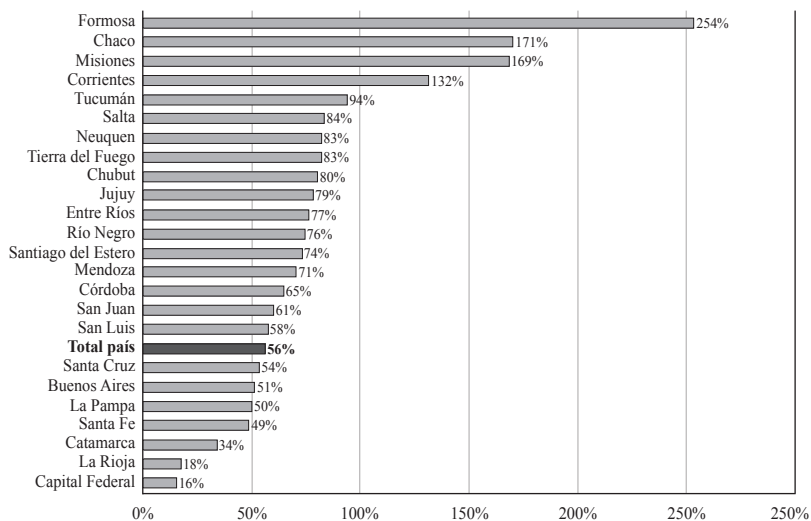
<sup>1</sup> Para el segundo trimestre de 2012 ya se había alcanzado un total de nuevas prestaciones por moratoria que supera los 2 600 000 jubilados (MTESS, 2012).

La novedad representada por la notable expansión de la cobertura jubilatoria en los años recientes no proviene del instrumento al cual se recurrió para implementarla, pues el mecanismo de la moratoria se había repetido en otras oportunidades desde hacía décadas. Además, el propio carácter de la moratoria, aunque sirve para incorporar a los nuevos jubilados a la ins-



## Gráfica 3

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



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

titucionalidad de la seguridad social, también señala la limitada y ambigua ruptura con el principio contributivo. La ruptura parcial con el principio contributivo fue, sobre todo, en lo referido a la desvinculación con los requisitos de inserción y rendimiento laboral propios del seguro social (Danani y Beccaria, 2011). Por ello, resulta adecuado definir como “semi-contributiva” a la estrategia de ampliación de la cobertura a través de la moratoria (Bertranou, 2010: 21).

La novedad de la política está dada porque representó el salto discontinuo más importante en la historia de la cobertura del sistema previsional argentino (Moreno, 2007), y esto se logró relativizando fuertemente los requisitos del principio contributivo, lo cual alteró la composición relativa del sistema de protección de los adultos mayores en lo que respecta al par contributivo/no contributivo. Para el año 2011, de un total de 6 500 000 beneficios previsionales (jubilaciones más pensiones no contributivas) que se pagaban, se estimaba que alrededor de 58% fueron otorgados relativizando o

desconociendo el principio contributivo (UCA, 2012). Dada la magnitud del cambio, el cual se produce en el ámbito del más importante subsistema de la seguridad social, la “solución no contributiva” queda instalada como un recurso de política que difícilmente pueda ser desplazado hacia los márgenes de la gestión pública en el futuro. En lo inmediato, habría de operar como el “principio doctrinario” disponible en el repertorio de recursos de la propia gestión kirchnerista cuando la coyuntura económico-política exigió innovar en política social: en el sentido de que era posible fundar “derechos de seguridad social” más allá del principio contributivo. La ruptura parcial con el principio contributivo en el ámbito previsional prepararía el terreno para una ruptura todavía más profunda de los principios tradicionales de la política social argentina, como la representada por la Asignación Universal por Hijo.

#### **V. La universalización de las asignaciones familiares: la ruptura con el principio contributivo**

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

Al igual que con la expansión de la cobertura previsional, el gobierno también en este caso asumió 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 propone políticas de ingreso universal, cuyo objetivo último sería 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, incluido el oficialismo. 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 a favor de los menores de 18 años, aunque con matices en la implementación.

### *V.I. Las características de la AUH*

De un modo semejante a la estrategia observada en la moratoria previsional, nuevamente el gobierno optó por tender a universalizar un mecanismo de protección social —de hecho, no contributivo— a partir del subsistema de la seguridad social, colocando las nuevas asignaciones bajo la administración de éste. La AUH no fue concebida entonces como un programa especial que focaliza en familias en situación de pobreza, sino como parte integrante de la seguridad social. La AUH se financia a través de dos fuentes de recursos: por un lado, con los ingresos del sistema de seguridad social provenientes de aportes, contribuciones e impuestos; por otro, con los rendimientos anuales generados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, cuyo objetivo es mantener el valor de los excedentes del sistema jubilatorio. La administración de la AUH queda a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El costo fiscal de la AUH puede estimarse en alrededor de 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, hasta un máximo de cinco hijos. En el caso de los discapacitados no hay límite de edad y es a perpetuidad. El monto de la prestación es pagado en 80% mensualmente,<sup>20</sup> mientras que el 20% restante es depositado en una caja de ahorros bancaria a nombre del titular, en tanto éste acredite el cumplimiento de las condicionalidades. Estas condicionalidades consisten en el cumplimiento del ciclo escolar por parte de los menores de 18 años, y en el cumplimiento de los controles sanitarios y de la vacunación por parte de los niños menores de cinco años.

Los trabajadores informales que tengan un ingreso superior al salario mínimo, vital y móvil<sup>21</sup> quedan excluidos de la percepción de la asignación. Aun-

<sup>20</sup> El primer valor de la AUH fue de \$180 (equivalente a alrededor de 50 dólares), luego en 2010 fue aumentada a \$220 (equivalente a 55 dólares), y a fines de 2011 es aumentada a \$270 (algo más de 60 dólares). Estos cambios estuvieron siempre atados a las actualizaciones de las asignaciones familiares contributivas.

<sup>21</sup> Al momento del lanzamiento de la AUH el salario mínimo era de \$1 500 (alrededor de

que es altamente probable que esta restricción se vuelva abstracta, pues su instrumentación es por declaración del propio trabajador, mientras si es esperable que haya autoexclusión de los trabajadores informales de alto ingreso. Entre los trabajadores independientes la cobertura de la AUH sólo comprende a quienes se encuentren registrados como monotributistas sociales.<sup>22</sup> Además, incluye a quienes desarrollen tareas de servicio doméstico. En los dos casos no deben ganar por encima del salario mínimo.

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. Según los cálculos iniciales, la AUH daría cobertura a 4 600 000 niños y adolescentes. 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 contributiva por superar el tope salarial establecido para percibirla. Sin embargo, los trabajadores formales 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. Para el año 2010 se estimaba que la cobertura total de los tres subsistemas sumados ya había alcanzado a 80% de los beneficiarios potenciales (Bertranou y Maurizio, 2012).

Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) a noviembre de 2009 ya se estaban otorgando algo más de 3 300 000 asignaciones, lo que representaba una cobertura de casi 1 800 000 hogares. Luego de un pico de cobertura de 3 700 000 en mayo de 2010, hacia diciembre de 2011 la cobertura estaba en poco más de 3 500 000 niños y adolescentes. Según datos de 2010, el monto promedio otorgado por hogar había sido de 266 pesos (alrededor de 70 dólares), observándose que 51% de los niños cubiertos por la nueva prestación nunca antes habían recibido una ayuda social en forma de transferencia monetaria. (Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social, MTESS). De acuerdo con datos de la ANSES de febrero de 2011, 90% de los titulares del beneficio son mujeres (Goren, 2012).

---

400 dólares). En septiembre de 2011 el valor del salario mínimo se fijó en \$2 300 (alrededor de 540 dólares).

<sup>22</sup> En el régimen tributario argentino, a los trabajadores independientes (sin relación de dependencia) o que desarrollan actividades por cuenta propia se los define como autónomos. A su vez, los monotributistas pertenecen a un régimen especial de trabajadores autónomos, por el cual su cotización incluye los aportes a la seguridad social y la carga impositiva. Además del régimen general de los monotributistas existe la categoría del monotributo social, la cual comprende a las personas en situación de vulnerabilidad social y cuyo aporte está fuertemente subsidiado.

## **VI. 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. Con 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 con relación a las características de los grupos poblacionales que ingresaron al sistema (Rofman y Oliveri, 2011a; 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. Rofman y Oliveri (2011a: 38) observan que en 2003 el índice de pobreza entre los adultos mayores se ubicaba en 26.7% en comparación con 48.2% de la población total, para 2010 la pobreza de los adultos mayores se había reducido a 6.6% ante un aproximado 22% de pobreza entre la población total.

Al analizar el impacto distributivo de la expansión de la cobertura previsional de los adultos mayores en función del quintil de ingresos per cápita familiar se registra para el año 2010 un importante incremento en todos los quintiles, pero con particular énfasis en el más pobre. Siendo ese quintil el de mayor impacto relativo, ya que presenta un incremento de la cobertura que va de 42.96% en 2005 (el año previo a la implementación de la moratoria) a 84.52% en 2010, lo cual significa que incrementó su nivel de cobertura en 41.5 puntos porcentuales (Rofman y Oliveri, 2011b: 49).

Ahora bien, dado que los datos considerados son elaborados sin discriminar entre beneficios contributivos y no contributivos (pensiones asistenciales o graciabiles),<sup>23</sup> cabe 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. Si consideramos también los datos sobre otorgamiento de pensiones no contributivas entre los años 2003 y 2011 (véase cuadro 2), y asumimos el supuesto de que casi todo lo no contributivo tiende a concentrarse en los dos quintiles más pobres,<sup>24</sup> se hace evidente que la moratoria impactó notablemente en la expansión de la cobertura del 40% más pobre de la pobla-

<sup>23</sup> Los datos se elaboran a partir de la Encuesta Permanente de Hogares y ésta no diferencia entre beneficios contributivos y no contributivos.

<sup>24</sup> 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

**Cuadro 2**

Cantidad de pensiones no contributivas por año 2003-2011\*

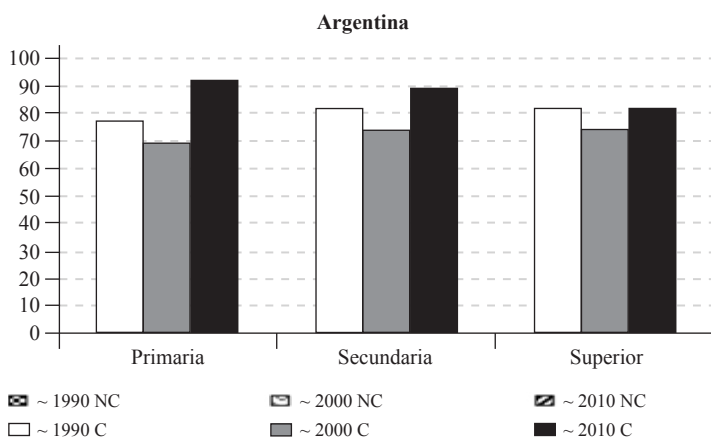
<i>Año</i>	<i>Número de beneficios</i>
2003	344 630
2004	416 111
2005	454 423
2006	540 293
2007	624 457
2008	719 597
2009	923 220
2010	1 056 347
2011	1 194 985

Fuente: MTESS (2012).

Es conveniente aclarar que el total de pensiones no contributivas incluye varios rubros. Además de las pensiones por vejez e invalidez, se pagan pensiones a las madres de siete hijos o más, a los ex combatientes de la guerra de las Malvinas y a otras categorías comprendidas por leyes especiales. También incorpora pensiones graciabiles otorgadas por el Poder Legislativo.

**Gráfica 4**

Tasa de cobertura de adultos mayores, por nivel educativo



Fuente: Rofman y Oliveri (2011b)

ción, pues en el año 2007, en el que se otorgaron 1 050 000 nuevos beneficios por moratoria y sólo 84 164 nuevas pensiones no contributivas, los quintiles 1 y 2 incrementaron en casi 24 y 25 puntos porcentuales, respectivamente, su nivel de cobertura (Rofman y Oliveri, 2011b: 49). 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 quintiles más pobres.

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 expansión de la cobertura. Como puede verse en la gráfica 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.

Pasemos ahora al análisis del impacto distributivo de la Asignación Universal por Hijo. Todos los análisis efectuados al poco tiempo de la creación de la AUH formularon estimaciones coincidentes respecto de 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, Cañete y Panigo, 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Rofman y Oliveri, 2011a).

Análisis posteriores a su implementación han podido comprobar un impacto consistente en general con las previsiones. La Asignación Universal por Hijo ha contribuido claramente a disminuir los problemas de pobreza e indigencia en los hogares con niños y adolescentes. Se estima que el impacto en términos de indigencia (pobreza extrema) ha sido más importante, calculándose una caída en alrededor de 65%, mientras que el descenso en los niveles de pobreza alcanzaría 18% (Bertranou y Maurizio, 2012). Si se considera la distribución territorial de los beneficios también puede comprobarse el impacto de la cobertura de la AUH sobre la población en situación de vulnerabilidad. Si se toma al grupo etario menor de los 18 años como el estrato en el que se concentra la población objetivo de la po-

---

un nuevo beneficio debía generarse una baja en el padrón de beneficiarios. La reversión de tal situación comenzó recién a partir de 2003.

lítica, la tasas de cobertura de las dos regiones que presentan los mayores niveles de vulnerabilidad social, el Noroeste y el Nordeste, son de 39.5% y 46.4%, respectivamente, frente a un porcentaje nacional del 28.4% (ANSES y Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, se estima que 91% de los beneficiarios de la AUH se ubican en los cinco primeros deciles de la distribución. Con un tercio de esos hogares ubicados en el decil más pobre, y cerca de 60% de ellos ubicados en el primer quintil (Bertranou y Maurizio, 2012). Aun cuando la AUH no es un programa focalizado, lo que significa que parte de sus beneficiarios podrían no ser hogares pobres, tiene un impacto redistributivo claramente concentrado en los deciles más pobres de la población. Según se ha estimado, para los hogares ubicados en el decil más pobre la AUH significaría un ingreso adicional al ingreso total familiar equivalente a 41%, descendiendo luego a 11% en el segundo decil (Bertranou, 2010).<sup>25</sup>

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, esto es el incremento marginal del gasto, demuestra un impacto altamente progresivo. Ambas políticas han contribuido 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 especialmente en dos políticas. 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:

<sup>25</sup> Respecto al efecto sobre el mercado de trabajo, no se ha comprobado que la implementación de la AUH haya generado desincentivos para trabajar, tanto en términos de participación laboral de los adultos de los hogares beneficiarios ni en reducción de horas trabajadas (Maurizio y Vásquez, 2012).



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 cubren sólo a los trabajadores formales, necesitan cada vez más de subsidios del sistema tributario general, es decir que los trabajadores informales contribuyen a financiar sistemas que no les dan cobertura. Al tender hacia la universalización de la cobertura esta inequidad disminuye significativamente.

En vista de la importante relativización del principio contributivo observado tanto en la fuerte expansión 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” (Emilia Roca, en Neri *et al.*, 2010).

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 deberían haber recibido un subsidio de tipo asistencial, pero no ser incluidos dentro de la seguridad social.<sup>26</sup>

En un camino que eludió las polarizaciones descriptas 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

<sup>26</sup> 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 1) por el lado de los ingresos que financian al sistema contributivo.

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 tendiente a la ampliación de las coberturas y a 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. Como hemos visto, los incrementos del valor de la AUH y de las asignaciones familiares contributivas se fueron dando simultáneamente, mostrando una estrategia que permite construir puentes entre la economía política de la formalidad e informalidad. De tal modo que las dinámicas políticas originadas en los actores de la economía formal podrían traccionar derechos y beneficios para los trabajadores informales.

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 entre trabajadores formales e informales. 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 trabajadores 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 evita plegarse inercialmente a las líneas de fuerza emergentes del corte económico-político entre formales e informales, lo cual llevaría a privilegiar sistemáticamente los intereses de los primeros.

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

*Respecto a la sustentabilidad fiscal de la estrategia de universalización de la seguridad social.* Por un lado, ya hemos visto que el costo fiscal del sistema de asignaciones familiares expandido por la AUH está lejos de ser prohibitivo. Por otro, respecto de la expansión de la cobertura previsional, cabe recordar que al momento del inicio de la nueva política jubilatoria la Argentina gastaba considerablemente menos en jubilaciones y pensiones que otros países vecinos con menor ingreso per cápita. Brasil gastaba 11.6%, Uruguay 14.3%, mientras que Argentina sólo gastaba 6.6%<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

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 (2000) sobre desigualdad categorial 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).

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

<sup>27</sup> Este dato corresponde al año 2003.

<sup>28</sup> Para 2009, ya producido el impacto principal de la expansión de la cobertura previsional, el gasto en jubilaciones ejecutado por la jurisdicción nacional representaba 7.5% del PBI, mientras que si se sumaba el gasto previsional subnacional llegaba a 9.5% del PBI (Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía).

y los beneficios. En lo que respecta tanto al Plan de Inclusión Previsional como la Asignación Universal por Hijo se advierte que promueven la disminución de la entera dependencia del mercado a trabajadores informales o desempleados. La AUH significa el reconocimiento para todos los niños, niñas y adolescentes de un derecho independientemente del lugar que ocupen sus padres en el mercado de trabajo. Estos cambios tienden a configurar un sistema de protección social que ha mejorado significativamente las condiciones de posibilidad para que el acceso a las coberturas se defina con creciente independencia del lugar que se tenga en el mercado de trabajo o del nivel de ingreso. En otras palabras, el sistema de protección social argentino ha incrementado su potencial desmercantilizador.

*Respecto al impacto en términos de desfamiliarización.* Salvo que dicho concepto se considere válido sólo 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 podría contribuir a financiar servicios de cuidado, absorbidos hasta ese momento por la propia familia. Además, al ser mujeres la inmensa mayoría de las titulares, éstas son empoderadas mediante la percepción de un ingreso propio, lo cual permitiría renegociar de forma más favorable los términos del contrato familiar al desmonopolizar en muchos casos la función de provisión.

Pero la expandida frontera de la tendencia hacia la ampliación de las coberturas 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 de forma permanente garantice la incorporación y acceso efectivo de todos los adultos mayores a la protección social, pues el mecanismo de la moratoria podría quedar limitado a una cohorte. También es necesario continuar ampliando la cobertura de la Asignación Universal por Hijo. 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, sitúe a la tributación directa como el basamento de un nuevo pacto fiscal.

Recibido: septiembre de 2013

Revisado: febrero de 2014

Correspondencia: GA, Paraná 145/1° piso/Ciudad de Buenos Aires/Argentina/C. P. 1017/correo electrónico: Guillermo.alonso@unsam.edu.ar; VD, Belgrano 836/2° piso/Mendoza/Argentina/correo electrónico: valeriacosta@yahoo.com.ar

## Bibliografía

- Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*, Buenos Aires, CENDA, PROFOPE y CEIL-PIETTE.
- Alonso, G. (2004), “La política de reforma de las obras sociales durante los años noventa en la Argentina. Un balance global”, *Política y Gestión*, vol. 7.
- Alonso, G. (2000), *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Anlló, G. y O. Cetrángolo (2007), “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”, en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL, pp. 395-426.
- ANSES (2011), *Análisis de la cobertura previsional del SIPA*, Buenos Aires, ANSES.
- ANSES y Observatorio de la Seguridad Social (2012), *La Asignación Universal por Hijo para protección social en perspectiva*, Buenos Aires, ANSES.
- Banco Mundial (2004), “Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America”, documento núm. 30733, Washington, Banco Mundial.
- Barbeito, A. y R. Lo Vuolo (1995), *La modernización excluyente. Transformación económica y el Estado de bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Losada y UNICEF.
- Beccaria, L. (2007), “El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos”, en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL.
- Bertranou, F. (coord.) (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, Buenos Aires, OIT.
- Bertranou, F., C. Grushka y R. Rofman (2001), “Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina”, en F. Bertranou (ed.), *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago, OIT.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2012), *Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un “sistema” con tres componentes*, Policy Research Brief, núm. 30, Brasilia, Centre for Inclusive Growth, agosto.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2004), “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 151, Santiago, CEPAL.
- Cohan, L., L. Díaz Frers y E. Levy Yeyati (2010), *Lineamientos para una reforma previsional*, Documento de Trabajo núm. 50, Buenos Aires, CIPPEC, septiembre.
- Danani, C. y A. Beccaria (2011), “La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la

- protección”, en C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. y E. Grassi (2008), “Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008)”, en J. Lindemboim (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Danani, C. y S. Hintze (coords.) (2011), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- D’Elia, V. (2007), *Breve análisis del comportamiento de las jubilaciones en la Argentina*, Buenos Aires, Estudios Especiales de la Seguridad Social, ANSES.
- Etchemendy, S. y R. Collier (2007), “Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)”, *Politics & Society*, vol. 35, núm. 3.
- Gasparini, L. y G. Cruces (2010), “Las asignaciones universales por hijo en Argentina. Impacto, discusión y alternativas”, *Económica*, vol. 56, enero-diciembre.
- Goldberg, L. y R. Lo Vuolo (2005), *La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina*, Documento de Trabajo, núm. 46, Buenos Aires, CIEPP.
- Goren, N. (2012), “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, San Francisco.
- Grushka, C. (2004), “Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura”, Washington, BID.
- Isuani, A. y J. San Martino (1993), *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (1995), *The Welfare State in Contemporary Argentina: an Overview*, Notre Dame, Kellogg Institute-University of Notre Dame.
- Maurizio, R. y G. Vásquez (2012), “The Impacts of a Child Allowance Program on the Behavior of Adults in the Labor Market. The Case of Argentina”, Documento de trabajo, UNGS (no publicado).
- Mesa-Lago, C. (2004), “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 84, diciembre.
- Moreno, J. M. (2007), *¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?*, Huerta Grande, Banco Mundial y Universidad Nacional de la Plata (no publicado).
- MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2012), *Boletín estadístico de la seguridad social*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, segundo trimestre.
- MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2005), *Prospectivas de la seguridad social*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social.

- MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2003), *Libro blanco de la previsión social*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social.
- Neri, A. et al. (2010), *Asignación Universal por Hijo: ciclo de conferencias*, Buenos Aires, UNICEF, AMIA, Red Argentina de Ingreso Ciudadano y Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- Novick, M. y S. Villafañe (2008), “El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía”, en M. Novick y G. Pérez Sosto (coords.), *El Estado y la reconfiguración de la protección social*, Buenos Aires, Siglo XXI, ITDT, Cátedra UNESCO y MTESS.
- Ocampo, J. A. (2008), “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, *Nueva Sociedad*, núm. 215, mayo-junio.
- Repetto, F. (2008), *Política social y redistribución en la Argentina: la historia reciente, los retos futuros*, Buenos Aires (no publicado).
- Rey, Maximiliano (2011), *Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincias en los consejos federales*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, tesis de doctorado.
- Rofman, R. (2003), *El sistema previsional y la crisis de la Argentina*, Documento de Trabajo, núm. 7/03, Buenos Aires, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Rofman, R. y M. Oliveri (2011a), *Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina*, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, núm. 6, Washington, World Bank.
- Rofman, R. y M. Oliveri (2011b), *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, núm. 7, Washington, World Bank.
- Rozenwurcel, G. y M. Rodríguez Chatruc (2009), *América Latina “acoplada” a la crisis como antes al auge. ¿Cómo hacer frente a la encrucijada?*, Buenos Aires, CEPES-EBERT.
- Tilly, C. (2000), *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.
- UCA (Universidad Católica Argentina) (2012), *El sistema previsional avanza hacia una nueva crisis*, Serie Informes de la Economía Real, Empleo y Desarrollo Social, año 6, núm. 34, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.

### Acerca de los autores

Guillermo Alonso es doctor en ciencias sociales con especialización en ciencia política por Flacso-México. Es investigador del CONICET y profesor-investigador de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina. Sus áreas de interés son análisis de políticas públicas, políticas sociales y análisis de capacidades institucionales. Entre sus publicaciones están “Alcances y limitaciones de la gestión municipal de políticas sociales”, en María

Matilde Ollier (comp.), *Política y gestión en el conurbano bonaerense. El caso del municipio de General San Martín*, San Martín, Ediciones de la UNSAM, 2012 (en prensa); así como “Acercas del clientelismo y la política social. Reflexiones en torno al caso argentino”, en Alma Idiart (ed.), *Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Biblos, 2011.

Valeria Di Costa es magíster en política y planificación social y candidata a doctora de la Universidad Nacional de Cuyo. Es profesora de la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esa universidad. Sus áreas de interés son políticas sociales y transformaciones de la seguridad social. Ha publicado “Desigualdad de género y pauta distributiva de derechos y recursos en el sistema previsional argentino: avances y perspectivas”, *Millcayac, Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. 1, núm. 1, pp. 109-128, 2014; y “Plan de Inclusión Previsional en Argentina: alcances y desafíos en su impacto redistributivo”, *Estudios Sociales Contemporáneos*, núms. 5/6, 2012, pp. 137-151.