

# **Protecciones y desprotecciones (II)**

**Problemas y debates  
de la seguridad social en la Argentina**



**Claudia Danani y Susana Hintze  
(coordinadoras)**

**Alejandra Beccaria, María Ignacia Costa, Javier Curcio,  
Claudia Danani, María Victoria Deux Marzi, Valeria Esquivel,  
Fernando Falappa, Carlos Grushka, Susana Hintze,  
Verónica Mossier y Francisca Pereyra**





PROTECCIONES Y DESPROTECCIONES (II)  
PROBLEMAS Y DEBATES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA



Claudia Danani y Susana Hintze  
(coordinadoras)

**Protecciones y desprotecciones (II)**  
**Problemas y debates de la seguridad**  
**social en la Argentina**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Protecciones y desprotecciones (II) : problemas y debates de la seguridad social en la Argentina / María Ignacia Costa ... [et.al.] ; coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014. 378 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-630-193-0

1. Políticas Sociales. 2. Seguridad Social. I. Costa, María Ignacia II. Danani, Claudia, coord. III. Hintze, Susana, coord.  
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 07/08/2014

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014  
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)  
Prov. de Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54 11) 4469-7578  
ediciones@ungs.edu.ar  
www.ungs.edu.ar/ediciones  
Diseño de colección:  
Andrés Espinosa - Departamento de Publicaciones - UNGS  
Corrección: Gabriela Laster

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados

# Índice

Introducción	
Objeto, estructura y alcances del libro	
<i>Claudia Danani y Susana Hintze</i> .....	9
Capítulo 1	
La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)	
<i>María Ignacia Costa, Javier Curcio y Carlos Grushka</i> .....	17
Capítulo 2	
El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)	
<i>Alejandra Beccaria y Claudia Danani</i> .....	67
Capítulo 3	
Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino	
<i>Carlos Grushka</i> .....	129
Capítulo 4	
Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)	
<i>Fernando Falappa y Verónica Mossier</i> .....	173
Capítulo 5	
Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación	
<i>María Ignacia Costa y Susana Hintze</i> .....	243

## Capítulo 6

El servicio doméstico y sus desafíos para la protección social

*Valeria Esquivel y Francisca Pereyra* .....281

## Capítulo 7

Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados

*María Victoria Deux Marzi y Susana Hintze* .....311

## Capítulo 8

Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance  
de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina,  
2010-2013

*Claudia Danani y Susana Hintze* .....363



# Introducción

## Objeto, estructura y alcances del libro

*Claudia Danani y Susana Hintze*

Con cierto gusto por la estilización, los análisis sociopolíticos referidos a América Latina (y tal vez no solo) tienden a hacer coincidir las últimas décadas con la apertura y cierre de ciclos históricos claramente diferenciables entre sí. Así, la década de 1970 es aludida como “la década de las dictaduras”; al oír decir “la década perdida”, todos sabremos que se hablará de los ochenta; la década de 1990 es, sin duda, la correspondiente al “ajuste” y la hegemonía neoliberal; y el siglo XXI se estrenó con una década que vio emerger gobiernos “progresistas” o “de centro izquierda” en un conjunto de países latinoamericanos.

¿Cuáles fueron los signos de esa emergencia? Podemos sintetizarlos en una retórica contraria a la de los gobiernos de la década anterior (incluso, con un tono crítico de variada intensidad en casos de gobiernos que no están estrictamente contenidos en la denominación de “progresistas”); en intervenciones que en general apuntaron a modificar (o a transformar) aspectos medulares de las políticas precedentes, principalmente por la reivindicación del “papel del Estado en la economía” y por el reconocimiento del carácter virtuoso de su intervención en la distribución del ingreso y la riqueza.<sup>1</sup> En el caso específico de las políticas sociales, ello resultó en un movimiento que materialmente tendió

---

<sup>1</sup> No aburriremos la lectura argumentando por qué las afirmaciones respectivamente contrarias (que es posible la existencia de un Estado ajeno a “la economía” y que la distribución es una función independiente de la acción estatal) son improcedentes conceptual e históricamente. Ambas afirmaciones se explican en el marco de la polémica con el paradigma neoliberal.

a ampliar sus componentes protectores de la vida y el bienestar, tanto por alcanzar a segmentos de población no cubiertos como por considerar necesidades y niveles de satisfacción ausentes hasta entonces; un movimiento que política y culturalmente abrió la discusión sobre la deseabilidad de un sistema de protección amplio, incluso universal, que el ideario neoliberal había condenado al rincón de la ineficiencia social y de la inutilidad personal.

En ese marco, durante toda la década pasada, los estudios, las evaluaciones de políticas e instituciones y los debates sociopolíticos se recortaron sobre ese contrapunto con las premisas de “los noventa”. Ahora bien: ¿la segunda década del siglo ofrece características distinguibles de las anteriores? En este trabajo nos proponemos responder esa pregunta, y al hacerlo damos continuación al libro *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (Ediciones UNGS, 2011), en el cual nos planteamos examinar las transformaciones del Sistema de Seguridad Social argentino y presentar nuestra interpretación sobre el sentido del proceso en el período anunciado.

En esta oportunidad, nos anima la preocupación por elucidar si aquel proceso con el que se estrenó el siglo ha dado lugar a un sistema que haya definido nuevos parámetros y sentidos de, y para, la protección social; y nos importa echar luz sobre una cuestión de primer orden: si ha desarrollado la capacidad de sostenerse echando raíces —en el sentido polanyiano del término— en la sociedad. En vinculación con ello, finalmente, nos ocupamos de los debates llevados adelante por la sociedad argentina desde 2010 pues sostenemos que son parte de lo que llamamos “capacidad de protección” tanto como lo es una normativa que recorta “población destinataria” o una ley por la que se asigna presupuesto a un programa. Es que, como propusimos en el libro precedente, sentidos, debates y “climas intelectuales” restan o suman apoyos; interponen o remueven barreras a la protección y, así, la hacen posible y modelan sus alcances y los modos en que ella forma parte de la vida de las personas.

Según dijimos hasta aquí, este libro es fruto de intentar responder dos preguntas. Una se refiere a la especificidad —o no— de la década en curso; vale decir, la pregunta acerca de si hay algo eventualmente “propio” en ella. La segunda pregunta rastrea en el proceso de “hacer” protección (y desprotección) social buscando las circunstancias, espacios socioinstitucionales y términos de la discusión y construcción de políticas en esta área, especialmente aquellas dirigidas a quienes no son alcanzados más que lábil o inestablemente por los sistemas socialmente organizados. Está claro que ambas preguntas demandan que se observen procesos “reales”, cosa que hicimos con la mirada puesta en

dos puntos: por un lado, nos detuvimos en los efectos que las políticas específicamente estudiadas –sistema previsional y sistema de asignaciones familiares y su componente de Asignación Universal por Hijo– tuvieron y tienen en las condiciones de vida de los distintos segmentos de población comprometidos. Por otro, atendimos el proceso y los resultados en clave de “arquitectura institucional” abarcando en esa expresión desde las modalidades de relaciones entre poderes del Estado hasta las normativas y dinámicas que hacen a estas instituciones, pasando por las rutinas que han ido gestándose en este período. Todo ello conforma “instituciones reales” cuyas características, intersticios, ventajas y dificultades se entraman con las prácticas de agentes internos (personal jerárquico, de línea, de derivación), con los usuarios (los destinatarios directos de las políticas) y con las de sectores sociales más amplios con capacidad de incidencia en los procesos institucionales por razones variadas (que deben ser elucidadas en cada caso).

En el libro jerarquizamos una mirada institucional en el análisis de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a la que concebimos como la mayor agencia de política social en esta etapa. Esta afirmación surge de la observación de su proceso de desarrollo institucional desde su creación –en el período de la “Reforma del Estado” llevada adelante durante los años noventa– hasta la actualidad y obedece al hecho de que la ANSES centraliza la administración y gestión de una parte sustancial del sistema de protección en su conjunto, incluyendo una función de coordinación interministerial que resulta central para algunos de los programas en marcha. De esa descripción y análisis, que son el corazón del primer capítulo, se ocupan María I. Costa, Javier Curcio y Carlos Grushka.

Cabe decir que la mirada institucional que acabamos de mencionar no responde a un interés formalista, ni propiamente institucionalista, ni a una preocupación sobre las instituciones en general, sino que es hija directa de la problematización de la protección social. Concretamente, en los años que hemos investigado sobre el proceso atravesado por el Sistema de Seguridad Social argentino en general, encontramos que las transformaciones, arquitecturas y formas institucionales son el escenario fundamental en el que, y a través del cual, la protección cobra forma para grupos y personas. Y, del mismo modo, sus omisiones, silencios y quiebres dan forma y contenido a la **desprotección** experimentada, también, por grupos y personas.

La clave institucional recorre también el análisis del sistema previsional. A nuestro juicio, este es el componente que por sus características es el que más

certezas proporciona (por otorgar beneficios de por vida, salvo circunstancia extraordinaria, a quienes acceden) para postular si ha entrado en un proceso de “normalización”. En el capítulo 2, Alejandra Beccaria y Claudia Danani se ocupan de esa cuestión, en buena medida abordada a partir del proceso de “judicialización” que atraviesa al sistema previsional, en particular desde 2008, y de los conflictos político-institucionales que forman parte de él. A la vez, desmenuzan, hasta donde es posible, con qué perfil y fortaleza (o debilidad) se ha desarrollado la capacidad de protección en los dos años largos transcurridos desde 2011 hasta 2013. Una cuestión conceptual y políticamente central para el enfoque que orienta este libro es qué conflictos y “fricciones” son parte de la institucionalidad y no una anomalía o un defecto que puede ser eliminable. Sus contenidos y derivaciones, sí, deben ser desentrañados en cada caso.

El tercer capítulo toma también como objeto de investigación el sistema previsional, en este caso con la mirada puesta en su sustentabilidad. Carlos Grushka analiza la evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en un horizonte de cuarenta años. Para ello, describe los principales datos y conceptos que operan en los sistemas previsionales y analiza el panorama demográfico en la Argentina revisando tendencias y perspectivas, así como particularidades de nuestro sistema previsional que afectan la evaluación de su sustentabilidad. Luego de reseñar las bases técnicas para las proyecciones previsionales, discute las perspectivas del SIPA a partir de proyecciones de este sistema y de la ANSES entre 2010 y 2050 en algunos escenarios posibles.

Por cierto, el enfoque institucional que mencionamos anteriormente se combina con un ejercicio iniciado en el libro anterior y cuya fertilidad seguimos postulando: el de la reconstrucción histórica, en clave relacional, de los procesos de los que surgen aquellas instituciones, normativas y condiciones de protección de las personas. Esa reconstrucción adquiere perfiles y hasta utilidades diferentes según sea el componente del que se trate: en el caso de la ANSES y del sistema previsional, se trata de un ejercicio de reconstrucción y análisis sociopolítico e institucional, en buena medida participante de las reglas de lo que actualmente se denomina “historia reciente”. Respecto de las asignaciones familiares, en cambio, hemos dedicado un capítulo completo –importante en extensión– a presentar la historia de su cuna institucional: la conformación del sistema de asignaciones familiares en su conjunto, del cual formalmente la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) representa su “componente no contributivo”. A este análisis histórico está dedicado el capítulo 4, cuya autoría es de Fernando Falappa y Verónica Mossier.

En el capítulo 5 volvemos sobre la AUH preguntándonos sobre lo acontecido en distintos planos a lo largo de los primeros cuatro años de puesta en marcha del beneficio, lo que hace posible avanzar en algunas cuestiones abiertas en el libro anterior. En particular, profundizar en su desarrollo en el contexto de la tensión entre seguridad social y asistencia que consideramos intrínseca a esta medida como producto de su forma de creación. En este capítulo, María Ignacia Costa y Susana Hintze retoman el debate público a través de los medios comparándolo con el punto al que habían llegado en el libro anterior (2010) y abarcando ahora los años siguientes. Luego se centran en las cuestiones de interés alrededor de la AUH tematizadas en el ámbito académico y en la producción institucional (los documentos oficiales) para finalmente analizar los efectos de la asignación sobre el mercado de trabajo y las condiciones de vida de las familias.

Continuando con la preocupación por la desprotección, los objetivos del libro y las preguntas que nos planteamos demandan la construcción de otro objeto: el de las poblaciones expuestas a distintas condiciones de protección (o desprotección). En efecto, ya en el libro anterior propusimos la identificación de diferentes categorías de trabajadores según sus formas de inserción en las condiciones de trabajo y en el sistema de protección. A la vez, en el curso de ese mismo ejercicio, y con un enfoque de economía social y solidaria, analizamos la situación de una categoría de trabajadores peculiar: la de los trabajadores autogestionados, que de manera activa viene siendo alentada y promovida por las políticas oficiales. En tal sentido, sostuvimos entonces que su relevancia no era estadística sino sociológica ya que mostraba, más abiertamente que en ningún otro caso, el hecho de que ninguna “población destinataria” está “ahí” para que las políticas se ocupen de ella, sino que las políticas construyen a esa población en cuanto población destinataria.

Este volumen contiene dos capítulos guiados por el enfoque población protegida/desprotegida-institucionalidad vigente. El primero de ellos es el capítulo 6, resultado de la actividad conjunta y de colaboración con el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento, y especialmente con el Área de Economía de ese instituto. Sus autoras son Valeria Esquivel y Francisca Pereyra, quienes presentan un estudio sobre las condiciones de trabajo y de protección social de las trabajadoras del servicio doméstico, específicamente elaborado para este volumen, en el que este acento en lo institucional está presente también. La decisión deriva del hecho de que se trata de uno de los sectores laborales más relevantes a la hora de preguntarse sobre la capacidad de protección de instituciones y políticas, debido a que se combinan una larga

historia de desprotección y una creciente importancia, tanto numérica (a fines de 2012 representaban entre un tercio y un cuarto de los trabajadores precarios) como sociopolítica, por su entrecruzamiento con los debates sobre políticas de cuidado. Todo ello ha contribuido a una también creciente visibilización sociopolítica en los últimos años tanto en el plano de las políticas nacionales como de campañas y acuerdos internacionales. Este capítulo presenta una panorámica general que articula y deja enunciados temas claves en torno a aquellos que son elementos distintivos de la construcción y la historia sociolaboral de este sector; un sector que, como ningún otro, “habla” a la vez de esa mítica frontera (para el pensamiento liberal-burgués) entre lo público y lo privado o entre lo personal y lo colectivo, y de las condiciones específicas de protección/desprotección que también lo caracterizan.

El siguiente capítulo, a cargo de María V. Deux y Susana Hintze, también asume el enfoque de identificación de poblaciones y de su correspondiente institucionalidad protectora. El capítulo 7 retoma el punto de vista y el problema empírico trabajado en el libro anterior (el de la población constituida y definida por los trabajadores autogestionados). En este volumen, las autoras indagan en cómo se expresa la preocupación por la protección de los trabajadores autogestionados en la normativa (existente y a nivel de proyecto) y en los debates en curso en los organismos de representación social de estos trabajadores así como en el ámbito académico. Presente una vez más la mirada institucional de la que ya hablamos, digamos que nuestras preocupaciones por la (des)protección de estos trabajadores nos llevaron a la consideración diferenciada de una forma institucional y de organización tradicional e históricamente asentada: las cooperativas de trabajo, ampliamente desarrollada en los últimos años en la promoción de la economía social y solidaria.

Finalmente, este libro no solo implica la continuación de aquel en el que fueron analizados los procesos de “grandes contrarreformas” de la primera década del siglo (o de sus “grandes invenciones”, en lo referido a la AUH): también implica el cierre de un ciclo de trabajo en el que nos propusimos alentar y contribuir a una ampliación de los debates en torno a la protección y la política social –y, por lo tanto, del Estado y la sociedad– en la Argentina. Desde el comienzo nos anima la convicción de que una mirada atenta sobre el pasado y el presente, y particularmente el propósito de imaginar perspectivas en este campo, debe tener la seguridad social en el centro pues, en cierto sentido, puede decirse que la seguridad social está configurándose como un eje y una palanca de transformación de políticas e instituciones inspiradas en otros principios y

edificadas sobre otra institucionalidad. Por ello, el último capítulo condensa los que consideramos los hallazgos empíricos y las coordenadas conceptuales más importantes. Los acompañan, también, preguntas que quedaron sin respuesta satisfactoria y nuevos interrogantes surgidos de la investigación.

Como seguramente adivinará el lector, las preguntas que aún aguardan respuesta superan ampliamente las descripciones y explicaciones que creemos estar en condiciones de ofrecer. Por lo tanto, nuestro más importante objetivo es estar en el camino correcto.

Todo lo demás es materia de debate.





# Capítulo 1

## **La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)**

*María Ignacia Costa, Javier Curcio y Carlos Grushka*

### **1. Presentación**

En el primer capítulo del libro anterior (Danani y Hintze, 2011) analizamos la estructura institucional del Sistema de Seguridad Social, sus componentes (previsional, seguros de salud y de desempleo, asignaciones familiares y riesgos del trabajo), prestaciones y formas de funcionamiento. Dicho recorrido reveló la importancia de jerarquizar, en esta oportunidad, el estudio de los aspectos institucionales del Sistema de Seguridad Social materializados en la estructura organizativa y económica de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). La profundización de este análisis permitirá, además, identificar de manera más adecuada la capacidad de protección del sistema para los diferentes grupos poblacionales que caracterizamos en el capítulo 2 del primer libro en relación con su condición frente al mercado de trabajo y sus transformaciones durante el proceso.

La mirada específica sobre la ANSES se fundamenta tanto en la relevancia institucional que este organismo ha asumido en el contexto del entramado

institucional que organiza el conjunto de intervenciones sociales del Estado como por el hecho de una significativa ausencia de análisis y estudios centrados en esta agencia estatal. Las iniciativas que se implementan a través de la ANSES comprenden una gama muy amplia de prestaciones entre las que se destacan la administración tradicional de las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares de las personas en actividad y los subsidios familiares a las personas en etapa pasiva y la prestación por desempleo financiada por el Fondo Nacional de Empleo. Además, la ANSES participa en la implementación de las Pensiones no Contributivas (PNC), que abarcan las pensiones a la vejez, por invalidez y a madres con 7 o más hijos, las pensiones graciables y otras pensiones definidas en leyes especiales. Hasta el año 1995, este organismo se encargaba de otorgar y administrar las PNC en todo su proceso; a partir del mes de enero de 1996, las funciones de recepción, tramitación, evaluación y liquidación de las solicitudes de estos programas fueron transferidas a la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y se mantuvo en la órbita de la ANSES el proceso de pago.

En los últimos años, la ANSES sufrió un proceso de transformación de sus facultades como consecuencia de un conjunto de iniciativas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional. Dicho proceso se inició con la implementación del Plan de Inclusión Previsional en 2005, continuó con la creación de los programas de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE) en 2009 y 2011, respectivamente, y con otras iniciativas que ampliaron su espectro de acción, entre las que pueden destacarse el Programa Conectar Igualdad, orientado a la inclusión digital en el ámbito educativo desde el año 2010, el programa de créditos para jubilados y pensionados nacionales ARGENTA (en vigencia desde julio de 2012), la iniciativa PRO.CRE.AR Bicentenario, de entrega de créditos hipotecarios para viviendas previstos para 2012-2013, y el programa de inclusión a la seguridad social en comunidades indígenas, entre otros.<sup>1</sup>

Finalmente, es importante mencionar el papel de la ANSES en la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que fue creado en 2007 para atender eventuales problemas financieros del sistema previsional vinculados a la cuantía de las prestaciones previsionales y a la estabilidad financiera de la

---

<sup>1</sup> Durante el proceso de evaluación y cierre de este trabajo, el Poder Ejecutivo dispuso la creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PRO.GRE.SAR) (Decreto 84/2014) que otorga una prestación económica universal de \$600 por mes a jóvenes entre 18 y 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil, y cuyo grupo familiar está en iguales condiciones, para iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo.

ANSES. Con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el traspaso de los recursos provenientes de las ex Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), las finalidades de este fondo se ampliaron y se dirigieron a cubrir otros objetivos vinculados al desarrollo económico.

En el presente capítulo retomamos la conceptualización de la noción de diseño institucional desarrollada en Danani y Hintze en tanto nos proponemos aproximarnos al “formato” a través del cual se institucionaliza la protección que da existencia y sentido al sistema [...], y a través del cual también cobra forma concreta la capacidad de protección que constituye nuestra preocupación” (2011: 18). El formato o la forma institucional que intentamos desentrañar comprende cuestiones organizacionales (régimen, forma de administración, etcétera) y de conducción y gobierno (forma de designación de autoridades y modalidad de gestión). En esta definición incluimos, además, los aspectos financieros pues entendemos que en ellos se dirimen el alcance, las posibilidades y las limitaciones del funcionamiento y del cumplimiento de los objetivos para los cuales esta agencia fue creada. No es casualidad que esta cuestión haya adquirido centralidad en el debate político y se haya constituido en objeto de controversia en una época de importantes cambios para este organismo de seguridad social.

Siguiendo este enfoque, el capítulo se divide en dos grandes partes: la primera abarca los apartados 2 y 3; en ella describimos la evolución del diseño institucional de la ANSES desde el momento de su creación hasta la actualidad haciendo hincapié en el proceso de transformación experimentado en el período 2003-2012 tanto en lo que respecta al tipo de prestaciones que administra como a su modalidad de gestión y a los arreglos institucionales correspondientes. Para ello, hacemos referencia al marco normativo-legal en el que la ANSES se inscribe, sus orígenes en el contexto del proceso de reforma del Estado, en general, y de la seguridad social, en especial, en la década de 1990, y una breve síntesis de su trayectoria.

En la segunda parte (apartado 4), nos detenemos en el análisis de los aspectos financieros del organismo, que sostienen y acompañan su proceso de desarrollo institucional, identificando en particular los resultados de gestión en materia de la política económico-financiera del organismo, la composición y evolución de sus flujos financieros (ingresos y egresos), las diferentes fuentes de ingreso y los destinos de las erogaciones.

Por último, en las conclusiones, observamos la institucionalidad de la ANSES de manera integrada y nos detenemos en los hallazgos que permiten argumentar y sostener la hipótesis que recorre el capítulo referida al lugar protagónico que asume la ANSES en el esquema de la seguridad social actual.

## 2. La ANSES en perspectiva histórica (1991-2002)

En noviembre de 1991 –con el Decreto de Desregulación, 2284/91, que inició la primera reforma del Estado– fue creado el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual disolvió y se hizo cargo de las funciones que tenían las Cajas de Subsidios Familiares (Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio [CASFEC], Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria [CASFPI] y Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba, Actividades Marítimas, Fluviales y de la Industria Naval [CASFPIMAR]) y el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS).

En atención a los objetivos y prestaciones de este sistema, en ese mismo año se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Decreto 2741/91) como organismo descentralizado del mencionado ministerio y con facultades para la administración, recaudación, fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones previstos en la Contribución Unificada de la Seguridad Social,<sup>2</sup> del Fondo Nacional de Empleo y de las Asignaciones Familiares, así como para otorgar los beneficios previsionales. En síntesis, esta agencia absorbió las funciones de los siguientes organismos ya disueltos: a) el ex-INPS; b) las ex cajas nacionales de previsión de la Industria, de Comercio y Actividades Civiles; de Personal del Estado y Servicios Públicos; para Trabajadores Autónomos; y c) las tres ex cajas de asignaciones familiares.

A partir de esta reforma, las funciones recaudatorias, de fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social correspondientes a las prestaciones anteriormente mencionadas quedaron a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Los fondos procedentes de dicha recaudación son transferidos automáticamente a las entidades beneficiarias (ANSES, obras sociales, Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Aseguradoras de Riesgos el Trabajo).

Durante la primera década de vida del organismo, se produjeron cuatro hechos significativos vinculados con las prestaciones, que afectaron sus funciones

---

<sup>2</sup> La Contribución Unificada de la Seguridad Social comprende los siguientes aportes y contribuciones: a) Aportes y Contribuciones al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones, b) Aportes y Contribuciones al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), c) Aportes y Contribuciones a la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL), d) Contribuciones al Fondo Nacional de Empleo, e) Aportes y Contribuciones a Obras Sociales, f) Contribuciones al Régimen de Subsidios y Asignaciones Familiares ([http://www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas\\_detalle.aspx?id=562407](http://www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas_detalle.aspx?id=562407), consulta 5/11/2013).

y que aquí recapitulamos siguiendo los estudios de Danani y Beccaria (2009; 2011) y del Instituto Nacional de la Administración Pública (1999):

1) En 1993, se traspasó a esta agencia un conjunto de cajas previsionales de empleados públicos de las provincias (Instituto de Previsión Social de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los de las provincias de Santiago del Estero, Catamarca, Mendoza, San Juan, Salta y Río Negro).

2) En 1994, por Ley 24241, se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que determinó la coexistencia de dos regímenes previsionales: uno público, organizado por un esquema financiero de reparto, y otro basado en la capitalización individual. Mientras que el primero quedó a cargo de la ANSES, el segundo pasó a ser administrado por empresas privadas, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), y controlado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Con esta reforma de trascendencia para el sistema, las atribuciones de la ANSES quedaron circunscriptas del siguiente modo: “a) la administración del régimen público de ‘reparto’ y de las prestaciones del anterior sistema previsional, b) el pago de las jubilaciones y pensiones del régimen anterior, c) las siguientes prestaciones del nuevo sistema integrado: i) la prestación básica universal (PBU), ii) la prestación compensatoria (PC), iii) la prestación adicional por permanencia y iv) los retiros por invalidez y las pensiones por fallecimiento” (INAP, 1999: 13-14).

3) En 1995, por Decreto 292/95, se decidió la transferencia a partir del 1° de enero de 1996 a la Secretaría de Desarrollo Social de las funciones de tramitación, otorgamiento y liquidación de pensiones no contributivas, que se encontraban a cargo de ANSES, reservando para este organismo solamente el trámite de pago.

4) Ese mismo año se promulgó la Ley 24463, denominada de Solidaridad Previsional, que modificó el entonces vigente régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones definiéndolo como un régimen de reparto asistido basado en el principio de solidaridad. Esta ley amplió sus fuentes de financiamiento y estableció criterios para la movilidad de las prestaciones. Asimismo, dispuso el incremento de los haberes mínimos y estableció niveles máximos para las prestaciones.

Por otro lado, un hecho significativo para ponderar, ya no vinculado directamente con las prestaciones sino con la modalidad de gestión del organismo, se refiere a la puesta en marcha en 1994 del Plan Estratégico de ANSES.<sup>3</sup> El

---

<sup>3</sup> El proceso de reestructuración del Estado, en general, y de las agencias de administración pública como la ANSES, en particular, que tuvo lugar durante de la década de 1990 estuvo guiado por

citado plan se anticipó a la Segunda Reforma del Estado (Ley 24629), sancionada en 1996, la cual:

... menciona conceptos tales como reorganización administrativa, racionalización y eficiencia de las acciones de los funcionarios públicos. Además, da el marco para el Decreto 928/96 que intentó sentar algunas de las bases de un modelo de gestión por resultados, estableciendo la obligatoriedad para los Organismos Descentralizados de diseñar Planes Estratégicos y mencionando un “nuevo rol” del Estado orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de los recursos humanos (Makón, 2000: 5).

La primera etapa del desarrollo del plan consistió en la elaboración de un diagnóstico y de un programa de contingencia a corto plazo. El diagnóstico fue desarrollado conjuntamente por consultores externos, colaboradores especialmente incorporados y personal de planta de la ANSES. Allí se detectaron, identificaron y definieron oportunidades de mejora en el funcionamiento organizativo, especialmente en áreas como gestión y organización, control operativo, atención al “cliente” y seguridad informática. La segunda etapa se inició con el diseño y la puesta en marcha de los proyectos que componen el plan propiamente dicho y que hacen a la reforma estructural del organismo.

J. L. Tesoro advierte que:

... al haberse anticipado a la denominada **segunda fase** de la reforma del Estado, a través de su propio programa de transformación, la ANSES se constituyó en **organización piloto y líder** en la reestructuración dispuesta por la Ley 24.629, y especialmente en el cumplimiento de las disposiciones del Decreto N° 928/96. Dicho carácter le permitió acceder a múltiples recursos para contratar consultoría, para mejorar sus prestaciones, para actualizar su infraestructura edilicia, para mejorar su estructura informática y de comunicaciones, y para lograr algunos **hitos** (1999: 50, destacado en el original).<sup>4</sup>

---

el denominado “nuevo paradigma de la gestión pública”, que puso énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados (López, 2003).

<sup>4</sup> J. L. Tesoro (1999) enumera los siguientes logros: a) la provisión descentralizada de sus productos y servicios, a través de las Unidades de Atención Integral (UDAI); b) la ampliación de los horarios de atención al público; c) una sensible reducción en la duración promedio de trámites, aunque con rangos de dispersión que aún deberían acotarse; d) la implantación de Unidades de Atención Telefónica (UDAT) para facilitar la información, la consulta y la realización de ciertos trámites sin necesidad de concurrir a las UDAI; e) la disminución de la cantidad de expedientes pendientes

El Plan Estratégico de la ANSES fue aprobado por el Decreto 1187/96, durante el segundo gobierno de Carlos Menem, junto con una estructura orgánica funcional de contingencia para los siguientes tres años. En el año 2000, el gobierno de la Alianza decidió la intervención del organismo “a fin de propender a una mejor organización operativa y a la eficientización de recursos humanos y materiales” (Decreto 1057/00). La intervención de la ANSES fue acompañada por una propuesta de reforma del sistema previsional que consistía en que los futuros jubilados iniciaran sus trámites en las AFJP y no en la ANSES, como se hacía hasta ese momento (*La Nación*, 21/11/1998). Recién en 2001, durante la presidencia de Fernando de la Rúa, el entonces gerente general a cargo de la intervención normalizadora, Douglas Lyall, firmó la resolución de modificación de la estructura de la institución y la distribución de competencias del primero y el segundo nivel de gestión.<sup>5</sup>

Así se llega al año 2001 con una estructura orgánico-funcional de contingencia del nivel jerárquico de la ANSES establecida por Decreto PEN 893/2001 y de su segundo nivel de gestión (Resolución 774/2001); este último, rediseñado en sucesivas oportunidades bajo argumentos similares vinculados con la “grave restricción presupuestaria”.<sup>6</sup> Dicha estructura organizativa involucra a la Dirección Ejecutiva, de la cual dependen la Unidad de Auditoría Interna, la Secretaría General y una Gerencia General que, a su vez, comprende ocho gerencias vinculadas con Prestaciones, Asuntos Jurídicos, Administración, Planeamiento, Sistemas y Telecomunicaciones, Finanzas, Normatización de las prestaciones y servicios, y el seguimiento y control (ver gráfico 1).

---

de resolución, que generaban incertidumbre y corrupción; f) la concentración de archivos y la desafectación de expedientes con plazos de guarda vencidos; g) una mejor integración de las bases de datos de beneficiarios y cruce con las de otros organismos (Registro Nacional de las Personas, AFIP); h) la detección y corrección de anomalías –por fraude o error– en la liquidación y pago de beneficios.

<sup>5</sup> Desde la creación de la ANSES, sus directores fueron Arnaldo Cisilino (1991-1994), Alejandro Bramer Markovic (1994-1998), Saúl Bouer, ex intendente de Buenos Aires, durante algunos meses en 1998, y luego Leopoldo van Cawlaert (1998-2000). El gobierno de la Alianza designó en el año 2000 al entonces secretario de Seguridad Social, Melchor Posse, como director general del organismo de manera interina hasta que en noviembre de 2000 asumió el cargo de interventor Rodolfo Martín Campero (ex diputado nacional por Tucumán y afiliado al partido radical). El 10 de julio de 2001, el entonces presidente Fernando de la Rúa formalizó la modificación de la estructura de la ANSES y de la Secretaría de Modernización del Estado con el objetivo principal de reducir el gasto público. Ello produjo la inmediata renuncia de Campero y la asunción interina de Douglas Lyall en el cargo de gerente general. El 7 de agosto de 2001, la entonces ministra de Trabajo, Patricia Bullrich, presentó a Douglas Lyall como el nuevo interventor.

<sup>6</sup> Ver al respecto las resoluciones DE 25/2002 y DEN 053/2002 de la ANSES.

En ese momento, la Unidad de Auditoría Interna desarrollaba funciones referidas a la administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, además de realizar exámenes y evaluaciones de las actividades de toda la organización y de emitir recomendaciones de mejora. Por su parte, la Secretaría General tenía la función de administrar el sistema de comunicaciones internas y externas del organismo y conducir las relaciones de carácter institucional y con los medios de comunicación. Las responsabilidades de la Secretaría General implicaban la prestación de asistencia administrativa y técnica a la Dirección Ejecutiva.

La Gerencia General se ocupaba de la administración de los beneficios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, el Régimen de Asignaciones Familiares y las prestaciones por desempleo. Al mismo tiempo, era la encargada de la gestión, coordinación y evaluación de las siguientes gerencias:

- La Gerencia de Prestaciones tenía como responsabilidad primaria ejecutar todas las tareas operativas con el objetivo de entregar las prestaciones y los servicios al beneficiario de manera eficaz. Dentro de esta gerencia, el área de Capitalización aplicaba la normativa relativa a la participación del Estado en las prestaciones previsionales de los afiliados al régimen de capitalización entonces vigente. La Administración y Coordinación Operacional se encargaba de administrar y coordinar los recursos disponibles en el país de manera tal de alcanzar los objetivos de calidad y productividad propuestos asegurando un desenvolvimiento operativo homogéneo. La Unidad Central de Apoyo ejecutaba las tareas que requerían un tratamiento operativo centralizado e impulsaba acciones tendientes a descentralizarlas en los casos correspondientes, mientras que el área de Asuntos Interjurisdiccionales entendía en las relaciones entre el sistema nacional de seguridad social y los correspondientes a los niveles provincial y municipal, incluidos los regímenes especiales.
- La Gerencia de Asuntos Jurídicos efectuaba el asesoramiento jurídico que la organización requiriera y aseguraba el correcto desarrollo de las acciones judiciales de la ANSES y contra ella, la contestación de oficios y la gestión de denuncias penales. De esta manera, sus distintas dependencias se ocupaban de los aspectos jurídicos relacionados con actos administrativos, contenciosos, de gestión de sentencias y de asesoramiento tanto en lo relativo a la seguridad social y normativa interna aplicable al otorgamiento de las prestaciones como a cuestio-



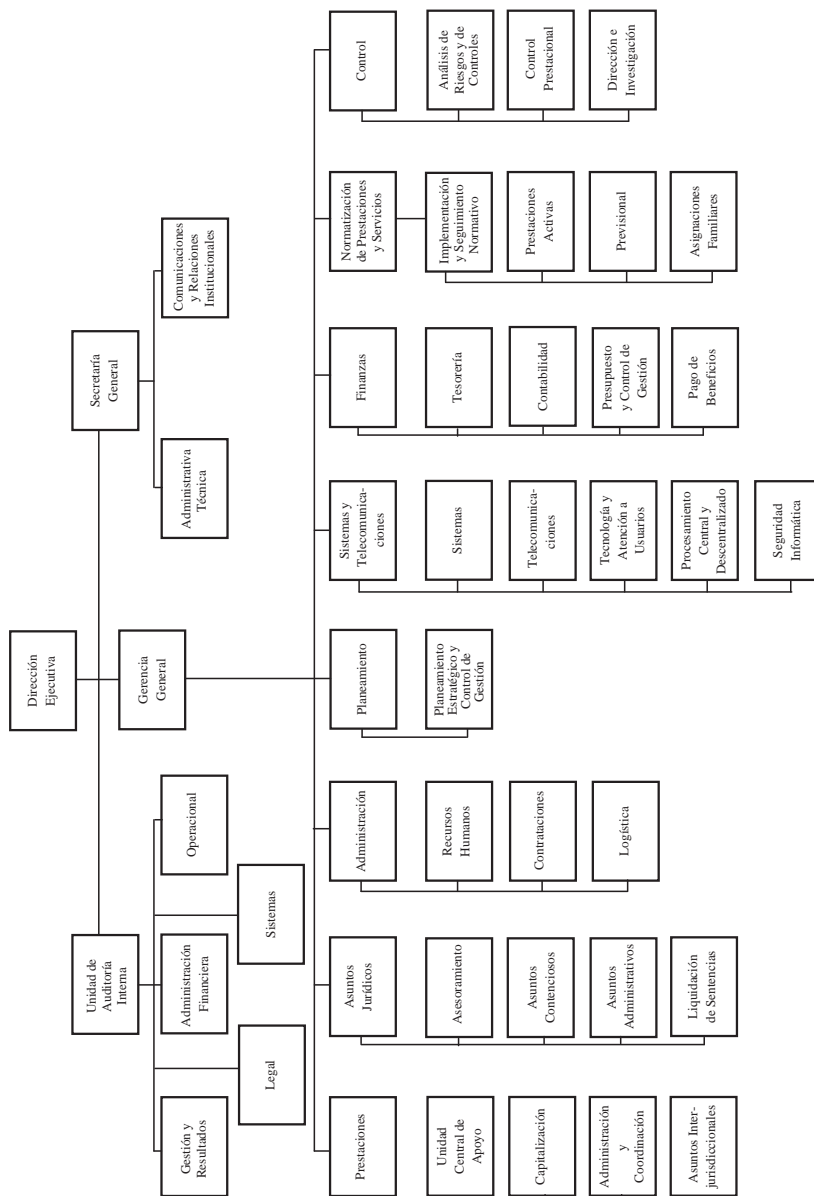
nes laborales, contrataciones y otras, tendientes a unificar criterios de interpretación en las distintas dependencias de la ANSES.

- La Gerencia de Administración estaba encargada del gerenciamiento de todos los actos y actividades vinculados con la política de recursos humanos, contrataciones y apoyo logístico de la ANSES. Recursos Humanos aplicaba las políticas y normas que los regulan en relación con su selección, carrera administrativa, capacitación y relaciones laborales estableciendo metodologías y procesos de planificación con el fin de asegurar su correcta asignación. Contrataciones se ocupaba de planificar, optimizar y agilizar la compra, contratación y locación de bienes muebles, inmuebles, útiles, servicios y seguros controlando el desarrollo contractual, y de planificar y gestionar la asignación de los bienes muebles, inmuebles y automotores dentro de la organización asegurando su adecuado estado de conservación y funcionalidad. Apoyo Logístico administraba la mesa general de entradas y el archivo general de la organización garantizando el correcto flujo de la documentación dentro de ella y hacia terceros; asimismo, proveía a la organización la seguridad necesaria para su funcionamiento aplicando sistemas de control tendientes a imposibilitar la pérdida, sustracción, deterioro o destrucción de los bienes físicos de la ANSES.
- La Gerencia de Planeamiento tenía a su cargo el proceso de planificación incluyendo su seguimiento y evaluación y el diseño e implementación del modelo de gestión. Su dependencia inmediata (Planeamiento Estratégico y Control de Gestión) se ocupaba de la definición del modelo de gestión institucional y el diseño de la planificación estratégica y operativa del organismo coordinando las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados.
- La Gerencia de Sistemas y Telecomunicaciones tenía como responsabilidad primaria prestar servicios informáticos y de comunicaciones a todas las áreas usuarias de la ANSES. Sistemas debía satisfacer los requerimientos internos de sistemas a través del desarrollo de las respectivas aplicaciones y su mantenimiento, alineados con los objetivos de la organización. Telecomunicaciones proveía servicios de comunicaciones de voz, datos e imágenes utilizando las tecnologías más apropiadas para el cumplimiento de los niveles requeridos por las áreas usuarias, compatibles con las pautas establecidas en la organización.

Era competencia de Tecnología y Atención a Usuarios desarrollar las soluciones tecnológicas tendientes a la adecuación permanente entre las necesidades de la ANSES y los productos y servicios existentes en el mercado informático. Procesamiento Centralizado y Descentralizado se ocupaba de asegurar el procesamiento de datos de la ANSES con los niveles de calidad, eficiencia y eficacia requeridos por la organización. Y la Unidad de Seguridad Informática definía y aseguraba el cumplimiento de estándares de seguridad lógica y física en el ámbito de la red informática de la ANSES.

- La Gerencia de Finanzas asumía la responsabilidad primaria del gerenciamento de todos los actos y actividades vinculados con la gestión presupuestaria, contable, económica, financiera y patrimonial. Involucraba las áreas de Tesorería, Contabilidad, Presupuesto y Control de Gestión y Pago de Beneficios.
- La Gerencia de Normatización de Prestaciones y Servicios estaba encargada de proveer a la organización procedimientos referidos al diseño de procesos para el tratamiento de prestaciones y servicios así como para los referidos al funcionamiento institucional. Sus dependencias tenían la misión de coordinar la normativa interna necesaria para asegurar un desempeño homogéneo en materia previsional (Implementación y Seguimiento Normativo). Además, las áreas Previsional, Prestaciones Activas y Asignaciones Familiares debían proveer a la organización la normativa interna necesaria para asegurar un desempeño homogéneo en dichas materias, generar los requerimientos informáticos para tal fin y atender las consultas sobre el tema.
- Finalmente, la Gerencia de Control estaba encargada de establecer y operar una política de control dentro de la organización que permitiera la prevención y detección del fraude, tanto para las prestaciones otorgadas por el organismo como también en lo relativo a los ingresos del SUSS provenientes de aportes y contribuciones. Era la unidad responsable de coordinar las actividades sobre inspecciones e investigaciones especiales. Para ello, sus dependencias debían cumplir funciones relacionadas con el análisis de riesgo y evaluación de los sistemas de control aplicados a las prestaciones, el control prestacional y la detección e investigación de problemas en las operaciones prestacionales.

**Gráfico 1. Estructura de la ANSES, años 2001-2002**



Fuente: Anexo 1. Res. DEN 053/2002, ANSES

### **3. La ANSES en funcionamiento en la última década (2003-2012)**

Durante los años de gobierno del kirchnerismo (2003-2012), la ANSES fue ampliando sus funciones a partir de la expansión de las prestaciones relacionadas con la protección social y fue constituyéndose, al mismo tiempo, en la arena de luchas políticas por el paulatino incremento de sus responsabilidades, que antes eran atendidas principalmente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, así como por la disponibilidad de recursos y por las modalidades de gestión utilizadas.

A lo largo de esta segunda década de vida del organismo, se suscitó un conjunto de hechos significativos vinculados con las prestaciones que, a modo de hipótesis, delinear el nuevo rumbo de esta agencia estatal, a saber:

1) La implementación, a partir de 2005, de la denominada “moratoria previsional” (Decreto PEN 1454/2005, modificatorio de la Ley 24476), que implicó básicamente otorgar la posibilidad de acceder a un haber jubilatorio a toda persona que tuviera edad para jubilarse pero que no cumpliera con la exigencia de 30 años de aportes acumulados. Dicha medida significó un aumento considerable de la demanda de consultas y de altas de jubilaciones.<sup>7</sup>

2) La reestatización del sistema previsional en 2008 por vía de la Ley 26425. La finalización del Régimen de Capitalización, y el consecuente retorno al sistema de reparto, supuso la transferencia de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones al ámbito de la ANSES. Además, por decisión del Ejecutivo, los trabajadores de las AFJP fueron absorbidos por la ANSES, que entre 2008 y 2009 pasó de contar con aproximadamente 9500 trabajadores a tener cerca de 13.100, lo que representa un incremento del 38% de su personal en un año (ver gráfico 5).

---

<sup>7</sup> En una entrevista realizada a fines de 2012, el ex jefe de una UDAI expresó: “Lo de las amas de casa también, de golpe, acá nos estábamos acomodando..., a nosotros siempre nos controlaron con los números. En esta UDAI, donde siempre los números fueron altos, se hizo todo este ordenamiento, fue muy bueno; y yo te diría que estábamos acomodados con los números y en ese momento se larga la ley de amas de casa, la moratoria. Lógicamente, como en la asignación universal, se nos vino toda la provincia. Y todo el país se fue a las UDAI del ANSES, ¿entendés? Esta nueva jubilación produjo un desorden a algo que ya estaba casi listo. Fue muy buena medida la jubilación de amas de casa, y la asignación universal fue muy buena medida cuando se acató. El tema es que la sacan de la noche a la mañana sin que vos te organicés y sin que vos lo mirés, y bueno, eso produce estos descontrolés”.

3) La creación en 2009, por Decreto 1602/2009, de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), caracterizada por constituir un componente no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares dirigido a proteger a sectores de la población hasta entonces no cubiertos. Esta medida implicó un giro en los principios que regulaban el funcionamiento del organismo puesto que, hasta este momento, la ANSES estaba centrada en la administración de todas las prestaciones nacionales de la seguridad social a cargo del Estado, relacionadas especialmente con sistemas contributivos. En el mismo sentido operó la incorporación a este subcomponente de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (Decreto 446/2011) a partir de 2011.

4) La creación en 2010, por Decreto 459/2010, del Programa Conectar Igualdad con el fin de proporcionar una computadora a estudiantes y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente, capacitar docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de los equipos en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. A partir de estas iniciativas se busca reducir la brecha digital introduciendo nuevas tecnologías como así también los métodos para aplicarlas en el contexto escolar creando la posibilidad de inserción tanto del estudiantado como de la comunidad en el conocimiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) promoviendo valores tales como integración e inclusión social.

El programa fue implementado en conjunto por la Presidencia de la Nación, la ANSES, el Ministerio de Educación de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios. En particular, se determinó que en el ámbito de la ANSES recayera la definición del programa presupuestario que brindaría asistencia financiera al programa.

5) La creación en junio de 2012, por Decreto 902/2012, del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO. CRE.AR Bicentenario). El programa implica la constitución de un fondo fiduciario público a partir del cual se otorgan créditos a los beneficiarios, ya sea para la construcción de su propia vivienda o para adquirir aquellas que son construidas a través del programa. La adjudicación se realiza por sorteo. Para participar de él, los interesados son clasificados en grupos de acuerdo con su ubicación geográfica (provincia o subdivisión geográfica), su nivel de ingresos y las características sociodemográficas del hogar. Posteriormente, en julio de ese año, se comenzó a implementar un programa de créditos para jubilados y

pensionados nacionales denominado ARGENTA (Decreto 246/2011). Este último es financiado con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES y permite a los beneficiarios solicitarlo para adquirir un bien determinado en comercios conveniados o para la compra de pasajes de avión en la aerolínea estatal.

A diferencia del período precedente, no se identifican planes de transformación de la gestión de la envergadura del que tuvo lugar a mediados de los noventa. No obstante esto, se hicieron públicos otros dos planes estratégicos (2002-2005 y 2009-2011) dirigidos a mejorar la calidad del servicio que brinda la institución.

En el marco del segundo plan estratégico (2002-2005), que destaca entre sus nueve objetivos la gestión de la calidad como de significativa importancia para el futuro del organismo, se instrumentó en 2003 la Carta de Compromiso con el Ciudadano, que “define un conjunto amplio de servicios en cuanto a tiempos y formas de otorgamiento, accesos a información y a participación ciudadana” (Fernández Pastor y otros, 2005: 3). Asimismo, la ANSES implementó un Canal de Comunicación con el Ciudadano por el cual se vehiculizan reclamos, consultas, sugerencias y demás inquietudes de la ciudadanía respecto a los servicios que presta el organismo. En línea con la denominada “nueva estrategia gerencial”, se accedió a la certificación del sistema de Gestión de la Calidad (Norma IRAM-ISO 9001) en las UDAT Rosario y Tucumán y, posteriormente, en las UDAT Bahía Blanca y Resistencia. También se aplicaron encuestas para medir la satisfacción de los beneficiarios del sistema de reparto (Informe de Gestión ANSES, 2002-2004).

En la presentación del tercer plan, el director ejecutivo de la ANSES, Diego Bossio,<sup>8</sup> expresó:

A las metas de mejorar la calidad del servicio que brindamos, de administrar un sistema previsional justo y equitativo, y de continuar con la tarea de transformar a ANSES en un organismo moderno, se suman otras dos a partir del SIPA: **la de administrar de manera responsable, racional y con transparencia el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, así como la de propulsar el rol de ANSES como principal inversor institucional de la Argentina, contribuyendo a la producción y al empleo** (Plan Estratégico 2009-2011: 7, destacado nuestro).

---

<sup>8</sup> Diego Bossio asumió la Dirección Ejecutiva de la ANSES en 2009 y continúa en el cargo hasta la actualidad. Lo antecedieron Amadou Boudou (2008-2009), Claudio Moroni (2007-2008) y Sergio Massa (2002-2007). Ver mayores referencias en nota 5.

En este contexto, cabe subrayar el significado que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) asumió en el período. Dicho fondo tiene por finalidad: “a) atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales; b) constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos; c) contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo; y d) atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales”. Este fondo está conformado por: “a) los recursos propios percibidos por la ANSES que al cierre de cada ejercicio anual resulten de libre disponibilidad una vez deducida la deuda exigible del organismo y que se hallen registrados como disponibilidades o como activos financieros; b) los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización; c) las rentas provenientes de las inversiones que realice; y d) cualquier otro aporte que establezca el Estado nacional [...] (Decreto 897/2007).

Según se informa en el portal del FGS, está administrado por el director ejecutivo de la ANSES con la asistencia del Comité Ejecutivo que, a su vez, está integrado por los siguientes miembros: el director ejecutivo de la ANSES (preside el Comité), el secretario de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el secretario de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el secretario de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Asimismo, el subdirector de Operación del FGS de la ANSES es el secretario ejecutivo del Comité y también administrador operativo. Adicionalmente, el FGS está sujeto al control de organismos internos y externos al sector público con el objeto de garantizar la transparencia en su funcionamiento y operatoria; entre ellos se encuentran: el Consejo del FGS, que incluye representantes de trabajadores, jubilados, empresarios, legisladores, Jefatura de Gabinete y la ANSES; la Comisión Bicameral de Control de Fondos; la Gerencia de Control del FGS y la Gerencia de Auditoría del FGS; la Sindicatura General de la Nación (SIGEN); la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN).

De acuerdo con la normativa, el Consejo del FGS se reúne con una periodicidad de al menos dos veces por año para analizar y dar seguimiento a las decisiones de inversión realizadas por la Dirección Ejecutiva de la ANSES en relación con el FGS. Desde su creación en el año 2009 hasta

agosto de 2013, se procuró contar con la participación de las principales centrales sindicales (Confederación General del Trabajo de la República Argentina [CGT] y Central de Trabajadores Argentina [CTA]), agrupaciones de jubilados y pensionados (Confederación Patagónica de Entidades de Jubilados y Pensionados), organismos que nuclean a empresas privadas (Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina [ABAPRA], Asociación de Bancos Argentinos [ADEBA], Cámara Argentina de la Construcción [CAMARCO], Cámara Argentina de Comercio [CAC] y Confederación Argentina de la Mediana Empresa [CAME]) así como de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación con el objetivo de garantizar la representación de los intereses de diferentes sectores prevista en el decreto de creación del FGS. Hasta finales de 2013 se desarrollaron 25 reuniones en las que se generaron actas con las decisiones adoptadas que se encuentran publicadas en el sitio web de la ANSES.

Tanto la gestión del FGS como el proceso de **contrarreforma** del sistema previsional<sup>9</sup> y la introducción de nuevas prestaciones generaron cambios en la estructura organizativa de la institución y en la composición de la planta de personal.

En lo que sigue intentamos reconstruir –aunque de manera incompleta debido a la escasa información disponible– parte de las modificaciones que se fueron produciendo en la estructura organizativa:

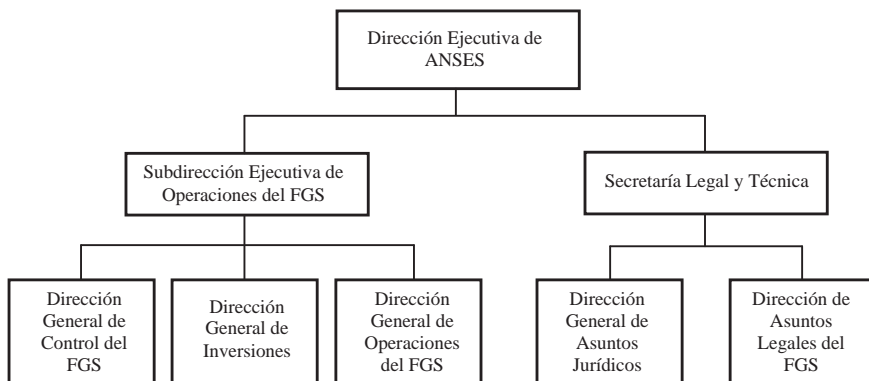
1) La creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) demandó, por un lado, la creación de una subdirección específica y tres áreas de control (del fondo propiamente dicho, de inversiones y operaciones y de créditos). Por otro lado, la aparición del fondo exigió cambios en la estructura organizativa funcional, reflejados en la sustitución de la Gerencia General y las Gerencias dependientes de ella por tres unidades de estructura con nivel de subdirección (de Prestaciones, de Administración y de Operación del FGS), dependientes de la Dirección Ejecutiva de dicha entidad, con el fin de administrar las cuestiones prestacionales, administrativas y de operación del FGS, respectivamente (Decreto 2105/08).

---

<sup>9</sup> Sobre la noción de proceso de **contrarreforma** del sistema previsional, ver Danani y Beccaria (2011) y el capítulo 2 de este libro.



**Gráfico 2. Organigrama de la estructura del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS). ANSES**

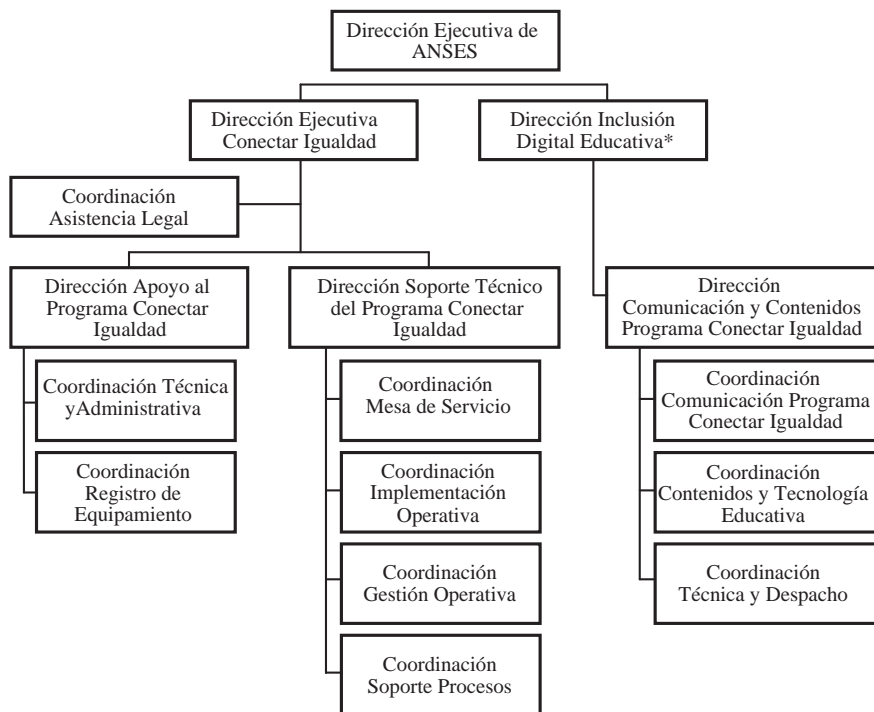


Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Portal ANSES, Institucional, Autoridades. Disponible en <http://fgs.anses.gob.ar/subseccion/autoridades-11> (consulta 25/10/2013).

2) La instrumentación del Programa Conectar Igualdad (PCI) supuso –como puede observarse en el gráfico que se presenta a continuación– la creación de una estructura orgánico-funcional específica, dependiente de la Dirección Ejecutiva del organismo, que amplía la ya existente. Esta estructura se corresponde con el tipo de decisiones que emanan del Comité Ejecutivo, que pueden dividirse en dos grandes grupos liderados por la Dirección Ejecutiva del PCI y la Dirección Inclusión Digital Educativa, respectivamente. De esta manera, las decisiones se agrupan en:

... por un lado, aquellas tendientes a la implementación de las decisiones de infraestructura, adquisición y mantenimiento de bienes y servicios y tecnología [...]; y por otro lado, las atinentes a las actividades de comunicación formal y por vía tecnológica (página web), la articulación con el Ministerio de Educación y coordinación por parte de [ANSES] de las actividades propias de capacitación y contenido educativo de las actividades del programa; como así también las definiciones de oportunidades de expansión geográfica de las propuestas (Res. DEA 011/2011).

**Gráfico 3. Organigrama de la Estructura del Programa Conectar Igualdad (PCI). ANSES**



Nota: \* Esta dirección actualmente se encuentra vacante.

Fuente: Anexo I. Res. DEA 011/2011, actualizada a partir de entrevista a funcionario PCI-ANSES, octubre 2013.

3) La gestión de nuevas prestaciones, en particular la AUH y la AUE, implicó la creación, en junio de 2010, por Resolución DEA 402, de la Coordinación del área de AUH dependiente de la Dirección de Trámites Complejos que, a su vez, se inscribe en la Dirección General de Prestaciones Centralizadas de la ANSES. Esta coordinación surgió como una unidad de apoyo a las UDAI y Oficinas de la ANSES distribuidas en el territorio nacional. Cabe destacar que la implementación de estas prestaciones ocasionó dificultades en lo que respecta a la atención del público en todo el territorio nacional a cargo de la ANSES (Res. DEA 961/2010). El mayor desequilibrio entre la oferta de atención y la

demanda del público se observó en las provincias de Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Mendoza, en la Ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires. A raíz de este diagnóstico, se declaró la emergencia edilicia operativa en la atención al público en todo el territorio nacional por un lapso de quince meses hasta alcanzar la infraestructura adecuada a las nuevas necesidades generadas; se habilitaron de esta manera procedimientos de contratación directa para la localización y readecuación de inmuebles destinados a las dependencias de la ANSES. A pesar de esto, cabe destacar que la ANSES tuvo la capacidad institucional suficiente para liquidar 3,4 millones de beneficios, es decir, habilitar el cobro a 1,8 millones de titulares en el primer mes de vida de la AUH;<sup>10</sup> proceso en el que se incluye la gestión del traspaso de 1,7 millones de beneficiarios de planes sociales a su órbita.<sup>11</sup> El proceso fue facilitado por la modalidad de adjudicación de los beneficios ya que, para acceder a esta prestación, solo era necesario contar con la información del grupo familiar y su domicilio actualizado en las bases de datos de la ANSES. Si el grupo familiar tenía los datos actualizados, no era necesario que presentara nuevamente la documentación, solo debía hacerlo si se había producido alguna modificación en ellos.<sup>12</sup>

4) En respuesta a la demanda creciente, durante todo el período, la ANSES desarrolló y expandió su esquema organizativo a nivel territorial profundizando su modalidad de gestión desconcentrada. Según se informa en la página web del organismo, los dispositivos que utiliza para la atención de consultas y realización de trámites vinculados con las prestaciones son de diverso tipo, a saber: Unidad de Atención Integral (UDAI), Unidad de Atención Transitoria (ULAT), Unidad Local de Atención de Empresas (ULADE), Unidad de Atención Móvil (UDAM), Terminales de Autoconsulta, Puntos de Información Previsional (PIP). En 2006, el organismo registraba 145 UDAI. Como se puede observar en el gráfico 4, actualmente, la ANSES cuenta con 326 UDAI y oficinas distribuidas en todo el territorio nacional.

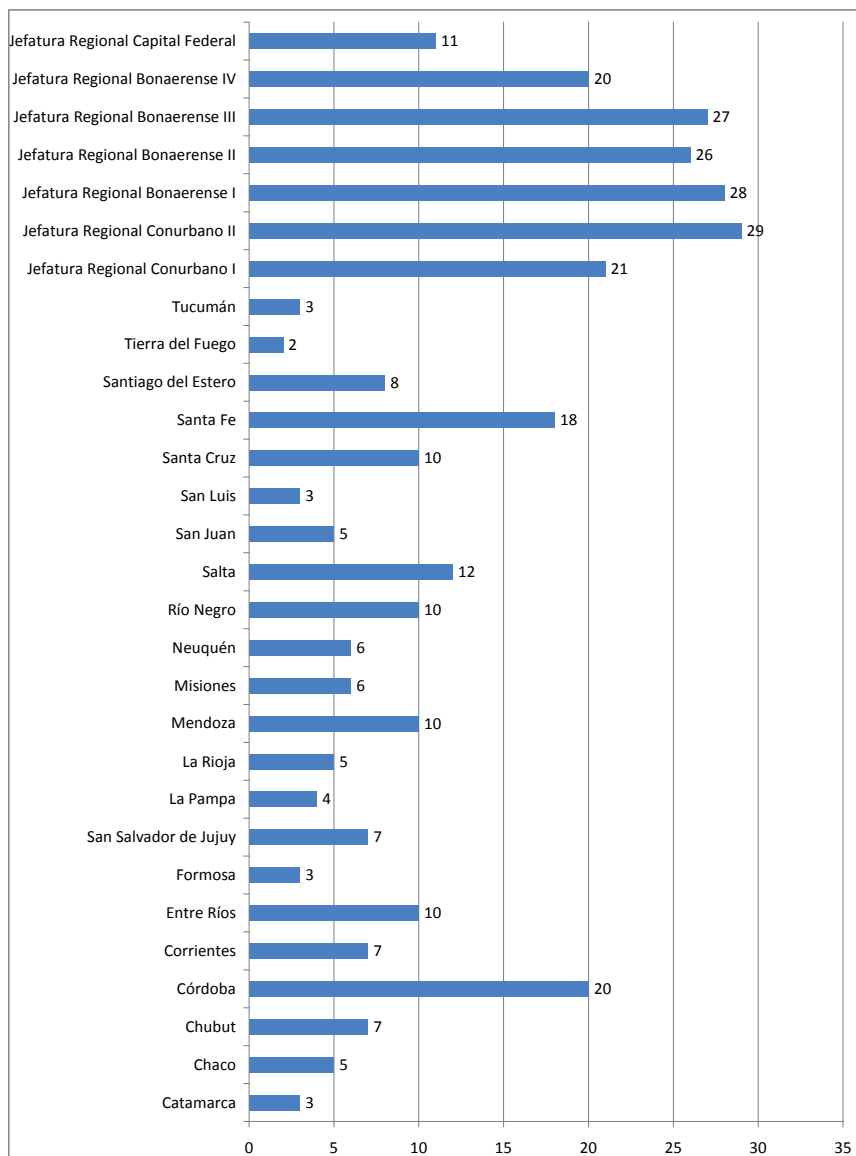
---

<sup>10</sup> Datos de diciembre 2009, a partir de las liquidaciones de ANSES, Boletín Previsional y de la Seguridad Social 2009, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

<sup>11</sup> “Concretamente este número contempla 994 mil niños y niñas menores de 18 años que pasaron del Programa Familias, 750 mil planes de empleo, 32 mil del programa de la Provincia de Buenos Aires, ‘Derecho Garantizado para la Niñez’ y 17 mil del programa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ‘Ciudadanía Porteña. Con todo derecho’” (Lozano y otros, 2011: 5-8, citado por Pautassi y otros, 2013: 13).

<sup>12</sup> Al respecto, ver Portal de ANSES, Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Disponible en <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal/asignacion-universal-hijo-144> (consulta 24/10/2013).

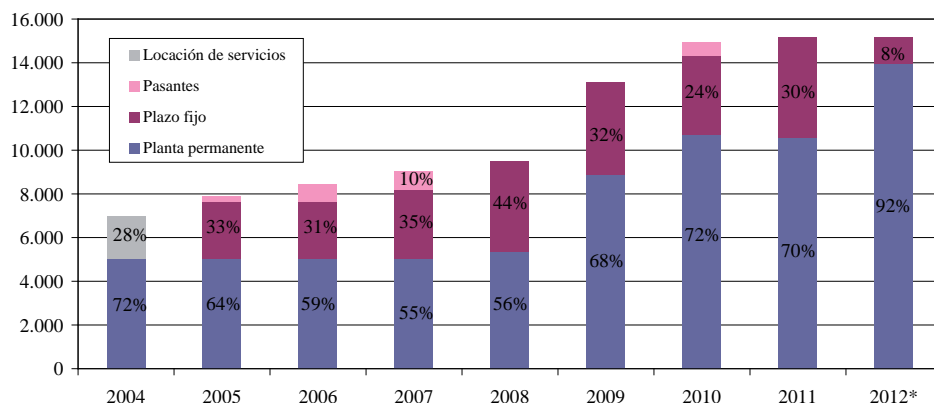
**Gráfico 4. Distribución territorial de UDAI y oficinas de ANSES (2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ANSES. Disponibles en <http://www.anses.gob.ar/oficinas/> (consulta 17/1/2013).

La evolución de los recursos humanos de la ANSES durante el período en análisis se muestra en el gráfico 5. Allí se puede observar que la planta de trabajadores de la ANSES se duplicó durante los años para los que se cuenta con información (2004-2012) al mismo tiempo que se eliminaron las contrataciones por locación de servicios y se amplió la formalización y regularización del personal en planta permanente, que en 2011 alcanzó el 70% de los trabajadores y en 2012 preveía comprender a más del 90% de los agentes de la institución.

**Gráfico 5. Evolución de la planta de trabajadores de la ANSES (2004-2012). Cantidad y distribución porcentual de trabajadores según forma de contratación**



(\*) Proyectado.

Fuente: Taller de Formación para Delegados organizado por la Junta Interna de ATE ANSES, Buenos Aires, 4 y 5 de octubre de 2011.

5) Finalmente, en relación con la producción y difusión de información correspondiente a las prestaciones desarrolladas por la ANSES, podemos destacar la creación del Observatorio de la Seguridad Social (OSS) en marzo de 2010, a través de la Resolución ANSES 153/2010, como un espacio académico orientado a la generación de un ámbito de reflexión y debate sobre las políticas de la seguridad social. Esa área institucional, dependiente de la Secretaría General de la ANSES, está dirigida a fortalecer las redes sociales de capacitación y a

ampliar los espacios de participación y difusión de información. Además, tiene entre sus funciones impulsar la generación de estudios técnicos y trabajos de investigación en materia de seguridad social extendiendo una red de contactos con otros observatorios, organizaciones, foros, consejos, universidades y ONG, al mismo tiempo que articula su accionar en el ámbito académico, a través del establecimiento de convenios con universidades, organizando y coordinando investigaciones, encuentros académicos, seminarios, talleres de trabajo y otras instancias de socialización y debate sobre las políticas de seguridad social.

Paradójicamente, la creación del OSS con las características mencionadas coincide con un proceso de deterioro en la difusión de información de registro de las actividades de la ANSES. Esto puede observarse en el reemplazo del periódico “Informe de la Seguridad Social” publicado hasta el cuarto trimestre de 2008 por la entonces Gerencia de Finanzas de ANSES por otras publicaciones con información incompleta y menos detallada y actualizada que la difundida en años anteriores, entre las que podemos destacar el *Boletín de la Seguridad Social* publicado trimestralmente por la Secretaría de Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o el *Boletín Previsional y de la Seguridad Social* publicado por el OSS y la Gerencia de Estudios de la Seguridad Social de la ANSES.

#### **4. Análisis de los ingresos y egresos financieros de la ANSES (1993-2012)**

Este apartado tiene por objetivo identificar y analizar los flujos financieros (ingresos y egresos) de la ANSES utilizados para sostener y acompañar su desarrollo institucional. Para ello, contemplaremos sus recursos y erogaciones (prestaciones a la seguridad social, transferencias, gastos figurativos y gastos de operaciones) en el período en estudio considerando las fuentes de ingreso, los componentes contributivos y no contributivos, los gastos en las diferentes prestaciones, etcétera.

Como se desprende del apartado anterior, los recursos y gastos de la ANSES se asignan al cumplimiento de sus responsabilidades relacionadas con la administración del Régimen Previsional Público, el sistema de Asignaciones Familiares, el Fondo Nacional de Empleo en lo que se relaciona con el Seguro de Desempleo, las pensiones no contributivas a los veteranos de la Guerra del

Atlántico Sur, las transferencias a las provincias en concepto de armonización,<sup>13</sup> el financiamiento del déficit de los sistemas de retiro y pensiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad nacionales, la puesta al pago de las pensiones no contributivas y el pago de las deudas con beneficiarios del SIJP. Además, tal como se describió, durante los últimos años se incorporaron recursos adicionales orientados a brindar asistencia financiera al Programa Conectar Igualdad, al Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR Bicentenario), al Programa de Créditos para Jubilados y Pensionados nacionales ARGENTA y a la implementación de la AUH y de la AUE.

La situación económico-financiera de la ANSES es representada a partir de la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, cuya estructura contempla los ingresos corrientes y de capital, las erogaciones corrientes y de capital, el resultado financiero, las contribuciones y erogaciones figurativas<sup>14</sup> y el resultado financiero total, que incluye los conceptos figurativos (cuadro 1).

---

<sup>13</sup> En 1999 algunas provincias que hasta entonces no habían transferido sus cajas previsionales firmaron con el gobierno nacional un “Convenio para la Armonización y el Financiamiento del Sistema Previsional” con el objetivo de armonizar los esquemas provinciales de previsión social con el adoptado por el sector público nacional mediante la homogeneización de los parámetros del sistema (alcuotas de aportes y contribuciones, años de aportes, edad de retiro y tasa de sustitución) y de asegurar el financiamiento, a cargo del gobierno nacional, de una porción de los desequilibrios previsionales provinciales que mantienen sus regímenes previsionales correspondientes al empleo público. Para más detalles, ver Cetrángolo y Grushka (2004) y Cetrángolo y Curcio (2005), entre otros.

<sup>14</sup> Los “gastos o erogaciones figurativos” son los gastos financieros de la administración central, los organismos descentralizados y las entidades de seguridad social que se hacen para financiar a esas mismas instituciones que consolidan en el Presupuesto General de la Administración Nacional. En el caso de la ANSES, por ejemplo, el pago de las contribuciones patronales que se destinan a financiar las prestaciones de la seguridad social o las erogaciones correspondientes al pago de Pensiones No Contributivas (PNC) dispuestas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se registran como gastos figurativos. Las contribuciones figurativas, por su parte, son recursos recibidos, en este caso por la ANSES, provenientes de esas otras instituciones que también consolidan en el presupuesto.

### **Cuadro 1. Conceptos incluidos en la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) de la ANSES**

<b>Recursos corrientes y de capital</b>
Contribuciones
Tributarios
Ingresos no tributarios
Rentas de la propiedad
Recursos de capital
Transferencias corrientes
<b>Erogaciones corrientes y de capital</b>
Prestaciones de la seguridad social
Transferencias corrientes y de capital
Gastos de operación y de capital
Intereses
<b>Superávit antes de contribuciones figurativas</b>
<b>Contribuciones figurativas</b>
<b>Gastos figurativos</b>
<b>Total de recursos</b>
<b>Total de gastos</b>
<b>Resultado financiero total</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES (2009).

En lo que sigue desplegaremos los conceptos que configuran el esquema AIF, presentado en el cuadro 1, utilizando los últimos datos disponibles que, en general, se corresponden con los incluidos en la Cuenta de Inversión del año 2012 o los más recientes a los que logramos tener acceso en cada caso. A tal efecto, desarrollamos las siguientes secciones con información de los recursos y las erogaciones incluyendo en estas últimas las prestaciones correspondientes a la seguridad social, a las transferencias y a los gastos figurativos que comprenden partidas presupuestarias de otras áreas del sector público nacional. Finalmente, se incorpora una descripción sobre los gastos operativos del organismo que completa el presente apartado.

#### **4.1 Recursos de la ANSES**

Los recursos con los que se financia la ANSES provienen de diversas fuentes principalmente ligadas al financiamiento previsional: aportes y contribuciones del



ingreso de los trabajadores –usualmente denominados recursos propios–, recursos tributarios basados en impuestos específicos y renta de la propiedad. Complementariamente, a partir del año 1992, el 15% de la coparticipación federal de impuestos (CFI) bruta se destina a la seguridad social, concepto que se presenta en un rubro separado bajo la denominación de “contribuciones figurativas”.

Los ingresos por aportes y contribuciones corresponden a los recursos resultantes de aplicar un determinado porcentaje al ingreso de los trabajadores. La ANSES percibe los ingresos para financiar las erogaciones previsionales, las asignaciones familiares, INSSJyP y el Fondo Nacional de Empleo.

Las alícuotas aplicadas sobre la masa salarial son variables por concepto y para distintas categorías establecidas. Los ingresos por aportes y contribuciones pueden clasificarse en:

- trabajadores en relación de dependencia: 11% de las remuneraciones sujetas a aporte;<sup>15</sup>
- trabajadores por cuenta propia autónomos: 27% sobre los niveles de renta de referencia establecida de manera discrecional;<sup>16</sup>
- trabajadores por cuenta propia monotributistas y servicio doméstico: suma fija de pago mensual según nivel estimado de ingresos brutos anuales, superficie afectada a la explotación, la energía eléctrica consumida en el año y el monto de alquileres devengados en el año,<sup>17</sup> en el primer caso, y según horas semanales trabajadas en el segundo;

---

<sup>15</sup> Según Resolución ANSES 266/13, a partir del 1/09/13 la base imponible para calcular los aportes tiene como límite mínimo \$861,57 y como máximo \$28.000,65. Los montos que constituyen límites de aportación se modifican periódicamente en función de los incrementos que sufren las prestaciones del régimen por movilidad.

<sup>16</sup> Ver Resolución General AFIP 3453/13, que establece las rentas de referencia para el período devengado en marzo de 2013 en adelante. En el esquema establecido por el Decreto 1866/06, se prevén cinco categorías determinadas en función de la actividad desarrollada y los ingresos brutos anuales obtenidos. Cada una de las categorías tiene asociada una renta de referencia que se actualiza periódicamente según el índice de actualización de las prestaciones del régimen público. A su vez, los trabajadores autónomos que realicen actividades penosas o riesgosas por las cuales le corresponda un régimen previsional preferencial deberán ingresar mensualmente un importe adicional del 3%.

<sup>17</sup> Estos parámetros son declarados por el monotributista en el momento de su inscripción. Ver art. 8° Ley 24977 para la definición de las categorías. Asimismo, por Ley 25865 –promulgada en 2004– se introdujo una categoría adicional que incluye a personas en situación de vulnerabilidad social, sin tributo alguno con destino específico a la seguridad social, aun cuando los años

- contribuciones de los empleadores: 16% de las remuneraciones según Ley 24241, aún vigente para el sector público, pero con varias modificaciones posteriores para el sector privado;<sup>18</sup> tienen el mismo límite mínimo al que están sujetos los aportes de los trabajadores, pero no están sujetas a máximo alguno.

Existen, sin embargo, algunas excepciones a la aplicación de las alícuotas mencionadas previamente. Por un lado, hay regímenes promocionales que benefician a empresas con características especiales (actividades particulares, tamaño de la empresa, etcétera).<sup>19</sup> También gozan de una reducción de las contribuciones con destino a la seguridad social los empleadores que, por el término de 24 meses contados a partir del inicio de una nueva relación laboral o de la regularización de una preexistente con ausencia total de registración, no disminuyan la plantilla total de trabajadores activos al 30/11/2012 y hasta dos años después de la finalización del plazo para acceder al beneficio de reducción de contribuciones (31/12/2015). El beneficio consiste en que durante los primeros 12 meses solo ingresarán el 50% de las contribuciones y por los segundos 12 meses pagarán solo el 75% de ellas.

Asimismo, en el caso de los trabajadores de regímenes especiales,<sup>20</sup> se añaden dos puntos porcentuales de aporte a los del régimen común y el cálculo de

---

tributados en este régimen se computan a los fines de la determinación del derecho a una prestación previsional.

<sup>18</sup> Las alícuotas correspondientes a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de seguridad social regidos por las Leyes 19032 (INSSJP), 24013 (Fondo Nacional de Empleo), 24241 (SIJP) y 24714 (Régimen de Asignaciones Familiares) se establecen de acuerdo con lo siguiente:

a) 21% para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios con excepción de los comprendidos en las Leyes 23551 (Asociaciones Sindicales de Trabajadores), 23660 (Obras Sociales), 23661 (Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud) y 24467 (Pequeñas y Medianas Empresas). Quedan comprendidos aquellos empleadores cuya actividad principal encuadre en el Sector Servicios o en el Sector Comercio –de acuerdo con la Res. SPYME 24/01– siempre que sus ventas totales anuales superen en todos los casos los \$48.000.000.

b) 17% para los restantes empleadores no incluidos en el inciso anterior. Asimismo, será de aplicación a las entidades y organismos con participación estatal, los bancos y entidades financieras nacionales regidos por la Ley 21526 y todo otro organismo nacional, provincial o municipal que venda bienes o preste servicios a terceros a título oneroso, comprendidos en el art. 1° de la Ley 22016.

<sup>19</sup> Ver Decreto 814/01 y modificatorios.

<sup>20</sup> Existen cuatro regímenes especiales de previsión social actualmente vigentes, a saber: diplomáticos (Ley 22731), docentes (Leyes 22929, 23026 y 23626), investigadores (Ley 24016) y funcionarios (Ley 24018). Para más detalles, ver el capítulo 1 del libro anterior (Danani y Hintze, 2011) y Bertranou y otros (2011).

los aportes se efectúa sin considerar el límite máximo para su base imponible. Además, existen aportes a cargo del trabajador adicionales para cierto grupo de actividades diferenciales.<sup>21</sup>

En consecuencia, la tasa de aportación efectiva a la seguridad social en relación con la masa salarial sujeta a contribución resulta un promedio ponderado que debe tomar en consideración las alícuotas generales y particulares para cada grupo de trabajadores. La estimación para el año 2010 es cercana al 23%.<sup>22</sup>

$$AE^{2010} = \sum_{i=1}^n AAC_i^{2010} * \frac{MSI_i^{2010}}{MSI^{2010}}$$

donde:

$AE^{2010}$  es la alícuota efectiva por aportes y contribuciones del año 2010

$AAC_i^{2010}$  es la alícuota por aportes y contribuciones de 2010 para los trabajadores del grupo  $i$

$MSI_i^{2010}$  es la masa salarial imponible de los trabajadores del grupo  $i$  en 2010

$MSI^{2010}$  es la masa salarial imponible del total de trabajadores aportantes en 2010.

Adicionalmente a los recursos originados en aportes y contribuciones de la seguridad social, la ANSES recibe otros recursos provenientes de la recaudación impositiva (“tributarios”). Del total de la recaudación de cada uno de los siguientes tributos, se destinan los siguientes porcentajes al financiamiento de la seguridad social:

- Impuesto al Valor Agregado (IVA): 11%, neto de reintegros a las exportaciones
- Monotributo (componente impositivo): 70%
- Impuesto a las Ganancias: 20%
- Impuesto a los Combustibles: naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, en la medida que califiquen como naftas 21%; gasoil, diesel-oil, kerosén y el gas natural 100%
- Impuesto a los Cigarrillos 100%

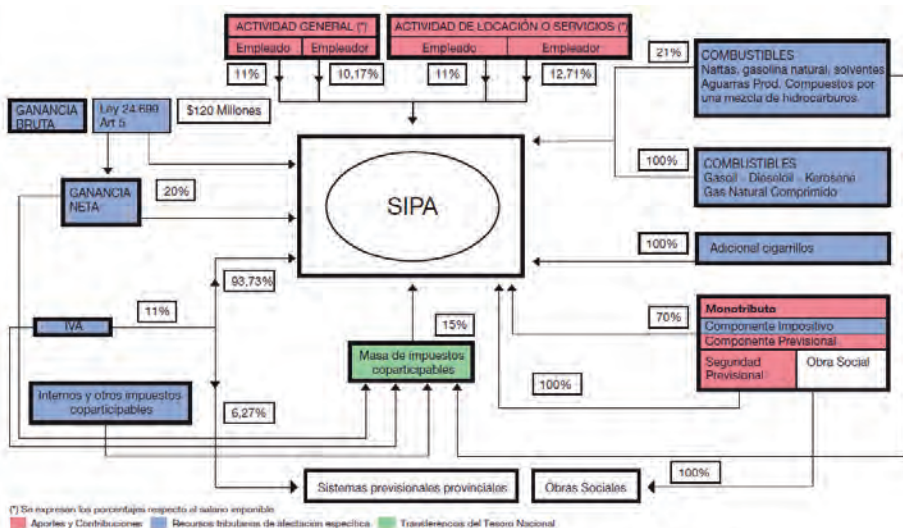
<sup>21</sup> Leyes 24175, 24241 (art. 157) y 25322.

<sup>22</sup> Utilizamos estimaciones correspondientes al año 2010 por ser el último para el cual se obtuvieron datos. De todas maneras, no esperamos que hayan existido variaciones significativas sobre esta relación en los últimos años.

En relación con los recursos no contributivos, podemos agregar que, debido a la crisis de financiamiento que atravesaba el Sistema de Seguridad Social, en 1992 se firmó el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (más conocido como Pacto Fiscal I), que establece la cesión del 15% de la masa coparticipable<sup>23</sup> al financiamiento del sistema previsional nacional. Esta cesión posteriormente fue prorrogada con la firma del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (Pacto Fiscal II), en agosto de 1993, frente a la inminente aprobación de la reforma del régimen previsional de ese año que, entre otras modificaciones, derivó parte del financiamiento contributivo hacia las AFJP.

En el siguiente esquema presentamos de manera sintética las fuentes actuales de financiamiento del SIPA o prácticamente de la ANSES en su conjunto.

**Gráfico 6. Fuentes de financiamiento del SIPA**



Fuente: ANSES (2010).

<sup>23</sup> La masa coparticipable es el volumen de fondos a distribuir establecidos por la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales (Ley 23548), que se integra por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales, con las excepciones definidas en el artículo 2º de la mencionada norma y modificatorias, entre las que podemos destacar los derechos de importación y exportación, regímenes especiales, impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica e impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias.

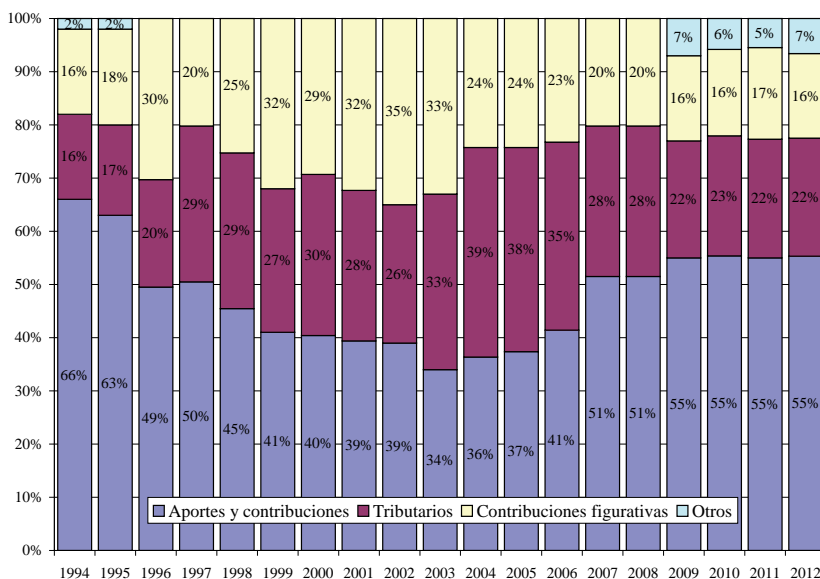
En el gráfico 7 presentamos, para el período 1994-2012, la composición de los ingresos totales de la ANSES según fuente de financiamiento y su participación relativa. En 1994 la mayor fuente de ingresos eran los recursos por aportes y contribuciones sobre la nómina salarial (66%), mientras que los ingresos de origen tributario y los figurativos representaban el 16% cada rubro. La participación de la carga sobre el salario (recursos “genuinos” en un sistema en el que el acceso a beneficios se basa en la historia contributiva) fue disminuyendo de manera significativa como consecuencia de la reforma previsional (Ley 24241 de 1993), que generó un drenaje de aportes personales a favor del régimen de capitalización, simultáneamente con un aumento constante del desempleo y del empleo no registrado.<sup>24</sup> Así, en 2003, la participación de la carga salarial se redujo al 34%, en tanto los recursos tributarios y los figurativos (coparticipación) alcanzaban el 33% cada uno.

Sin embargo, la tendencia se revierte a partir de 2005, producto de un incremento en el empleo registrado sumado al aumento del salario real y los efectos de la reforma de 2007, que reabrió la posibilidad de elección de regímenes a los afiliados al SIJP y a partir de la cual se verificó un traspaso de aportantes a favor del régimen de reparto. La recuperación de los recursos contributivos se extiende hasta el año 2009 cuando el 55% del total de los recursos corresponden a los ingresos por aportes y contribuciones, seguidos por los ingresos tributarios (22%) y la coparticipación (16%), mientras que el 7% restante corresponde a rentas de la propiedad (incluidas en “otros recursos”). Este último concepto toma mayor relevancia a partir del año 2009 al incluir los rendimientos líquidos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) conformado con los fondos transferidos desde las cuentas de capitalización individual administradas por las AFJP. Desde ese ejercicio en adelante, la estructura de los recursos parece haber alcanzado una composición estable en torno a las proporciones mencionadas.

---

<sup>24</sup> Todo ello junto con la reducción de las alícuotas personales y patronales implementadas en esa década (Cetrángolo y Grushka, 2008).

**Gráfico 7. Distribución del total de recursos corrientes y figurativos según fuente. Años 1994-2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES y MECON.

## 4.2 Erogaciones de la ANSES

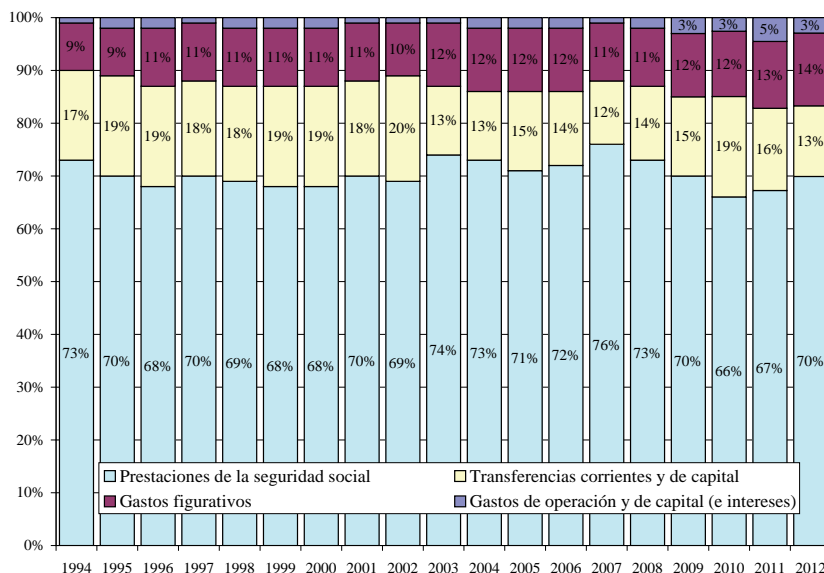
Las erogaciones pueden ser clasificadas en cuatro grandes grupos: prestaciones de la seguridad social, transferencias corrientes y de capital, gastos operativos y gastos figurativos.

Como mencionamos, la ANSES se encarga de realizar los pagos correspondientes a las prestaciones previsionales, al sistema de Asignaciones Familiares y al Fondo Nacional de Empleo. Además, atiende los déficits financieros de las cajas previsionales provinciales que armonizaron su normativa con la del SIPA. Todos estos conceptos se registran en el rubro Transferencias, mientras que los “gastos figurativos” son ejecutados por la ANSES, pero asociados con las prestaciones de las cajas de previsión de las fuerzas armadas y de seguridad y las pensiones no contributivas.

Durante el período 1994-2012 no se registraron cambios significativos en la estructura de egresos desde esta perspectiva. En promedio, el 71% del gasto

total de la ANSES se destinó al pago de prestaciones de la seguridad social, las transferencias representaron el 16%; los gastos figurativos, el 11% y los gastos operativos, el 2%. La participación de las transferencias crece en el año 2010 y posteriores especialmente por las mencionadas AUH y AUE, que también se incluyen en este rubro (gráfico 8).

**Gráfico 8. Distribución del total de gastos de la ANSES según destino. Años 1994-2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES y MECON.

Más allá de la estructura de erogaciones, destacamos que, desde el año 2003 en adelante, el gasto en prestaciones previsionales creció significativamente debido a dos factores complementarios: la implementación del llamado Programa de Inclusión Previsional, que implicó la expansión de la población beneficiaria,<sup>25</sup> y una paulatina recuperación del poder adquisitivo de las prestaciones pagadas.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Para más detalles, ver Boudou y otros (2007), Bertranou y otros (2011) y el capítulo 2 del presente libro.

<sup>26</sup> Desde el esquema de solidaridad previsional previo al SIJP y hasta 2008, el ajuste de los beneficios previsionales era establecido anualmente en el diseño del Presupuesto de la

Respecto de la expansión de la cobertura previsional sobre la población pasiva, entre 2006 y 2010, el gobierno impulsó varias iniciativas que permitieron incorporar a aproximadamente 2,5 millones de nuevos beneficiarios. Principalmente a través de la Moratoria Previsional, todos los adultos mayores que cumplida la edad de retiro no alcanzan el requisito de treinta años de aportes pueden inscribirse y percibir su haber jubilatorio, del cual se descuenta un monto determinado destinado a cancelar en hasta 60 cuotas fijas los aportes faltantes.

En relación con las prestaciones pagadas en este rubro, tras diversos ajustes realizados como consecuencia de las presiones fiscales y después de la crisis de 2001-2002, se implementó una serie de medidas que permitió la gradual recuperación del poder adquisitivo priorizando el incremento del haber mínimo. A partir de octubre de 2008 se estableció un nuevo régimen de movilidad jubilatoria (Ley 26417) mediante la aplicación de un mecanismo automático de actualización semestral de los haberes, que contempla la evolución de los salarios y la recaudación de la ANSES. En consecuencia, el beneficio mínimo alcanzó en septiembre de 2013 \$ 2.476,98.

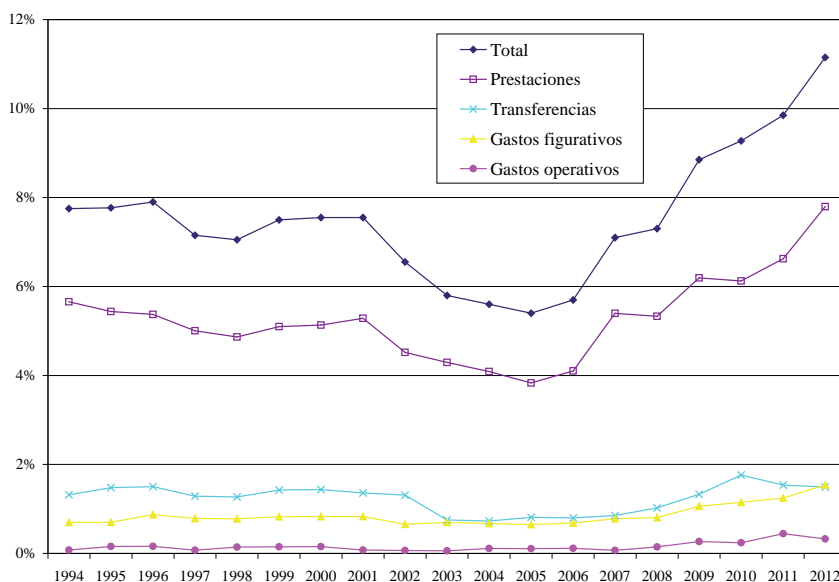
Con el fin de cuantificar la importancia relativa de la seguridad social administrada por la ANSES, en el gráfico 9 presentamos la evolución del gasto (según concepto) en términos del Producto Interno Bruto (PIB). En promedio, el gasto es equivalente al 7,52% del PIB con un desvío estándar del 1,5%. En términos temporales, hasta el año 2001, el gasto representaba el 7,5% del PIB; a partir de la crisis económica de 2002, se reduce significativamente y promedia el 5,8% entre 2002 y 2006. La tendencia se revierte y, como consecuencia de los dos factores antes mencionados, en 2012 el gasto total exhibe un nivel máximo histórico que representa el 11,2% del PIB para ese ejercicio.

---

Administración Nacional y no existía un mecanismo automático (al respecto, ver el capítulo 2 del presente libro).



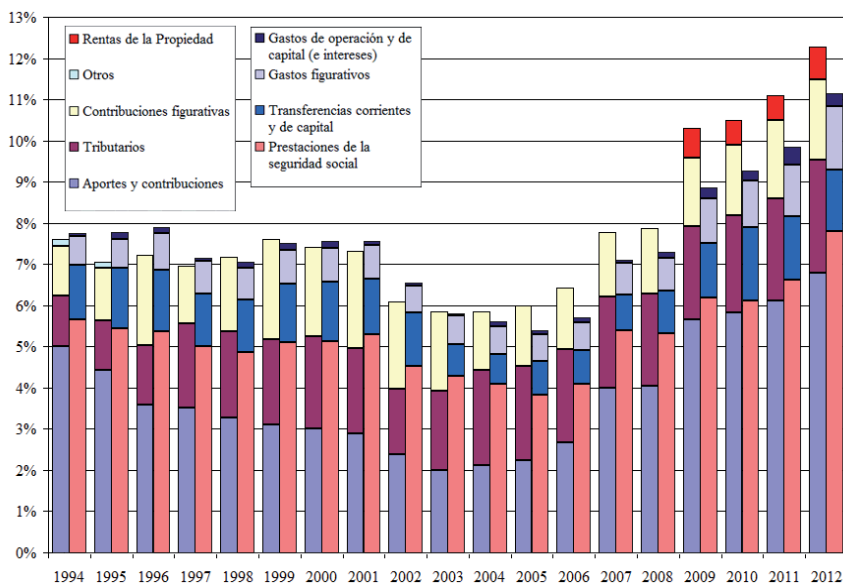
**Gráfico 9. Gasto de la ANSES según concepto. Años 1994-2012**  
(en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES y MECON.

En resumen, en el gráfico 10 presentamos el flujo de recursos (R) y erogaciones (E) de la ANSES durante el período analizado (1994-2012), expresados en relación con el PIB de cada ejercicio. En primer lugar, podemos destacar tres períodos marcados con respecto al tamaño de la ANSES en relación con el producto o ingreso del país. Entre su creación en 1994 y la explosión de la crisis de 2001, los ingresos y gastos de la ANSES se mantuvieron relativamente constantes alrededor de 7 u 8 puntos porcentuales del PIB. La crisis y luego el comienzo del proceso de recuperación redujeron esa relación entre 2002 y 2004 a un nivel cercano a un 6% del producto, y a partir de 2005-2006 se produjo un espectacular crecimiento sostenido que implicó superar el máximo histórico cada año hasta llegar en 2012 al 12% del PIB desde la perspectiva de los ingresos y al 11% del producto desde la óptica de los gastos de la ANSES, lo que casi duplica el nivel del comienzos del siglo XXI.

**Gráfico 10. ANSES: esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento. Años 1994-2012 (en porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES y MECON.

A su vez, en la comparación de las barras de la izquierda (recursos) y de la derecha (erogaciones) de cada año, podemos observar que luego de un primer trienio (1994-1996) de déficits anuales significativos, a partir de 1997 se inaugura en la ANSES un período de relativo equilibrio fiscal que se sostendrá hasta el ejercicio 2004, con alguna excepción deficitaria durante la crisis en 2001 y 2002. Podemos explicar este equilibrio como consecuencia de una mayor proporción de los aportes no contributivos provenientes de recursos tributarios, acompañados por un achatamiento en los gastos de las prestaciones, que se traducen en una menor capacidad de protección durante ese período.

Desde 2005 el crecimiento de los recursos se desarrolla a mayor ritmo que el de los gastos, lo que origina niveles de superávit crecientes de allí en adelante. El superávit es significativamente mayor a partir del año 2009, en el que comienzan a ingresar los recursos provenientes de los aportes personales que hasta entonces eran volcados a las AFJP. Los ingresos de Rentas de la Propiedad, que comienzan a registrarse significativamente desde ese año, corresponden al rendimiento del FGS, que en diciembre de 2008 incorporó \$ 100.403 millones provenientes de las ex-AFJP.

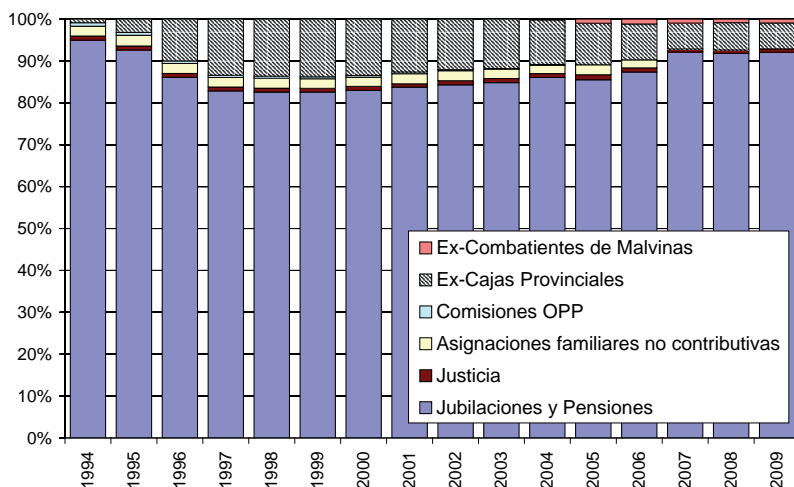
A continuación analizamos la composición del gasto destinado a cada uno de los conceptos mencionados: prestaciones destinadas a la Seguridad Social, Transferencias, Gastos Figurativos y Gastos Operativos.

#### **4.2.1 Prestaciones de la seguridad social**

Entre 1994 y 2010, en promedio, el 87% de estas prestaciones corresponde al pago de jubilaciones y pensiones. Hasta el año 2008, este concepto abarca el otorgamiento y liquidación de las prestaciones del régimen nacional de jubilaciones y pensiones, tanto el pago de beneficios del régimen tradicional de reparto como los asociados a la componente pública del régimen de capitalización. A partir de 2009 se corresponde en su totalidad con los beneficios del SIPA.

Con una menor importancia relativa (9% en promedio), el pago de las prestaciones contempla también las asociadas con los beneficios otorgados por las ex Cajas Previsionales de las Provincias transferidas al régimen nacional. No obstante, su participación decrece a medida que se va reduciendo el número de beneficiarios y en 2010 representa el 5,7% del total de prestaciones.

**Gráfico 11. Prestaciones de la seguridad social, según componente.  
Años 1994-2009 (estructura porcentual)**



(\*): Comisiones por Órdenes de Pago Previsionales (OPP).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES.

#### **4.2.2 Transferencias de la ANSES**

Los rubros más significativos de Transferencias en 2010, en orden de importancia, son Asignaciones Familiares, INSSJyP, Provincias, Subsidios, Desempleo y otras (gráfico 12).

La participación de Asignaciones Familiares (64%) ha crecido desde 2007 debido a tres factores:

a) una modificación contable ya que, tradicionalmente, el gasto en Asignaciones Familiares no Contributivas (para los beneficiarios del SIJP)<sup>27</sup> se devengaba en el rubro Prestaciones de la Seguridad Social y en 2007 se comenzó a contabilizar en Transferencias de la Seguridad Social junto con las demás asignaciones;

b) la creciente incorporación de empresas al Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), con la consecuente la reducción del Fondo Compensador hasta casi cesar sus pagos en 2011;

c) como ya se mencionara, a fines de 2009 se estableció la AUH, cuyas erogaciones representaron el 38% del total de asignaciones familiares o el 74% de las contributivas.<sup>28</sup>

En segundo lugar, las transferencias realizadas al INSSJyP (12% del total) en concepto de contribuciones de los jubilados y pensionados (3% del beneficio), con una participación que perdió relevancia ya que hasta 2003 también incluía los aportes de los trabajadores activos.

Simultáneamente, en ese mismo año comienzan a registrarse transferencias a favor de las cajas provinciales no transferidas (14% promedio, 9% en 2010), destinadas al financiamiento de sus desequilibrios previsionales, con la intención de iniciar un proceso de armonización entre los parámetros de sus regímenes con los del sistema previsional nacional. Cabe recordar que, como se mencionó anteriormente, entre 1994 y 1996, once jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires,<sup>29</sup> Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán) integraron sus regímenes al SIJP transfiriendo tanto sus erogaciones como los ingresos. Adicionalmente, la ANSES quedó a cargo de la liquidación de los beneficios de las fuerzas de seguridad de dichas jurisdicciones.

Los Subsidios incluyen la contención familiar por fallecimiento a los familiares de beneficiarios de los sistemas de la seguridad social (Decreto 599/06)

<sup>27</sup> Según lo dispuesto por la Ley 24714 y sus modificatorias.

<sup>28</sup> Para más detalles sobre Asignaciones Familiares, ver el capítulo 5 del presente libro.

<sup>29</sup> En el momento de transferir su caja, la Ciudad de Buenos Aires no gozaba de autonomía.

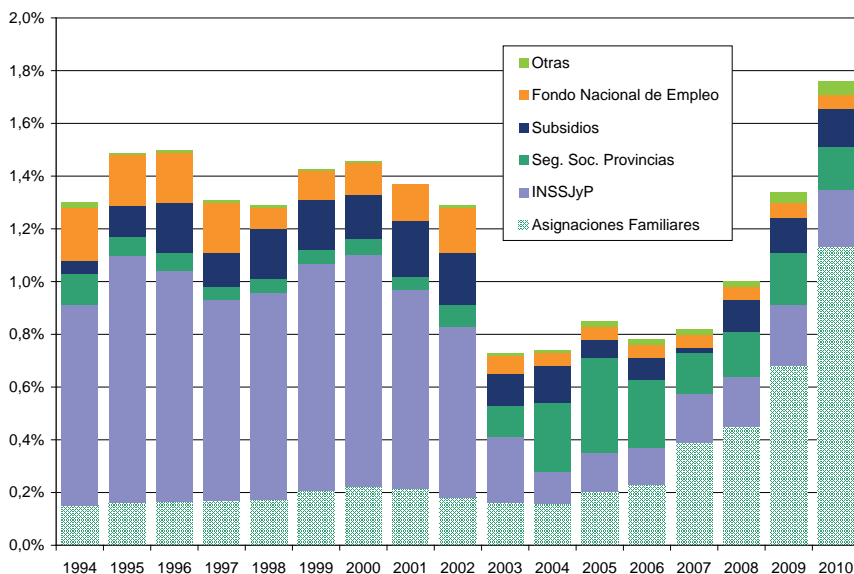
y (con menor relevancia) el complemento por tarifas establecido en el Decreto 319/97. Adicionalmente, se incluye el pago por única vez, durante diciembre de 2010, de una suma fija de \$500 para casi 5 millones de beneficiarios del SIPA (Decreto 1856/10), que devengó un total de \$ 2261 millones.

Otra transferencia con menor impacto es el Seguro de Desempleo, que se otorga a través de un sistema contributivo y comprende a los trabajadores de la actividad privada en relación de dependencia (a excepción de los trabajadores de la construcción, del servicio doméstico y de los comprendidos en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario). La prestación es del 50% del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los últimos seis meses de la relación laboral que originó el desempleo con un límite máximo y mínimo. La prestación disminuye el 15% del quinto al octavo mes y otro 15% del noveno al duodécimo mes. Durante el año 2010 se atendieron en promedio 128.000 casos mensuales por un monto de \$ 351, lo que devengó un total de \$ 683 millones.

También mencionamos el pago de comisiones (principalmente gastos de la AFIP) por Pagos Previsionales, Recaudación, Bancarias y por Transferencia, que en 2010 totalizaron \$ 797 millones y en el gráfico 12 se incluyen en el concepto Otras Transferencias.

En resumen, en el gráfico 12 incluimos la evolución de las transferencias durante la última década y media correspondientes a los diferentes conceptos que las componen. Allí podemos observar que, luego de la caída de 2003, explicada principalmente por la mencionada reducción de aportes de los trabajadores activos desde ese año, el incremento posterior a ese ejercicio se explica fundamentalmente por el componente de asignaciones familiares a través de los tres factores que detallamos anteriormente (modificación contable, incorporación creciente de empresas al SUAF y el establecimiento de la AUH, con impacto en el último año analizado).

**Gráfico 12. Transferencias de la ANSES según concepto, años 1994-2010 (en porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES y MECON.

#### 4.2.3 Gastos figurativos de la ANSES

Los gastos figurativos de la ANSES comprenden partidas que son presupuestadas por otras reparticiones públicas; se destacan el financiamiento a pasividades militares (pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad) y al programa de pensiones no contributivas (PNC). Las PNC constituyen una alternativa relevante para la extensión de la cobertura de la seguridad social a la población adulta mayor.

Las pasividades militares (Policía Federal, Policía ex Territorios Nacionales, Servicio Penitenciario, Gendarmería Nacional, Fuerzas Armadas, Prefectura Naval Argentina, Administración de Parques Nacionales) tienen características especiales por mezclar fines previsionales con un marco de retiro específico dadas las particularidades de cada actividad. El número total de beneficiarios ha permanecido relativamente estable a lo largo de la primera década del siglo XXI, cerca de 180.000 (Bertranou y otros, 2011).

En 2010, la Caja de Retiros, Pensiones y Jubilaciones de Policía Federal (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos) recibió \$ 2425 millones y el Instituto de Ayuda Financiera para pagos de retiros y pensiones militares (Ministerio de Defensa), \$ 2151 millones (MECON, 2011).

El programa de PNC<sup>30</sup> se desarrolla en un contexto de la política social que presenta una importante fragmentación tanto entre niveles de gobierno (nación, provincias y municipios) como entre instituciones del gobierno nacional. Al reformarse el sistema previsional en 1994, las PNC fueron separadas de los programas contributivos, que continuaron en el ámbito del Ministerio de Trabajo reorganizados en el SIJP. A partir de enero de 1996, el programa de PNC pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, que hasta 1999 dependió de la Presidencia de la Nación y desde entonces, del Ministerio de Desarrollo Social.

El programa de PNC otorga seis tipos de beneficios:

- i) por vejez;
- ii) por invalidez;
- iii) a madres de siete o más hijos;
- iv) “graciables” otorgados por el Congreso de la Nación;
- v) a ex combatientes de la guerra de Malvinas;
- vi) otros por leyes especiales (incluye a familiares de desaparecidos durante el gobierno militar).

Los tres primeros programas son también denominados “pensiones asistenciales”. Las condiciones de obtención de estos beneficios contemplan algunos de los siguientes factores (dependiendo del tipo de pensión): falta de cobertura previsional alternativa, ausencia de subsidios de cualquier tipo, falta de ingresos laborales, riesgo médico-social, vejez, soledad, ausencia o desempleo del progenitor para las madres de familia numerosa, desempleo, presencia y cantidad de hijos menores, incapacidad permanente y desamparo institucional.

Las PNC constituyen un programa de relevancia tanto por la cantidad de beneficiarios alcanzados como por el volumen de recursos que demanda. En general, el programa es de naturaleza asistencial con el objeto de aliviar la pobreza; sin embargo, algunas de sus prestaciones no tienen plenamente dicho objetivo y responden a otras demandas.

Entre 1999 y 2003 observamos un relativo estancamiento en la cobertura de las PNC ya que el número de beneficios pasó de 346.000 a 345.000. Particularmente, la cantidad de beneficiarios de PNC por vejez e invalidez también estuvo prácticamente congelada dado que, para otorgar un nuevo beneficio,

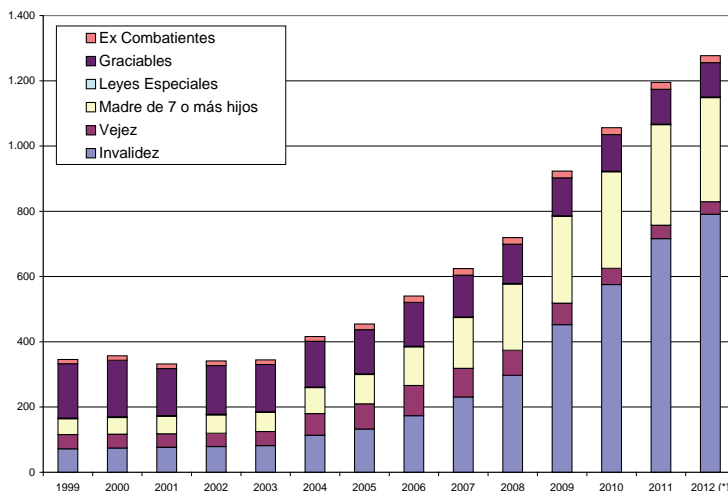
---

<sup>30</sup> Comentarios basados en Bertranou y otros (2011).

debía generarse una baja en el padrón a los efectos de liberar los correspondientes recursos.

Finalmente, entre 2004 y 2012, el programa de PNC creció significativamente (207% acumulado o 15% anual) y llegó a casi 1,3 millones de destinatarios (gráfico 13). El mayor crecimiento correspondió a pensiones por invalidez (596%) y a madres de siete o más hijos (307%). También fue significativo el aumento relativo de ex combatientes de Malvinas (47%, tanto en casos como en montos involucrados),<sup>31</sup> mientras que las pensiones por vejez aumentaron entre 2004 y 2006 y su posterior descenso se vincula con la posibilidad de convertir el beneficio en uno del régimen contributivo a través de la mencionada “Moratoria”.

**Gráfico 13. Evolución del número de beneficios de PNC.**  
**Años 1999-2012 (en miles)**



(\*): Datos provisorios, actualizados a junio de 2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTEySS (BESS 2º trimestre de 2012).

<sup>31</sup> Por Decreto 1357/04 (declarado válido por el Congreso en 2007), se establece que la ANSES tendrá a su cargo el otorgamiento, liquidación y pago de estas PNC y que el monto de dichas pensiones será equivalente a tres veces el nivel mínimo de las prestaciones a cargo del régimen previsional público del SIJP. Este monto es compatible con cualquier otro beneficio de carácter previsional permanente y los derechohabientes tendrán derecho al 100% del beneficio que percibía el causante. Por Decreto 866/05, estas PNC pasan a denominarse “Pensiones Honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur”, se extienden al personal de oficiales y suboficiales que se encuentren en situación de retiro o baja voluntaria u obligatoria y se amplían los alcances de las compatibilidades.



La evolución que presentamos está asociada con cambios normativos y de gestión. En el año 2003 se realizó una serie de cambios normativos que modificaron la reglamentación sobre los requisitos de acceso a las PNC (Decreto 582/03) y se eliminaron restricciones presupuestarias para su otorgamiento (Decreto 583/03), lo que posibilitó la expansión de la cobertura de este programa. Además, a partir de 2004 se llevó adelante una serie de acciones que también contribuyeron a incrementar la cobertura: se realizaron campañas de difusión y disponibilidad de beneficios asistenciales, se abrieron nuevos Centros de Atención Personalizada donde se da inicio y seguimiento a los trámites de altas de beneficios, se realizaron operativos de campo en zonas de alta vulnerabilidad, se avanzó en la modernización de los sistemas informáticos, lo que permitió disminuir el tiempo de evaluación de los expedientes y reducir de este modo el período que media entre el inicio del trámite, la aprobación del beneficio y su cobro efectivo, se suscribieron convenios de colaboración con municipios, se desarrollaron tareas conjuntas con la ANSES para dar alta el CUIL a postulantes, entre otras acciones.

#### ***4.2.4 El gasto de operaciones***

En 2012, el gasto operativo de la ANSES ascendió a \$ 7026 millones de los cuales \$ 1278 millones (18,2%) corresponden a la adquisición de 306.828 netbooks para alumnos y docentes de escuelas secundarias del país, enmarcada en el Programa Conectar Igualdad, que alcanzaron a 1392 establecimientos educativos a lo largo de todo el territorio nacional. Entre estos establecimientos también se distribuyeron 20.129 access point, 49 gabinetes multipropósito, 2535 racks, 1650 servidores escolares, 1785 switches, 1358 UPS y 106 sensores de laboratorio.<sup>32</sup>

El resto de los recursos de la ANSES mantiene una significativa concentración en gasto de personal (cerca de dos tercios del total de las erogaciones de este rubro). Y las partidas restantes corresponden principalmente a servicios no personales, que incluyen agua, energía, alquileres, mantenimiento, reparaciones, limpieza, servicios profesionales, técnicos, publicidad, propaganda, pasajes, viáticos, impuestos, etcétera.

Como observamos previamente, tanto el nivel como la participación de los gastos operativos de la ANSES presentan un incremento significativo en los últimos años. Desde 2008 en adelante, los gastos de operación casi se cuadru-

---

<sup>32</sup> Los datos fueron extraídos de la cuenta de inversión 2012.

plicaron en relación con el PIB y pasaron de representar aproximadamente el 0,1% del producto durante los años anteriores a alcanzar un máximo histórico en 2011 equivalente al 0,4% del PIB (gráfico 9). En 2012 esa proporción se redujo al 0,3% del PIB, pero no está claro si se trata de un caso particular o si corresponde a un cambio de tendencia.

Por otra parte, encontramos también un aumento durante los últimos años en la participación relativa de los gastos operativos de la ANSES sobre el total de erogaciones del organismo (gráfico 8). Esa proporción, que históricamente se situaba en valores oscilantes entre el 1 y el 2% del total de las erogaciones, desde 2008 en adelante representa alrededor de un 3% del gasto total de la ANSES, e incluso alcanzó un máximo del 5% en el ejercicio 2012.

El incremento y la magnitud de los gastos operativos de ANSES requieren un análisis más profundo que el alcanzado en esta etapa de la investigación, en el que, por ejemplo, se indague sobre las características particulares que reviste el régimen laboral de los trabajadores de la ANSES a partir de su constitución como organismo descentralizado. De todas maneras, los datos relevados no nos permitieron ampliar la mirada sobre estos temas y queda pendiente profundizar el análisis en este sentido en el futuro.

## 5. Reflexiones finales

A partir de la información limitada que logramos obtener durante la investigación sobre la ANSES, puede observarse que, desde su conformación, esta agencia amplió significativamente sus funciones originales relacionadas con la seguridad social y en los últimos años ese proceso generó algunas tensiones sobre la coordinación e implementación de políticas sociales, especialmente vinculadas a la protección social. Así, en la reconstrucción de la institucionalidad de la ANSES, identificamos dos grandes períodos mediados por la crisis de 2001-2002 en la Argentina: el primero se extiende desde el momento de su creación hasta la mencionada crisis y el segundo comprende el ciclo que se inicia con la recuperación de la crisis socioeconómica en 2003 y continúa hasta la actualidad.

En sus inicios a comienzos de la década de los noventa, la ANSES surgió como un organismo descentralizado con amplias facultades para la administración, recaudación, fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones previstos en la Contribución Unificada de la Seguridad Social, del Fondo Nacional de Empleo y de las Asignaciones Familiares, así como para otorgar

los beneficios previsionales. A su vez, podemos destacar un estilo de gestión del organismo “moderno”, evidenciado –de manera temprana– en el diseño y puesta en marcha en 1994 de un Plan Estratégico para la ANSES. Ese primer plan, enmarcado en las iniciativas de reforma del Estado implementadas en los noventa, se orientaba a conceptos tales como reorganización administrativa, racionalización y eficiencia de las acciones de los funcionarios públicos. Por su parte, esa iniciativa incluyó las bases para la implementación de un modelo de gestión orientado a resultados que luego fue modificado.

Hablamos de un proceso de eficientización de la gestión que discurre en forma paralela al rediseño de la seguridad social en la Argentina. No solo por el desarrollo del proceso de privatización del sistema previsional, sino también por la creación del Fondo Nacional de Empleo y, con él, del Seguro de Desempleo. Si bien el alcance de este último es limitado, no por ello es menor en términos de su significado en tiempos de una profunda reestructuración del mercado laboral. Este proceso ha mostrado una clara incidencia en la estructura de financiamiento del organismo que, a su vez, durante estos años vio disminuir los aportes y contribuciones patronales e incrementar los recursos tributarios con el propósito de cumplir con sus obligaciones prestacionales, principalmente relacionadas con la previsión social.

Durante los años de gobierno kirchnerista, a diferencia del período precedente, no identificamos planes de transformación de la gestión de la envergadura que tuvo lugar a mediados de los noventa. Sin embargo, en esta segunda década de existencia del organismo, que coincide en sus inicios con la recuperación de la crisis socioeconómica de fin de siglo, observamos que la ANSES fue ampliando sus funciones al calor de una serie de medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional relacionadas con la protección social. Así, al trabajo que realizan las oficinas para el seguimiento de sus funciones tradicionales, se sumó la implementación de programas tales como AUH, AUE, Conectar Igualdad, ARGENTA y PRO.CRE.AR Bicentenario, entre otros.

La modalidad que asumió el proceso de creación e implementación de estas políticas y programas subrayó el rol técnico-administrativo que venía desempeñando esta agencia estatal que se ocupó de la aplicación de decisiones tomadas por fuera de su institucionalidad. Ahora bien, la confianza depositada en la institución no es aleatoria. Los funcionarios que allí se desempeñan resaltan la capacidad operativa de la ANSES basada en su sistema informático, que no solo posibilita la adjudicación de los beneficios y el cruce de información de los datos declarados por los solicitantes con otras bases de datos, sino que,

además, “neutraliza” la modalidad de gestión poniendo freno a la corrupción y al clientelismo. Otros factores que colaboran son: la cantidad de UDAI distribuidas en el país, las bocas auxiliares que se suman a eso y el conocimiento de los lugares de mayor exigencia de atención del país.

Si bien el incremento de responsabilidades en materia de protección social redundó en un creciente protagonismo del organismo en el entramado institucional, también esta ampliación de funciones fue la razón por la cual la ANSES se constituyó en arena del debate y la crítica política y mediática. Por un lado, ello generó tensiones crecientes sobre la distribución de los recursos en oportunidad del debate legislativo sobre las distintas leyes de presupuesto, especialmente frente a otros ministerios, tales como el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación.

Por el otro, las críticas estuvieron centradas en la fuente de financiamiento de las nuevas prestaciones. En varias ocasiones, los medios de comunicación argumentaron que se utilizaba el dinero de los jubilados para otros fines cuando había una gran cantidad de fallos por actualización de haberes pendientes de pago<sup>33</sup> desconociendo la complejidad de la estructura de financiamiento del organismo que, como describimos en este capítulo, complementa los aportes y contribuciones provenientes de los trabajadores y empleadores con otras fuentes, entre las que se encuentran recursos tributarios no contributivos aportados por toda la población.

A su vez, la superposición de nuevas prestaciones implicó importantes dificultades en lo que respecta a la atención del público a cargo de la ANSES en todo el territorio nacional y propició una reorganización a nivel territorial, en la que se profundizó su modalidad de gestión desconcentrada. En lo que hace a la evolución de los recursos humanos de la ANSES durante el período en análisis, se duplicó la magnitud durante los años para los que se cuenta con información (2004-2012) al mismo tiempo que se eliminaron las contrataciones por locación de servicios y se amplió la formalización y regularización del personal en planta permanente.

Por último, en materia financiera, podemos señalar que, acompañando un proceso de ampliación del espacio fiscal y aumento del tamaño del Estado en todo el país en consonancia con la profundización de las funciones y prestaciones asumidas por la ANSES, el organismo expandió significativamente

---

<sup>33</sup> Ver al respecto, Ventura, A.: “La Corte intimó a la ANSES a explicar cómo usa sus fondos”, *La Nación*, 14/06/2012; Bermúdez, I.: “Mientras dice que no tiene plata para los jubilados, la ANSES gasta \$ 80.000 millones con otros fines”, *Clarín*, 07/11/2012; entre otros.

sus recursos y, a su vez, modificó su composición en el sentido de ampliar la proporción de financiamiento contributivo y reducir las brechas financieras en el corto plazo. Ello implicó, además, un crecimiento espectacular de sus erogaciones, que entre 2007 y 2012 superaron los máximos históricos año tras año y casi duplicaron el nivel de estas variables respecto del comienzo del siglo XXI. A su vez, ese aumento estuvo acompañado de un significativo incremento de los gastos operativos de la ANSES, que casi cuadruplicaron su proporción respecto del PIB (pasaron de representar aproximadamente el 0,1% del producto durante los años anteriores a alcanzar un máximo histórico en 2011 equivalente al 0,4% del PIB) y avanzaron en su composición en relación con otras erogaciones del organismo.

En síntesis, podemos afirmar que las transformaciones operadas en la ANSES en los últimos años, tanto desde la perspectiva de su estructura organizativa como desde una óptica económico-financiera, aportan en la construcción de una visión ampliada de la seguridad social por oposición a aquella en la que la cuestión previsional dominaba gran parte de su funcionamiento. La variedad y diversidad de prestaciones incorporadas, así como la apertura a nuevos sectores poblacionales, ha influido no solo sobre su institucionalidad, sino también sobre los fundamentos políticos en torno al diseño de la seguridad social en la Argentina.

## **Bibliografía**

- ANSES (2009). Informe de la Seguridad Social. Cuarto trimestre 2008. Disponible en [www.anses.gob.ar](http://www.anses.gob.ar)
- ANSES (2010). “Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de América del Sur”, Serie Estudios Especiales, Gerencia Estudios de la Seguridad Social.
- Bertranou, Fabio, Cetrángolo, Oscar, Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2011). *Encrucijadas de la seguridad social en Argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL-OIT.
- Bertranou, Fabio y Grushka, Carlos (2002). “Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas”. Santiago de Chile: OIT.

- Observatorio de la Seguridad Social (2009). *Boletín Previsional y de la Seguridad Social*, ANSES.
- Boudou, Amado, D'Elía, Vanesa y Lo Valvo, Ezequiel (2007). "El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares", en *Estudios Especiales de la Seguridad Social*. ANSES.
- Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier (2005). "Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas". Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2004). "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma", Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 151. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2008). "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura", Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 205. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2009). "La Seguridad Social como medio y resultado de transformaciones estatales. El caso del sistema previsional en Argentina, 2004-2009". I Jornada sobre Política Social: Instituciones y condiciones de vida. Área de investigación y Licenciatura en Política Social, Instituto del Conurbano, UNGS, Los Polvorines, 14 de agosto.
- 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, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Ediciones UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). "Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Ediciones UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2001). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines:

Ediciones UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>

- Fernández Pastor, Miguel, Malvicino, Guillermo, Rabagliano, Eugenio y Zana-  
zzi, Luis (2005). “La estrategia de gestión de la calidad en la prestación de  
servicios de la seguridad social”. Secretaría de Seguridad Social, Ministerio  
de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina.
- INDEC (2004). Estimaciones y proyecciones de población. Total del país.  
1950-2015. Serie Análisis Demográfico 30. Buenos Aires. Disponible en  
[www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) (1999). “La reforma  
organizativa en la Administración Pública Nacional. El proceso de trans-  
formación de la Seguridad Social (ANSES)”. *Temas. Estado, Administración  
y Políticas Públicas*, Año 5, N° 16, enero.
- López, Andrea (2003). “La nueva gestión pública: algunas precisiones para  
su abordaje conceptual”, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del  
Estado, Documento N° 68. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Admi-  
nistración Pública.
- Makón, Marcos P. (2000). “El modelo de gestión por resultados en los orga-  
nismos de la administración pública nacional”. V Congreso Internacional  
del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,  
Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de octubre.
- MECON (2011). Información disponible en sitio web Ministerio de Economía  
y Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto:  
<http://www.mecon.gov.ar>.
- MTEySS (2003). *Historias laborales en la seguridad social*, Serie de Publicaciones  
de la Secretaría de Seguridad Social, Año 1, N° 1. Buenos Aires: Ministerio  
de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-OIT.
- Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013). *Asignación Uni-  
versal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de  
necesidades y el reconocimiento de derechos*, Serie Políticas Sociales. Santiago  
de Chile: CEPAL-UNICEF.
- Tesoro, José Luis (1999). *Las fusiones en la administración pública nacional:  
los casos de la ANSES, la AFIP, la SSS, el SEGEMAR y el SENASA*, Serie I.

Desarrollo institucional y reforma del Estado, Documento N° 63. Buenos Aires: Dirección Nacional de Estudios y Documentación-Dirección de Estudios e Investigación, INAP.

### **Documentos consultados**

Cuenta de Inversión años seleccionados. Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Decreto 1187/96. Administración Nacional de la Seguridad Social. Aprobación del Plan Estratégico de la ANSES.

Decreto 1357/04. Establécese que la Administración Nacional de la Seguridad Social tendrá a su cargo el otorgamiento, liquidación y pago de las pensiones no contributivas a los veteranos de la Guerra del Atlántico Sur y sus derechohabientes.

Decreto 1602/09. Creación de la Asignación Universal para Protección Social.

Decreto 1866/06. Decreto Reglamentario. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Aportes Previsionales. Jubilaciones-Pension. Trabajador Autónomo. Afiliación del Trabajador.

Decreto 246/2011. Fíjase un límite máximo para el costo de los créditos otorgados a través de la operación del sistema de códigos de descuento a favor de terceras entidades, aplicable a las operaciones de préstamos personales para Jubilados y Pensionados. Modifícase la Ley N° 24241.

Decreto 446/2011. Modifícase la Ley N° 24714 en relación con la Asignación por Embarazo para Protección Social.

Decreto 459/10. Educación. Crea Programa “Conectar Igualdad.Com.Ar” de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes.

Decreto 84/14. Creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PRO.GRE.SAR).

Decreto 897/07. Creación y fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Integración. Organización.

Decreto 902/12. Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.

Decreto 2741/91. Sistema Único de la Seguridad Social. Creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social.



Decreto PEN 2105/08. Administración Nacional de la Seguridad Social. Administración Pública Nacional - Estructura Orgánica.

Decreto PEN 582/03. Pensiones a la vejez. Reglamento. Adecuación.

Decreto PEN 583/03. Modificación del Presupuesto de la Administración Nacional.

Decreto PEN 814/01. Contribuciones Patronales.

Decreto SSS 292/95. Reducción de las contribuciones patronales. Distribución automática del Fondo Solidario de Redistribución. Eliminación de múltiples coberturas y unificación de aportes para Obras Sociales. Libertad de elección para los jubilados. Transferencia de las funciones de asistencia social del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Traspaso de pensiones no contributivas a la Secretaría de Desarrollo Social. Cobertura de salud a los titulares de pensiones no contributivas nacionales. Transferencia de personal. Requisitos para acceder a los beneficios. Disposiciones finales.

Informe de Gestión de la Administración Nacional de la Seguridad Social, febrero 2002-febrero 2004.

Ley 24175/92. Jubilaciones. Prórroga de Regímenes Providenciales.

Ley 24241/93. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Creación.

Ley 24714/96. Asignaciones Familiares. Nuevo Régimen. Aprobación.

Ley 24977/98. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

Ley 25322/00. Jubilaciones y Pensiones. Requisitos. Regímenes Diferenciales.

Ley 25865/04. IVA. Monotributo.

Ley 26417/08. Prestaciones Previsionales. Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público.

Ley 26425/08. Régimen Previsional Público. Unificación.

Plan Estratégico 2009-2011 de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Resolución ANSES 130/10. Apruébanse los coeficientes de actualización de las remuneraciones mensuales percibidas por los afiliados que hubiesen prestado tareas en relación de dependencia.

Resolución DE 25/02. Administración Nacional de la Seguridad Social. Aprobación de la estructura orgánica. Derogación de la Res. 774/2001 (ANSES).

Resolución DEA 011/11. Administración Nacional de la Seguridad Social.  
Modificación estructura orgánico funcional Programa Conectar Igualdad.

Resolución DEA 402/10. Creación de la Coordinación del área de Asignación  
Universal por Hijo para Protección Social.

Resolución DEA 961/10. Administración Nacional de la Seguridad Social.  
Declárese la emergencia edilicia operativa.

Resolución DEN 053/02. Administración Nacional de la Seguridad Social.  
Estructura organizativa.

Resolución DEN 774/01. Administración Nacional de la Seguridad Social.  
Estructura organizativa.

Resolución General AFIP 2800/10. Nuevos montos de aportes Autónomos.  
Bases impositibles.

## Capítulo 2

# **El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)**

*Alejandra Beccaria y Claudia Danani*

### **1. Presentación: nuevas preguntas para un mismo problema**

En este trabajo actualizamos el análisis del sistema previsional argentino realizado en el capítulo 3 del libro *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (Danani y Beccaria, 2011) presentando la situación de este componente de la seguridad social en lo que hace a sus condiciones y capacidad de brindar protección entre finales de 2012 y principios de 2013. Como señalamos en la Introducción, aquí definimos la capacidad de protección como el atributo de políticas específicas –en este caso, las de la seguridad social y, más en particular, el sistema previsional– que condensa el alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades de reproducción de la vida que tienen las prestaciones y servicios que se producen y circulan en tales políticas. Esa definición, que enmarca el trabajo, es a la vez la línea de continuidad con la primera etapa de la investigación, publicada en el libro anterior.

En dicho capítulo reconstruimos las transformaciones ocurridas en el sistema previsional entre 1990 y 2010, período durante el que transcurrieron dos ciclos de reformas: el correspondiente a las “reformas de mercado”, por el que en 1994 fue creado el sistema de capitalización, y el proceso que llamamos

de contrarreforma, en el marco del cual en 2008 se eliminó ese régimen y se recreó un único sistema de reparto de administración estatal. En ese trabajo analizamos para los dos períodos: a) las características cuantitativas y cualitativas de las intervenciones en la cobertura horizontal, que en los años de lo que llamamos contrarreforma tuvo en la moratoria 2005-2006 el cambio principal; b) las modificaciones experimentadas en la cobertura vertical (en los mismos años, por el establecimiento de procedimientos formalizados de movilidad en los haberes, 2008); y c) las transformaciones en el diseño institucional, tanto la correspondiente a la creación del sistema de capitalización individual como la ya mencionada reestatización del sistema (2008-2009). El desarrollo de una perspectiva político-cultural de análisis de tales reformas hizo que problematizáramos los términos de las discusiones en las que estas se basaron y a las que, al mismo tiempo, dieron lugar. En ese ejercicio, priorizamos tres temas: el reconocimiento (o, por el contrario, el rechazo) a la “hechura” de la distribución del ingreso por cuenta de la acción estatal; los juicios y argumentos que “acusar” (o respaldan, según la posición en disputa) el papel igualador atribuido a esas intervenciones estatales; y la reivindicación o la crítica que, en el marco de los mismos debates, se depositaron sobre el hecho de que el Estado provea certezas y seguridades a las personas (en síntesis, la discusión acerca del carácter que reviste la protección social a los adultos mayores en clave de derechos o de méritos individualizados e individualizables).

Dada la pretensión del presente capítulo de actualizar el análisis de la situación previsional, aquí concentraremos la atención en el proceso experimentado por ese sistema en el período que va de fines del año 2010 a principios de 2013; sin embargo, también incluimos el análisis de un debate y tratamiento de proyectos previsionales desarrollados en la segunda mitad de 2010 respecto de lo que se conoce como el “pago del 82%”. La razón de esta inclusión es que este tema representa una problematización de largo plazo en el sistema previsional argentino y, a la vez, en el libro anterior no tratamos el episodio que analizamos. De esta manera, creemos estar completando la reconstrucción del proceso, lo que nos permite llegar a este bienio largo 2011-2013 y que enfocamos porque en su curso se produjeron dos procesos, o un proceso de dos caras: uno de “normalización” de las transformaciones, que incluimos en la caracterización de contrarreforma previsional,<sup>1</sup> y un proceso de generación de

---

<sup>1</sup> Hemos definido el concepto de contrarreforma como el proceso de producción de políticas estatales “...en su doble dimensión de realidad inmediatamente material –vale decir, de producción de acciones y omisiones directamente observables– y de producción de sentido, que en esa combinación tienen en común dos elementos: a) el hecho de participar de un proceso

nuevos mecanismos, nuevos contenidos y nuevas relaciones, que identificamos como “judicialización del sistema previsional”. Dado que nos situamos en un contexto institucional, debemos decir que al denominar “normalización” (del sistema previsional) al primero de los procesos, aludimos al hecho de que los procedimientos correspondientes a la contrarreforma previsional –que, como tales, tenían carácter generador, de **creación de relaciones y de una estructura hasta entonces inexistentes**– **entraron en régimen**; y esto último, a la vez, implica que las nuevas reglas y procedimientos previstos adquirieron funcionamiento efectivo y regular, dieron lugar a sus propias inercias, automatismos y resultados, que pueden empezar a ser rastreados.

Entendemos, entonces, que a ocho años de la puesta en marcha del Plan de Inclusión Previsional y a cinco años largos de la Ley de Movilidad (2008) y de la reestatización del sistema,<sup>2</sup> la pregunta por la capacidad de protección, integralmente considerada, forma parte de un balance preliminar del **sistema de protección** que emergió de aquellas transformaciones, cuando se encuentra ya en funcionamiento y, en algún sentido, ha ido desprendiéndose del carácter épico que lo rodeara y con el que el discurso oficial lo invistiera en el curso del proceso original. En ese sentido, decimos que estamos frente a un sistema que **se ha normalizado, en el más puro sentido sociológico de que ha generado rutinas institucionales inscriptas en un universo de sentido que, a su vez, ordena prácticas de agentes muy diversos**. Sobre la base de todo ello, entendemos que una nueva mirada y su actualización arrojan claves para la comprensión del presente y permiten anticipar rumbos posibles en el futuro de mediano plazo.

Casi podría decirse que la judicialización, el segundo proceso ocurrido en el curso de los dos años y medio en los que se concentra el capítulo, es el simétrico inverso de la “normalización” pues hay una fuerte incidencia en la capacidad de protección respecto de los adultos mayores, pero en este caso a través de la generación de nuevos procesos que tuvieron y tienen lugar en el sistema previsional. Pretendemos desentrañar y describir esos procesos en virtud de que partimos de la idea de que el alcance de la satisfacción de necesidades

---

en el curso del cual primero se detuvo, y luego de diversos modos y con distintos alcances se invirtió, relativamente, la dirección que las políticas de ese mismo sector habían presentado en los años 90 [...] y b) comparten también ciertas bases o fundamentos generales, atribuyendo contenidos negativos a las políticas del ciclo previo, *fundando y disputando su legitimidad en la operación misma de la diferenciación y confrontación con aquel período*” (Danani, 2012: 62).

<sup>2</sup> En el punto 2 (“El ciclo de transformaciones 2003-2010”) describimos brevemente estos instrumentos, que analizamos detenidamente en el libro anterior.

que proveen las prestaciones y servicios que analizamos requiere una mirada institucional (tanto en lo propiamente organizacional como en lo protectorio), así como una aproximación político-cultural. Y entendemos que desde ambos enfoques ha venido cobrando visibilidad social, política e institucional lo que, precisamente, se conoce como “judicialización del sistema previsional”, proceso al que ya en otro lugar definimos como aquel “por el cual los tribunales (el Poder Judicial) son crecientemente utilizados como recurso para la corrección o sustitución de las acciones (u omisiones) del Poder Ejecutivo respecto del sistema previsional [vale decir, como acciones que se convierten, ellas mismas, en **políticas previsionales**]” (Beccaria y Danani, 2012: 71). Esas acciones son llevadas adelante por particulares que sostienen que están siendo agraviados en el ejercicio de derechos previsionales; y la transformación de esas demandas en procesos judiciales hace que una parte significativa de lo que sucede con el sistema y con los beneficios que en él circulan se dirima en estrados judiciales. Todo ello viene mostrando una significativa capacidad de incidencia tanto en el funcionamiento del sistema como tal como en los beneficios efectivamente percibidos.

Cabe decir que, dado que pueden rastrearse procesos de judicialización en períodos muy anteriores al actual, nuestra atención en él durante los años mencionados no obedece a su carácter novedoso (que no tiene), sino a los contenidos que asume, a los procesos que involucra y a la trascendencia sociopolítica que reviste. En efecto, este segundo proceso ha venido cobrando una relevancia política e institucional de primer orden que incide en diversos aspectos y procesos que hacen al funcionamiento y a la protección previsionales y que incluso trasciende al sistema en sí mismo. A fines de esta presentación, consignamos cuatro aspectos: el primero es que el proceso de judicialización de hecho está haciendo de los estrados judiciales **un nuevo escenario en el que toma forma la protección para grupos e individuos específicos** (aquellos que demandan en la justicia). El segundo aspecto es que, en virtud de que hasta el momento las acciones de los tribunales afectan específicamente a esos grupos e individuos que iniciaron demandas, tienen un efecto de mayor diferenciación horizontal (en el interior del segmento de beneficiarios previsionales). Un tercer punto es que, precisamente por lo anterior (el efecto “causa por causa” de cada fallo), están poniéndose en marcha distintos resortes institucionales que pretenden extender los efectos de las sentencias universalizándolos, lo que en sí mismo da lugar a una activación de nuevas áreas institucionales que en ocasiones cabalgan entre el Poder Ejecutivo y la Administración, por un lado,

y el Poder Judicial, por otro. Por último, nos interesa observar que los procesos descriptos constituyen potenciales fuentes de conflictos de poderes, cuestión nada desdeñable en sí misma, y que en este caso adquiere mayor relevancia aún por la magnitud de la población afectada y de los recursos implicados. A nuestro juicio, no cabe duda de que se trata de la cuestión más importante que en el momento de escritura de este libro enfrentan las autoridades nacionales del área. La discusión al respecto será encarada en la segunda parte.

La estructura del capítulo sigue la lógica del orden histórico de los dos períodos implicados en el “proceso largo” (2003-2013). De este modo, en el apartado 2 (“El ciclo de transformaciones 2003-2010”), comenzamos con una reconstrucción sintética del proceso de la contrarreforma previsional en el período mencionado; el objetivo del apartado es ofrecer al lector las líneas generales de lo que constituye el punto de partida histórico de este trabajo y, a la vez, brindar la información y los elementos que permiten someter a examen los conceptos que guían (y, a su vez, resultan de) nuestro análisis: el concepto de contrarreforma a partir de 2003, la hipótesis de la “normalización” a partir de 2011, la relevancia que atribuimos al proceso de judicialización y sus transformaciones, etcétera.

En el siguiente apartado (“El ciclo de transformaciones 2011-2013. El período de normalización”), desplegamos el objetivo principal del capítulo, referido a ese trienio. A continuación exponemos algunas aclaraciones sobre los contenidos de ambos apartados, que comparten la misma estructura analítica:

- i. En primer lugar, en las dos reconstrucciones, presentamos los aspectos de carácter institucional, los específicamente protectores y las discusiones que caracterizaron cada uno de los ciclos. Con ese isomorfismo, intentamos algo más que presentar una reconstrucción sistemática: también apuntamos a esbozar algunas líneas comparativas de los núcleos centrales de las discusiones que estructuraron los debates sociopolíticos en uno y otro período, así como a detectar los contenidos diferenciales de los procesos de judicialización que caracterizaron cada uno de ellos.
- ii. Asimismo, y aunque lo acontecido en el período 2003-2010 solo es consignado con el mencionado propósito de “antecedente”, podrá verse –como ya dijimos– que reconstruimos y analizamos el debate en torno de la fijación del 82% del salario de actividad para los montos jubilatorios, que se desarrolló en el Congreso Nacional durante 2010 y cuyo análisis no fue incluido en el volumen anterior, razón por la

cual resolvimos incorporarlo como temática y parte del proceso en este trabajo.

- iii. A la inversa, el análisis del período 2010-2013 está precedido por la presentación de la historia de la judicialización previsional en nuestro país; en efecto, allí consignamos las raíces institucionales y políticas de las primeras etapas en las que se produjeron reclamos judiciales vinculados con el sistema previsional (década de 1980) a fin de disponer de la mirada más larga y comprensiva posible sobre la situación actual.
- iv. Finalmente, es preciso explicar (y justificar) cómo presentamos la información referida a aspectos de mediano y largo plazo (por ejemplo, cobertura horizontal, evolución del haber, relación con la pobreza y la indigencia e incidencia en los cambios en estas, etcétera): el lector podrá ver que la información es mayoritariamente presentada para todo el período 2003-2010, en el punto 2, referido al proceso de contrarreforma. Ello significa que, al ir avanzando en la lectura y llegar al trienio 2011-2013, será necesario volver en algunas ocasiones a tablas, cuadros y gráficos anteriormente presentados y leídos. Aun asumiendo que por momentos puede resultar incómodo, tomamos la decisión de que ese fuera el método de exposición a fin de que el lector tuviera cada vez delante la información sobre todo el proceso (es decir, todo el período) y, al mismo tiempo, no reiterar en la segunda parte información ya presentada.

## **2. El ciclo de transformaciones 2003-2010**

### **Primera parte**

Como mencionamos antes, y con el fin de dar cuenta de los efectos que el proceso de contrarreforma tuvo sobre el sistema en su conjunto, corresponde que ahora nos detengamos en las principales transformaciones que experimentó el sistema previsional entre los años 2003 y 2010<sup>3</sup> (reiteramos que en esta primera parte se presenta toda la información, aunque solamente analizamos los años indicados). A continuación, retomaremos la cronología del período 2011-2013, que constituye el centro de este capítulo.

---

<sup>3</sup> Un análisis de estas transformaciones se encuentra desarrollado en el libro anterior.



Desde los años 2002 y 2003, el Poder Ejecutivo fue desplegando un conjunto de intervenciones —no necesariamente sistemáticas en sus formas, pero sí en su dirección y contenido— que fueron moldeando un sistema previsional con características diferentes de las que había tenido durante la década de 1990. Estas intervenciones se refirieron a tres grandes aspectos:

1. la cobertura horizontal;
2. la cobertura vertical;
3. la estructura institucional.

Respecto de la cobertura horizontal, indudablemente la medida más importante fue el Plan de Inclusión Previsional y, dentro de él, la denominada “moratoria”, directamente dirigida (y concebida) para producir la ampliación de la población cubierta. La moratoria funcionó a través de la “compra de años”<sup>4</sup> de períodos durante los cuales las personas **declaran** haber trabajado como autónomas y no haber hecho los aportes previsionales con el ofrecimiento de un financiamiento muy favorable y en cuotas. Esta medida fue central ya que en un lapso muy corto permitió acceder al beneficio previsional a quienes, cumpliendo con la edad para jubilarse,<sup>5</sup> no reunieran los requisitos contributivos. Entre los años 2005 y 2010,<sup>6</sup> esta medida tuvo un efecto notable: dio lugar a más de dos millones y medio de nuevos beneficios cuyo mayor número se concentró en el 2007 (en este año, las altas por moratoria fueron de 1.134.064).

Este ingreso masivo de jubilados —y, en menor medida, de pensionados— significó una espectacular expansión de la cobertura horizontal, que creció más de 20 puntos porcentuales al pasar de un 63% en 2003 a un 85% en 2010 para el total de las personas en edad de jubilarse. Para los adultos mayores de 65 años y más, el nivel de cobertura es algo mayor: pasó de un 69% en 2003 a un 91% en 2010.

Una mirada especialmente relevante desde el punto de vista de la protección resulta de profundizar en el análisis de los efectos que la moratoria tuvo sobre la distribución de la cobertura entre distintos grupos y, especialmente, entre hombres y mujeres; se destaca la intensidad del crecimiento

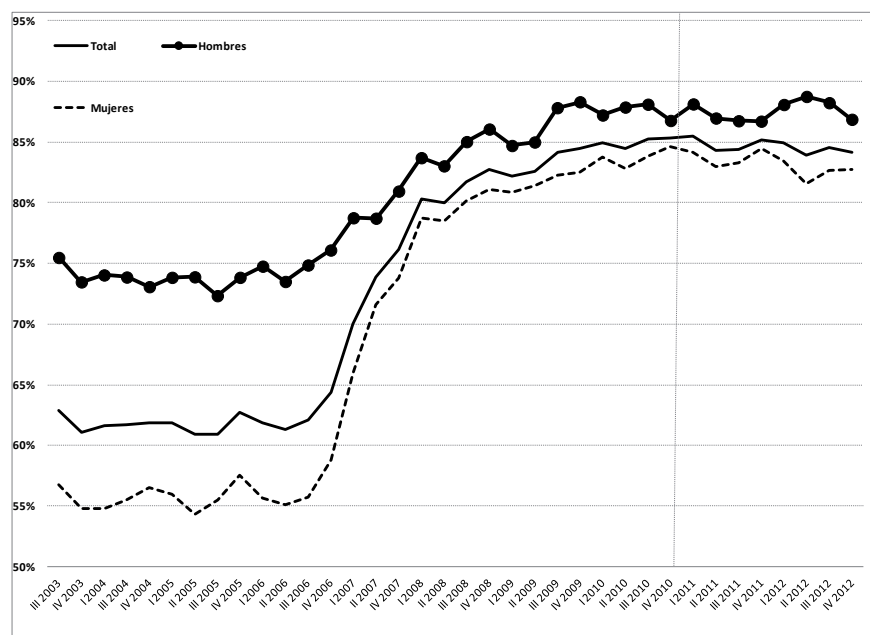
<sup>4</sup> A nuestro juicio, el mecanismo puesto en marcha constituyó un caso específico de lo que en la literatura recibe el nombre de “subsidio a las cotizaciones” (Durán Valverde, 2009).

<sup>5</sup> En nuestro país, el sistema previsional es contributivo y presenta dos exigencias, una referida a la edad (65 años para los hombres y 60 años para las mujeres) y la otra referida a la cantidad de años de aportes a la seguridad social (30 años).

<sup>6</sup> La moratoria entró en vigencia en el año 2005 por medio del Decreto 1454/2005.

entre la población femenina. Ello hizo que la expansión de la cobertura total se alcanzara por el acercamiento de la tasa femenina a la masculina, lo que redujo las brechas y homogeneizó la protección. Esta situación merece destacarse porque históricamente la población masculina había presentado tasas de cobertura muy superiores a las de las mujeres. El gráfico 1 muestra lo dicho respecto de que la expansión global se explica por la registrada entre la población femenina.<sup>7</sup>

**Gráfico 1. Evolución de la cobertura provisional, por sexo**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

<sup>7</sup> Cabe hacer una aclaración también relacionada con la moratoria y su incidencia en la población femenina. Concretamente, nos referimos a la frecuencia con que la moratoria es mencionada como “jubilación de ama de casa”. En efecto, la normativa vigente permite que las amas de casa (entre otras categorías, tales como miembros del clero) se incorporen voluntariamente al SIPA (Art. 3 de la Ley 24241, vigente con la Ley 26425) por medio del régimen de autónomos. Probablemente el hecho de que mayoritariamente las altas dadas por este procedimiento hayan tenido a mujeres como destinatarias dio lugar a un uso que, por contigüidad, extiende la denominación a estas beneficiarias. Sin embargo, no es el caso: quienes accedieron a la moratoria lo hicieron bajo declaración jurada de haber desarrollado tareas como autónomos.

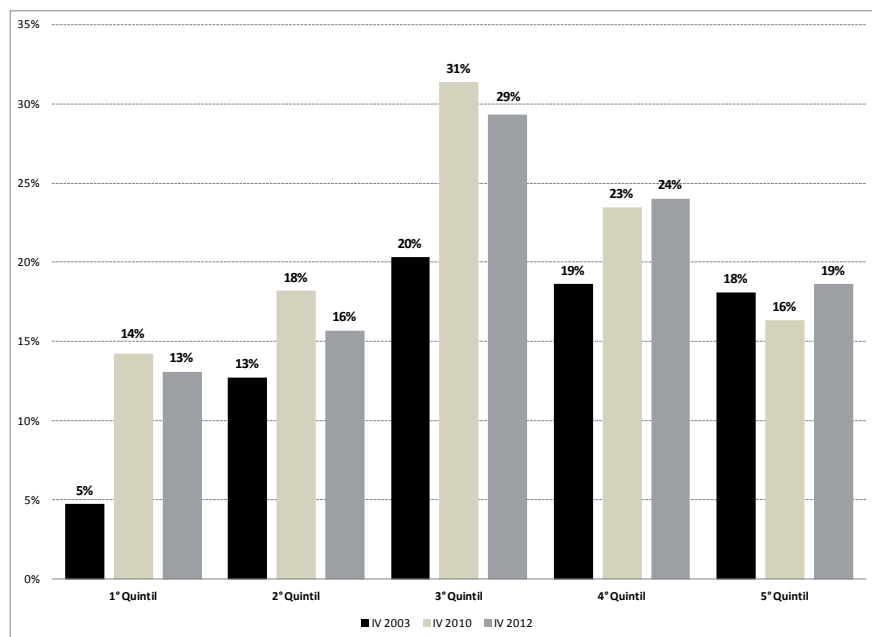
El análisis de la distribución diferencial de la moratoria según sector socioeconómico constituye otro abordaje revelador de sus efectos. Aunque también en este caso la información es muy limitada, indirectamente puede concluirse que, entre 2003 y 2010, los sectores de menores ingresos se vieron significativamente más beneficiados que el resto. Esta afirmación surge de la observación del gráfico 2, en el que se verifican dos procesos combinados: el primero es que en ese período todos los quintiles ven aumentada la proporción de jubilados y pensionados entre sus miembros, **a excepción del quinto quintil**. El segundo proceso radica en el hecho de que el apenas 5% de jubilados y pensionados que habitaban en hogares del primer quintil en 2003 se había casi triplicado en 2010 llegando al 14%, lo que implica el mayor aumento en la composición interna. A la vez, en el tercer quintil (el “medio típico”) es en el que más puntos porcentuales aumentó la participación de perceptores previsionales: once puntos, seguido de los nueve puntos que aumentó también la del primer quintil.<sup>8</sup> En conjunto, en el mismo gráfico puede verse que el tercer quintil es el que sigue presentando mayor participación porcentual de perceptores jubilados y pensionados entre sus miembros, seguido por el cuarto quintil (es decir, sin modificaciones respecto de la distribución anterior); pero como consecuencia de la moratoria, en tercer lugar se encuentra el segundo quintil en lugar del quinto. Ello justifica un balance positivo en términos de equidad distributiva, aunque también puede observarse que el primer quintil sigue siendo el de menor proporción de perceptores previsionales entre sus miembros.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Tanto para considerar este dato como el anterior (la triplicación en el primer quintil), debe tenerse en cuenta que, como dijimos en otro lugar, “por ser porcentajes dentro de cada quintil, una parte de la mejora comparada expresa la desigualdad inicial” (Danani y Hintze, 2013: 49).

<sup>9</sup> No puede avanzarse mucho más que hasta aquí pues para más conclusiones debe considerarse la estructura demográfica de los hogares (como se sabe, los hogares de los quintiles inferiores tienen mayor proporción de niños).

**Gráfico 2. Peso de los perceptores jubilados o pensionados por quintil de IPCF**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

Como dijimos, el proceso de contrarreforma previsional actuó sobre otra dimensión de la capacidad de protección –la cobertura vertical– a través de las modificaciones realizadas a los haberes previsionales. Por un lado, se aumentaron los beneficios con el dictado de un conjunto de normas<sup>10</sup> que determinaron alzas puntuales del haber mínimo, que, si bien no incidieron en la estructura institucional del sistema, sí mejoraron su capacidad de brindar bienestar a la población adulta mayor; de hecho, en la evolución de los haberes mínimos entre 2003 y 2010 se ve un incremento real del 62,8%.<sup>11</sup> Es importante señalar que ello fue el resultado de una política que explícita y activamente priorizó la mejora de los haberes más bajos. Asimismo, la evolución del haber medio real para el mismo período creció de modo muy inferior

<sup>10</sup> Los mecanismos por medio de los cuales se implementaron los aumentos fueron variados (leyes, decretos del Poder Ejecutivo, etcétera). Para ver información detallada, puede consultarse Moreno (2007).

<sup>11</sup> En términos nominales, el incremento fue del 376%.

(20%) al tiempo que se registra que las distancias entre los haberes mínimos y medios se hicieron significativamente menos agudas (mientras que en 2003 el ingreso medio era un 76% mayor que el mínimo, en 2010 esa diferencia cayó por debajo de la mitad, 30%). A fin de no sacar conclusiones equivocadas, esta situación requiere una puntualización: ese retraso relativo del haber medio en la evolución durante el período 2003-2010 es el resultado de: a) la explícita priorización dada a los haberes mínimos como parte importante de la política previsional; b) un cambio en la composición del universo de población cubierta por el sistema en virtud de una ampliación de la cobertura vía moratoria (2.500.000 nuevos beneficios, como ya dijimos), que ingresó mayoritariamente (casi en su totalidad, en realidad) con el haber mínimo (Beccaria y Danani, 2012). Pues bien, **frente a cambios estructurales, el haber medio no es un buen indicador dado que está muy afectado por el “efecto composición”**<sup>12</sup> por lo cual su valor expresa deterioro de los ingresos sin que ningún beneficiario perciba una retribución inferior a la que tenía. Por lo tanto, las conclusiones en términos de capacidad de protección (y de bienestar) deben asentarse en otra información, cosa que nos proponemos hacer en adelante.

Por otro lado, y con una potencialidad mucho mayor a este respecto y en términos institucionales, en septiembre de 2008 se sancionó la Ley de Movilidad Jubilatoria (26417) por medio de la cual se estableció que dos veces al año (en marzo y en septiembre) se actualizarían los haberes previsionales. Esta ley también modificó el cálculo del haber inicial al incorporar la consideración del salario **real** (y no el nominal) de los últimos diez años.<sup>13</sup>

La conjunción del aumento de la cobertura y de los haberes previsionales dio como resultado una recomposición de la capacidad protectora que brinda el sistema previsional. Esto puede visualizarse de diversas formas, algunas de las cuales presentamos a continuación.

Por ejemplo, analizando el peso que los ingresos jubilatorios tienen en el total de los ingresos del hogar, se observa claramente que, a partir del año 2007 e intensificado en 2008, los primeros empiezan a tener una mayor participación, tal como se visualiza en el gráfico 3. Esto es explicado no solo por las alzas de los haberes, sino por el mayor número de perceptores previsionales. Este progresivo incremento es doblemente destacable ya que ocurre en un contexto

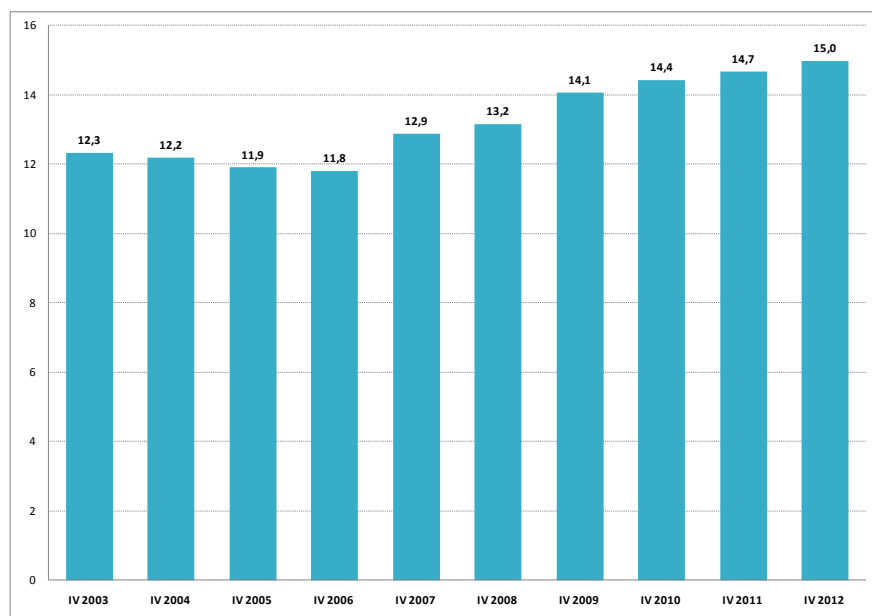
---

<sup>12</sup> Agradecemos este señalamiento a Carlos Grushka.

<sup>13</sup> En CIFRA (2009) se exponen los límites de esta ley para la mejora de las condiciones de vida. En la siguiente sección se desarrolla este punto.

de recuperación de los ingresos laborales, lo que significa que es el resultado de un crecimiento más intenso de los ingresos previsionales respecto de los de actividad que, de todos modos, crecían.

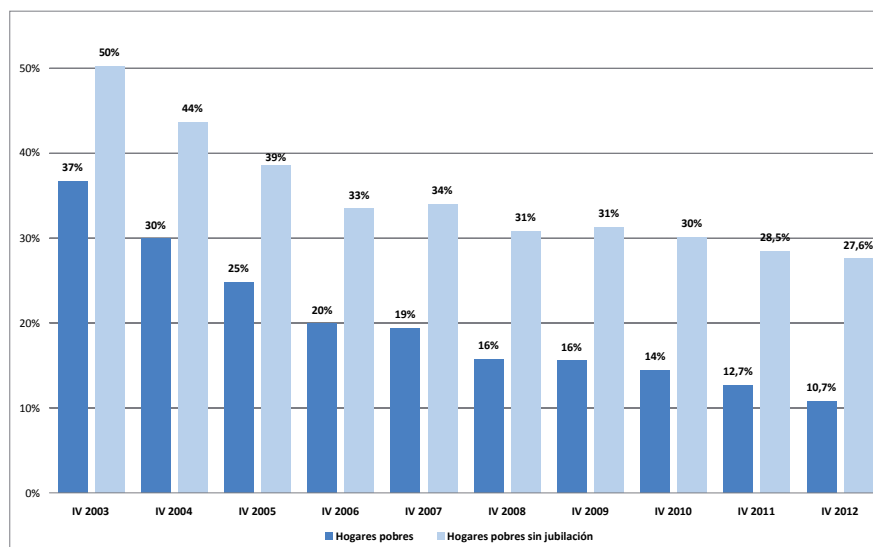
**Gráfico 3. Peso de los ingresos jubilatorios en el total de los ingresos de los hogares**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

Por otro lado, si observamos la evolución de la tasa de pobreza en el período analizado, también podemos notar que los ingresos jubilatorios favorecieron su descenso. Por un lado, entre 2003 y 2010, la tasa de pobreza general cayó un 61%; si se quitaran los ingresos previsionales, esta misma evolución se habría visto reducida en 20 puntos porcentuales (un descenso de la pobreza del 40% en lugar del 61%). El gráfico 4 muestra, además, que gradualmente aumenta la incidencia de los ingresos previsionales en esa reducción al distanciarse cada vez más las tasas con y sin ingresos previsionales.

**Gráfico 4. Impacto de los ingresos jubilatorios en la reducción de la pobreza**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

Por último, en lo que hace a la tercera de las dimensiones a las que hacíamos referencia –las transformaciones que tuvieron lugar en el esquema institucional–, cabe destacar un conjunto de normas. Una de ellas fue la Ley de Libre Opción (26222/2007), que pretendió actuar sobre el régimen fomentando el traspaso de capitalización a reparto por medio de la eliminación de algunos de los puntos más rígidos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP).<sup>14</sup> Otro instrumento de intervención en la institucionalidad del sistema fue la ya mencionada Ley de Movilidad Jubilatoria que, como ya consignamos,

<sup>14</sup> Esta ley ofrecía la posibilidad a los futuros beneficiarios de optar periódicamente por el régimen (capitalización o reparto), lo que hasta entonces solo se permitía para el movimiento inverso (de reparto a capitalización). También invertía la presunción del sistema de elección cuando esta no se hacía efectiva: los nuevos aportantes ya no serían automáticamente asignados al sistema de capitalización individual, sino al sistema público de reparto. También redujo el costo de las comisiones de las AFJP fijando un máximo del 1% al tiempo que se igualaron los aportes de ambos sistemas. Los movimientos fueron menos que los esperados y la ley perdió vigencia al eliminarse el régimen de capitalización y recrearse el de reparto. Por último, cabe subrayar que esta ley implicó un cambio en el modo de calcular el haber inicial, que mejoró sus montos.

actuó sobre el mecanismo de cálculo y movilidad de los haberes. Su aspecto más sobresaliente fue el de constituirse en el primer instrumento que institucionalizó un procedimiento de movilidad automática y netamente previsional, elemento que otorga previsibilidad a la vida de las personas y constituye un compromiso político-institucional (Danani y Beccaria, 2011). No obstante, deben tenerse en cuenta algunas de las objeciones hechas al mecanismo de movilidad en sí respecto de su capacidad directa de brindar protección. En particular, nos interesa consignar las puntualizaciones de CIFRA cuando señala que la ley “no garantiza *per se* una recomposición significativa de los haberes jubilatorios, ya que se limita a determinar un mecanismo de indexación en base a la evolución de los salarios y a la recaudación de la seguridad social” (2009: 33).<sup>15</sup>

Finalmente, mencionamos la Ley 26425 de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino, de fines de 2008. Esta ley implicó la reestatización del sistema y la eliminación del régimen de capitalización, combinación que dio lugar a una transformación de la estructura institucional hacia un funcionamiento con un único régimen de reparto. Con ello, todos los afiliados del régimen de capitalización pasaron a formar parte del SIPA.

El resumen general del período es que, hacia finales del año 2010, se había consolidado un sistema previsional estatal, con régimen de reparto, que lograba cubrir a una porción importante de la población a la que estaba dirigido (85%) y que, a este respecto, había homogeneizado la situación de hombres y mujeres. Claramente, la cobertura no era –al menos por entonces– un problema y en cambio ese lugar estaba ocupado por el nivel de los ingresos (lo que aquí llamamos “alcance de la satisfacción”). Es cierto que el sistema había generado un mecanismo que aseguraba la percepción de un ingreso que se “actualizaría” de manera automática y sistemática, lo que representa un componente central del bienestar de los hogares que lo reciben; pero se habían acumulado reclamos administrativos y judiciales por liquidaciones iniciales, actualizaciones y movilidades insuficientes, los dos últimos motivos concentrados en beneficiarios que cobraban haberes por encima del haber mínimo. En la próxima sección analizamos los procesos, de distinto tipo, desarrollados alrededor de esa cuestión.

---

<sup>15</sup> La crítica se funda en lo que los autores consideran un “techo” impuesto al incremento de las jubilaciones y pensiones, por aplicarse el menor de los índices resultantes, entre el índice de movilidad y el incremento registrado en los recursos totales de la seguridad social por beneficiario (CIFRA, 2009: 32).



## **Segunda parte**

En el libro que sirve de antecesor a este volumen, analizamos lo que hemos llamado el proceso de contrarreforma previsional, política que se presentaba a sí misma en abierta confrontación argumentativa con las orientaciones típicas de la década de hegemonía neoliberal. Allí mostramos que, en el campo previsional, esa confrontación se había construido a partir de un ejercicio de **visibilización** y **resignificación** del carácter político de las intervenciones llevadas adelante. Ese ejercicio contenía dos movimientos: uno, el enfrentamiento con las definiciones “naturalistas” y técnicas de las políticas neoliberales (que pretendían sustraer la consideración de los problemas por parte de la ciudadanía reenviándolas al ámbito de los expertos, especialmente de los economistas); y la resignificación de aquel carácter político en el sentido de una abierta celebración de la política, concebida como atributo valioso de la ciudadanía y como factor de democratización. También mostramos que eso redefinió el campo de disputa entre oficialismo y oposición; u **opositores**, podríamos decir, pues la pluralidad de estos últimos permite decir que visibilización-resignificación se combinaron de modos diferentes y dieron lugar a polémicas mucho más complejas que lo que un observador distraído puede percibir si escucha a uno solo de los antagonistas. Para decirlo lo más claramente posible, nos referimos al hecho de que, mientras las posiciones (argumentos, objetos de discusión, intereses expresados, etcétera) de oficialismo y oposición son complejas y están cruzadas por un sinfín de circunstancias e interlocuciones imaginarias, cada uno de los sectores ha simplificado en extremo los argumentos con los que se enfrenta de manera que, para el oficialismo, toda posición contraria es “neoliberal y antipopular” y para los opositores, las posiciones gubernamentales son pura expresión de la vocación hegemónica y de los (siempre espurios) intereses propios –particulares y de grupos cercanos–. Este contrapunto alcanza máxima intensidad en el enfrentamiento entre los sectores kirchneristas (sin distinción de ubicación, función de gobierno o poder del Estado) y la oposición mediática, indudablemente la disputa más encarnizada y a cuyo cobijo, en realidad, se desarrolla el enfrentamiento con la oposición partidaria (más tradicional).

De esta manera, el discurso gubernamental, enmarcado en la tradición peronista, resaltaba la obligación del Estado de otorgar beneficios de la seguridad social y de actuar como asignador de recursos y garantías a los trabajadores y jubilados; por su parte, la oposición –especialmente, la mediática– desplegaba una argumentación que denunciaba la intervención estatal como demostración

de clientelismo y “populismo”. Todo ello emergía como amenaza a “las libertades económicas e individuales”.

En este capítulo partimos de aquel análisis, cuyo punto de llegada fue el año 2010, y corresponde a esta sección el tratamiento específico –y comparado– de las condiciones de la protección brindada por el sistema entre 2011 y 2013. Asimismo, ese foco estará acompañado de la reconstrucción y el análisis de los aspectos institucionales y político-culturales de dos procesos que en el libro anterior no tratamos porque, en cierto sentido, cobraron visibilidad y peso con posterioridad: **el debate sobre el 82% móvil** (discusión que tuvo lugar en el Congreso de la Nación en la segunda mitad de 2010, a partir de proyectos presentados por diferentes bloques de la oposición, de los que surgió un proyecto que fue aprobado en Cámara de Diputados y en Cámara de Senadores, y luego fue vetado por el Poder Ejecutivo) y lo que se denomina **judicialización del sistema previsional**. Ambos procesos están directamente relacionados con lo que en nuestra propuesta denominamos “cobertura vertical” en virtud de su implicación con tres aspectos: el cálculo del haber inicial, el mecanismo de actualización de los beneficios previsionales y la relación de estos con el salario de los trabajadores en actividad.

Trataremos ambos procesos de maneras y en momentos diferentes del texto. Comenzaremos por la discusión del 82% móvil en el Congreso, respecto del cual presentamos una caracterización de los proyectos presentados por diversos bloques (ver anexo 1), una reconstrucción de la secuencia del proceso (presentación de proyectos, debate, procedimiento y tratamiento parlamentario e intervención del Poder Ejecutivo) y una analítica de los aspectos que, a nuestro juicio, hacen de ese episodio un proceso relevante en el conjunto del desarrollo de la política previsional. Postergamos el tratamiento de la judicialización, en cambio, al final del análisis de las cuestiones de cobertura (horizontal y vertical) y de la protección de la población adulta mayor a través de diferentes fuentes e indicadores. La razón es que, mientras el debate por el 82% es un capítulo acotado (con principio y final relativamente identificables) dentro del proceso previsional global, la judicialización es un proceso, en sí mismo, de mediano plazo y que conjugamos en tiempo presente ya que sigue su curso mientras escribimos este trabajo y lo hará luego, cuando el lector lo tenga en sus manos. Por esa razón, y aunque altere relativamente la secuencia histórica, hemos preferido consolidar todo el análisis sobre la judicialización bajo un único título (“La judicialización: una historia hecha de problemas difíciles y sentidos esquivos”) evitando presentar fragmentos que conspiren contra la mirada de conjunto.

## **El debate sobre el 82%**

El 18 de agosto de 2010, en la Cámara de Diputados de la Nación se llevó adelante un debate alrededor de tres grandes cuestiones: el cálculo del haber mínimo, la movilidad y las deudas previsionales (entendiendo por estas el pasivo que eventualmente debería cancelar el Estado a partir de sentencias favorables a las demandas presentadas más el resultante de asumir un retraso en la actualización de los haberes, que el Estado también debería pagar). Respecto de la primera de las cuestiones señaladas, se puso en primer plano la definición del haber mínimo como un 82% del salario del trabajador en actividad; para la segunda de las cuestiones, se presentaron diferentes propuestas, que oscilaban entre el establecimiento de un mecanismo atado a la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) y la ratificación de la vigencia del 82% de los salarios de los trabajadores en actividad. Por su parte, la tercera de las cuestiones abarcó la recomposición de los ingresos previsionales a partir de lo establecido en diferentes fallos de la Corte Suprema de Justicia.

En el debate se llevaron al plenario los ejes que habían sido tratados en la reunión de la Comisión de Previsión y Seguridad Social del 4 de agosto anterior, en la cual se habían examinado diez proyectos diferentes que versaban sobre el 82% móvil (ver anexo 1), la movilidad y la recomposición de los haberes previsionales. Estos proyectos fueron presentados por 60 diputados de diferentes bloques. A continuación nos ocuparemos de presentar los principales ejes de discusión que se proponían desde los diferentes partidos políticos o bloques que conforman el Congreso. Para ello, nos centraremos en dos cuestiones: los problemas que los bloques o partidos identifican y las soluciones o propuestas.

Tanto en los proyectos presentados por la oposición como en el debate que tuvo lugar en el recinto, surge reiteradamente y con claridad un diagnóstico pesimista de la situación previsional. Ese diagnóstico se basa en cuestiones tales como la insuficiencia de los haberes previsionales, el achatamiento de la pirámide previsional, la inadecuación de la fórmula de la movilidad previsional establecida por la Ley 26417 y la negligencia oficial en la incorporación masiva de jubilados al sistema. En esa dirección van afirmaciones tales como “Venimos a decir que la jubilación mínima es absolutamente insuficiente” (Nora Iturraspe, Nuevo Encuentro) o “... devolver la movilidad a los haberes previsionales con una fórmula de estricta justicia, dejando de lado la actual que ancla el haber previsional en la recaudación tributaria...” (Silvana Giudici, UCR). En uno de los proyectos, que fue presentado por siete diputados de la UCR, se afirma

que “... luego de la sanción en 2008 de la ley de Movilidad de las Prestaciones Previsionales 26417, los aumentos de las jubilaciones resultan insuficientes y, en muchos casos injustos, no respetando la pirámide remunerativa...” (Proyecto de Ley presentado el 20/5/2010). Como se ve, se trata de tres argumentos que coinciden en el reclamo, pero que se fundan en **razones diferentes: insuficiencia del haber, injusticia por anteponer criterios fiscales, no preservar los derechos contributivos.**

A nuestro juicio, la moratoria genera un espacio ambiguo para el discurso público de funcionarios surgidos de elecciones, como son los miembros del Poder Legislativo; véanse estos significativos fragmentos (todos los destacados son nuestros): **“Los problemas que tenemos porque se amplió la base de beneficiarios –medida que, reitero, califico como muy buena– son que más gente cobra menos, se acható la pirámide y se retrasaron las prestaciones”** (Sandra Rioboo, UCR); **“También creo importante destacar que en el año 2007 se llevó adelante una moratoria. Es cierto que ha sido algo generosa y que seguramente se incluyó en ella a gente que no hubiera merecido jubilarse...”** (Walter Alfredo Agosto, Peronismo Federal). La identificación de la expansión de la población cubierta como uno de los problemas –por lo que significa “la administración de recursos escasos”, por utilizar una expresión frecuente– es problemática porque coloca a estos representantes en la defensa de **uno** de los grupos; defensa que incluye la oposición a “otros” y la consideración de los beneficios recibidos como fuente del problema. Claro que unos y otros son ciudadanos de la república y, por lo tanto, destinatarios de las argumentaciones. Basta ver las expresiones que critican y a la vez elogian la ampliación de los beneficios o las “dudas” sobre el carácter quizás “demasiado generoso” (es decir, indebido) de la moratoria.

Desde la bancada oficialista, el retrato de la situación es diferente pues en el diagnóstico se priorizan los “avances” que tuvieron lugar desde el año 2003. Díaz Roig (FPV) afirma que “... el sistema previsional argentino es el mejor sistema de seguridad social de América Latina...”, mientras Juan Manuel Irrazabal (FPV) lo describe como “... un plan de gobierno que recuperó el Estado, que lo liberó de las recetas del Fondo Monetario Internacional, que incluyó permanentemente a todos los argentinos que estaban excluidos, que recuperó el sistema previsional y le dio la movilidad jubilatoria, sacándolo del cepo en el que se encontraban metidos esos jubilados...”. La referencia al efecto de **inclusión** se sostiene, claramente, en el aumento de la cobertura: María Julia Acosta (FPV) recuerda que “... en 2003, solo el 57 por ciento de los adultos

mayores estaban cubiertos por el sistema previsional, mientras que en la actualidad cuentan con esa cobertura el 86,7 por ciento de los adultos mayores”.

Este diagnóstico sobre el estado de situación del sistema se combina con un balance altamente positivo de la política previsional llevada a cabo por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner: “... al SIPA hoy aportan 8.300.000 argentinos. Este incremento es del 66 por ciento y es consecuencia directa –no cabe duda alguna– de un crecimiento sostenido, de políticas activas y de generación de empleo formal...” María Julia Acosta (FPV).

En cambio, hay acuerdo en la condena de la reforma previsional de los años noventa (y su mecanismo de actualización establecido por medio de la ley conocida como de “Solidaridad Previsional”) y (aunque menos directa, explícita y generalizada) una aprobación de la estatización del sistema previsional. Así, en varios casos, quienes intervinieron se ocuparon de marcar sus posicionamientos previos ante ambas reformas (la de 1993 y la de 2008): “...considero oportuno recordar que no acompañamos la privatización del sistema previsional en 1993. [...] Tampoco acompañamos en 1995 la sanción de la llamada Ley de Solidaridad Previsional, que rompió la vinculación entre el salario del activo y el haber previsional del pasivo, equiparando a la jubilación prácticamente a un beneficio graciable. [...] La finalización del sistema de las AFJP fue un punto necesario para empezar a construir un modelo previsional más justo” (Mónica Fein, Partido Socialista); “Este bloque apoyó la estatización de las AFJP...”, dijo Pino Solanas (Movimiento Proyecto Sur); “... la Unión Cívica Radical fue la única que en la década del noventa se opuso terminantemente a la privatización del sistema previsional en la República Argentina...” (Miguel Ángel Giubergia, UCR).

El debate del Congreso y los diferentes proyectos planteados dejan traslucir un núcleo central que pone en evidencia la mirada que prima sobre el sistema previsional y sobre la forma “deseable” –desde distintos puntos de vista– que debe tener. Nos referimos al concepto de “salario” e, indirectamente, al de “trabajo”, que ocupa el centro de los debates. En este sentido, la relación “salario-trabajo” aparece vinculada directamente con la noción del “derecho a cobrar haberes justos” o bien con el acceso mismo al sistema. Así, podemos leer en las argumentaciones de uno de los proyectos debatidos, que “... teniendo en cuenta la naturaleza sustitutiva de las prestaciones previsionales, lo mínimo que podemos hacer es fijar un piso para que la movilidad guarde una justa y razonable proporción con el salario que perciben los trabajadores activos y restituir el derecho a una jubilación digna a nuestros ancianos...” (Proyecto

de Ley presentado el 20/5/2010). Todo ello, para ratificar la centralidad del trabajo, al que se define como “...la afirmación de la dignidad del hombre [...]. Por ello, tiende a mantener incólume la dignidad del hombre que trabaja, concediéndole un beneficio monetario, cuando su capacidad laboral decrece” (Proyecto de Ley presentado el 29/4/2010).

Respecto de las propuestas o soluciones a los problemas detectados, en la mayoría de los proyectos propuestos por la oposición se plantea “atar” la movilidad previsional a diversos índices que, a pesar de ser diferentes entre sí, en todos los casos refieren al mercado de trabajo: “Creemos que esa movilidad debe ser otorgada automáticamente a partir del índice de salarios y del RIPTE...” (Silvana Giudici, UCR); “... la movilidad debe darse a través de los indicadores que tienen que ver con el índice de los salarios de nivel general. Esto tiene una lógica irrefutable, en el sentido de que cada vez que los gremios de la Argentina discutan los sueldos de los trabajadores, los incrementos que se determinen también impacten sobre el sector pasivo...” (Eduardo Mauricio Ibarra, Peronismo Federal); “... proponemos modificar la fórmula de movilidad atándola exclusivamente a la evolución salarial...” (Proyecto de Ley presentado el 25/8/2009).

### *La cuestión de las ausencias en las razones de los legisladores*

Lo señalado en último lugar en cuanto al debate en el recinto, respecto de la omnipresencia de una cosmovisión que vincula la “merecida protección” con el trabajo y los ingresos salariales en actividad, tiene correlato en lo que Santos denomina “las ausencias”, vale decir, lo que ni siquiera es pensable. En ese sentido, puede verse que en ninguna de las diferentes miradas y lecturas expuestas en el debate parlamentario se encuentran referencias a la construcción de un sistema de protección universal a la vejez; por el contrario, la idea de la “contribución” y los derechos que ella genera estructura todos los diagnósticos y respuestas planteadas (cabe decir que lo mismo sucede con el veto del Poder Ejecutivo). En diversas oportunidades se evocan cuestiones relativas a la “justicia social” y la “dignidad” que debe asegurar el sistema previsional, pero todo ello siempre emerge asociado directamente al esfuerzo del trabajo y a los derechos que este crea: según esas miradas, entonces, los adultos mayores merecen recibir haberes jubilatorios que sean justos y reconozcan los años de aportes realizados en virtud del esfuerzo de una vida de trabajo.

### *Financiamiento*

Es útil señalar que el financiamiento solo es planteado como tema por parte de los diputados oficialistas y que en todos los casos ello ocurre para esgrimir argumentos referidos a la “debida responsabilidad” por “la salud financiera” del sistema. Por cierto, ya hemos señalado que la insustentabilidad financiera es uno de los ejes del decreto de veto del Poder Ejecutivo; es así como los argumentos van estrictamente en la dirección de plantear la imposibilidad financiera de cumplir con el compromiso contenido en el proyecto.

Hasta aquí, el debate. En lo que hace al proceso de presentación de los proyectos desde el punto de vista parlamentario, digamos que se sometió a votación un proyecto cuyo resultado fue 135 votos a favor, 89 votos en contra y 17 abstenciones. De esa manera, el proyecto, con media sanción, pasó a la Cámara de Senadores, cuya votación fue mucho más ajustada, al punto que fue el presidente de la Cámara y vicepresidente de la República, Julio C. Cobos, quien definió el empate, al votar favorablemente el proyecto.<sup>16</sup>

Sin embargo, un día después de su elevación al Poder Ejecutivo para su promulgación, el proyecto fue vetado por la presidenta de la Nación mediante un decreto (1482/2010) que contuvo una extensa fundamentación y argumentación de carácter político. Cuatro fueron los ejes que organizaron la fundamentación del veto y que convierten este decreto, de 21 páginas, en un documento político de importancia para la temática: i) la reivindicación de la política previsional desarrollada desde 2003; ii) la interpretación de las razones de la oposición para tomar la iniciativa del tratamiento; iii) la insustentabilidad de la propuesta; y iv) los riesgos para el sistema en caso de poner en marcha la ley votada. A continuación dejamos consignados los núcleos de cada uno de los ejes expuestos en las veinte páginas de considerandos (fundamentación):

- i) El primer argumento expuesto por el decreto gira en torno a lo que podríamos caracterizar como “una pretensión de legitimidad por autoridad; y de autoridad por eficacia”. Para decirlo de manera más completa: en línea con lo expuesto en el recinto por el bloque oficialista, el decreto del Poder Ejecutivo **argumenta que el Gobierno Nacional (entendido como Poder Ejecutivo) tiene autoridad política y fá-**

---

<sup>16</sup> Con ello, Julio Cobos reeditó el desenlace de lo que se conoce como “el conflicto del campo”, que en 2008 enfrentó al Gobierno Nacional con los productores agropecuarios por las tasas impositivas de exportación. En aquella ocasión también desempató favoreciendo la propuesta de la oposición.

**tica para ocuparse de la cuestión previsional.** La autoridad política derivaría de la insistencia en la inclusión que muestran las políticas llevadas adelante (la inclusión no solo de los adultos mayores, sino de otros sectores de población, como los alcanzados por la protección brindada por la AUH); y la autoridad fáctica estaría demostrada por los resultados efectivos en términos de protección social (aumento de la cobertura, mejora de las prestaciones expresada en la mayor parte del PBI destinada al gasto previsional; mayores garantías, institucionalizadas en la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad); este primer argumento ocupa más de la mitad del desarrollo total.

- ii) Una segunda y muy fuerte línea argumental se refiere a la oposición y constituye el simétrico inverso de la primera al acusarla de instrumentalizar la temática como forma de confrontación para forzar un veto presidencial o bien atribuirse el mérito del aumento de los haberes. El argumento —que atraviesa todo el documento, del mismo modo que antes atravesó el debate parlamentario— recurre reiteradamente a la vinculación y responsabilidad de las distintas corrientes y partidos que aprobaron la ley con crisis previas del sistema previsional, medidas de corto plazo que perjudicaron a los jubilados y pensionados y con transformaciones regresivas de las políticas (típicamente, la “emergencia previsional” alfonsinista y la rebaja del 13% en 2001, con el gobierno de la Alianza). En algún sentido, este argumento podría resumirse diciendo que construye la ilegitimidad de la oposición para hacerse cargo de la cuestión y, también en este caso, por razones de autoridad, aunque por supuesto se plantea la **ausencia de autoridad (por razones políticas y de pasada ineficacia)**.
- iii) El decreto afirma que el parámetro del 82% del salario mínimo resulta insustentable y lo hace con apoyo en la presentación de cinco escenarios y respecto de cuatro “anillos” del esquema, elaborados por la Auditoría General de la Nación; presentación a partir de la cual indica que la sanción de la ley implicaría la quiebra del sistema por el desfinanciamiento (que alcanzaría al propio Estado).
- iv) Una última consecuencia que el decreto postula para el caso de la promulgación de la ley es un aumento de la litigiosidad a partir de suponer que quienes cobran haberes por encima del mínimo podrían considerarse en derecho de reclamar idéntico tratamiento (“tasa explícita de sustitución del 82%”).



### **3. El ciclo de transformaciones 2011-2013. El período de normalización**

En este apartado nos concentraremos en el objetivo central del capítulo, que es analizar la situación previsional entre 2011 y principios de 2013. Para ello, retomaremos los ejes propuestos en la sección anterior con el fin de indagar en el modo en que se comportaron en el período más reciente e intentar establecer algunas tendencias hacia el futuro.

Entre los años 2003 y 2010 pudo observarse que uno de los aspectos más sobresalientes del sistema previsional fue la significativa expansión de la cobertura horizontal. En gran medida, este hecho estuvo relacionado con los beneficios otorgados a partir del Plan de Inclusión Previsional<sup>17</sup> apuntalado por la recuperación del mercado de trabajo formal. Sin embargo, la evolución más reciente de la cobertura comienza a señalar algunos rasgos diferentes de los experimentados hasta entonces: una tendencia al estancamiento (se puede ver en el gráfico 1). En efecto, desde finales del 2011, la proporción de población en edad de jubilarse que percibe ingresos previsionales viene experimentando una tendencia levemente descendente que parece desafiar la continuidad y sostenimiento de los niveles de cobertura alcanzados anteriormente. Si consideramos la tasa de cobertura entre principios del año 2011 y finales del 2012, observamos que dicho indicador cayó un punto porcentual.

La situación entre los adultos de 65 años y más no es exactamente la misma ya que la cobertura es claramente superior: 91,3% al inicio de 2011 contra 85,5% en el caso del otro rango etario que incluye a las mujeres de 60 a 64 años. Sin embargo, hay cierta similitud en el comportamiento pues la cobertura previsional también experimenta un marcado estancamiento respecto de años anteriores y, aunque no hay una tendencia que se mantenga estable, es llamativa la caída de la última medición disponible, que también es de un punto porcentual, al pasar del 91,2% al 90,3%.

La información estadística es clara: muestra que las condiciones más desfavorables están dadas para las mujeres, específicamente para quienes tienen entre 60 y 65 años. Esto se visualiza sin dudas en el gráfico 1, en el que se observa que la evolución reciente de la cobertura previsional femenina –sobre todo desde finales del 2011 y principios de 2012– fue cayendo y puede atribuirse el resultado del gráfico 6 a este grupo (si bien en las mediciones posteriores hay

---

<sup>17</sup> Durante el año 2011, la cantidad de altas por moratoria continuó con la trayectoria descendente y fueron la mitad de los beneficios que el año anterior: 146.718.

una recuperación, esta no alcanza a los niveles previos). Asimismo, la evolución reciente de la cobertura masculina presenta un esquema simétricamente opuesto al de las mujeres ya que la proporción de personas cubiertas crece entre el cuarto trimestre de 2011 y el segundo de 2012, y luego evidencia una caída.

Este análisis puede complementarse con información que permite caracterizar con mayor profundidad a la población mayor en edad de jubilarse que no es alcanzada por el sistema previsional. En este caso, nos ocuparemos de la relación que estas personas mantienen con el mercado de trabajo.

**Tabla 1. Condición de actividad de la población en edad de jubilarse (4º trimestre de 2012)**

	<b>Con jubilación</b>	<b>Sin jubilación</b>
Ocupados	11,6%	52%
Desocupados	0,5%	1%
Inactivos	87,9%	47%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

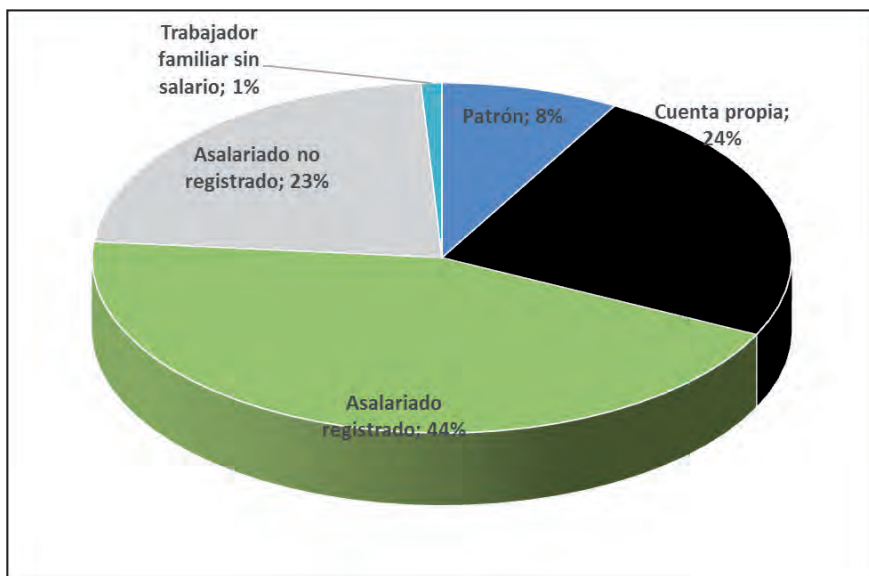
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

Tal como se observa en la tabla 1, poco más de la mitad (52%) de los adultos mayores que no reciben un beneficio previsional se encuentra ocupada –es decir, percibe ingresos del mercado de trabajo– y, al mismo tiempo, solamente un 0,5% de ellos no encuentra trabajo; por su parte, se registra un 47% de población inactiva.<sup>18</sup>

El análisis de esta situación permite relativizar la condición de desprotección de esta franja etaria al indagar por el tipo de inserción que esta población presenta en el mercado laboral. En efecto, se observa que del total de adultos mayores que se encuentran ocupados y que no perciben un ingreso jubilatorio, un 44% son asalariados registrados en la seguridad social, seguidos de los trabajadores por cuenta propia (24%) y los asalariados no registrados (23%).

<sup>18</sup> Es interesante notar que esta estructura presenta ciertas variaciones al analizarla en el momento previo a la implementación de la moratoria. De hecho, en 2003, entre los adultos mayores que no recibían beneficios previsionales, había un 31% de ocupados, un 4% de desocupados y un 65% de inactivos. Asimismo, es para subrayar que este grupo representaba a casi el 40% del total de personas en edad de jubilarse, mientras que en 2012, eran un 16%.

**Gráfico 5. Categoría ocupacional de los adultos mayores ocupados que no perciben beneficios previsionales (4º trimestre de 2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

Como definición, puede decirse que la condición de la protección de quienes están en edad de jubilarse es un complemento entre aquellos que perciben beneficios previsionales y aquellos que se encuentran ocupados y registrados en la seguridad social. Si esto es así, en el cuarto trimestre de 2012, la protección ascendería a un 88% (recordemos que la tasa de cobertura de la población en edad de jubilarse es del 84%).

Sin embargo, al indagar sobre las diferencias entre hombres y mujeres, nuevamente se evidencian situaciones disímiles (tabla 2). De hecho, en el año 2012, entre las mujeres que no se encuentran cubiertas por el sistema previsional, solamente hay un 42% de ocupadas, valor que casi se duplica entre los hombres, sector en el que llega a un 78%; también se ve que la tasa de inactividad femenina es del 57% contra un 20% para los hombres. Esta distribución, si bien presenta algunas diferencias, es similar a la que encontramos para el año 2003: los hombres mayores sin jubilación ocupados son más que el doble de las mujeres en la misma situación (55% y 24%, respectivamente).

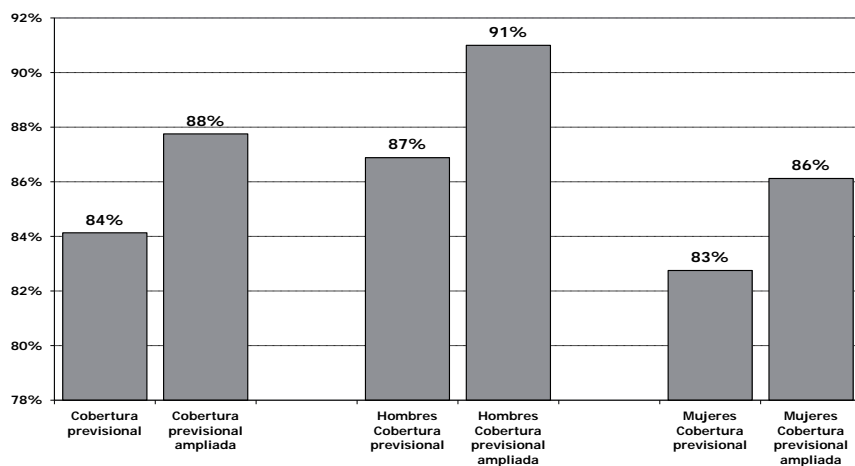
**Tabla 2. Condición de actividad de la población en edad de jubilarse sin ingresos previsionales (4º trimestre de 2012)**

	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Ocupados	78%	42%
Desocupados	2%	1%
Inactivos	20%	57%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

Es así como se llega también a diversas tasas de protección ampliada por género, según la relación que los adultos mayores mantengan con el mercado de trabajo. Esta tasa refiere a la suma de población mayor alcanzada por un beneficio previsional y a la que no lo tiene pero se encuentra ocupada y registrada en la seguridad social. En el año 2012, la tasa de cobertura ampliada masculina era del 91% y la equivalente a las mujeres era significativamente menor: 86%.<sup>19</sup>

**Gráfico 6. Protección de los adultos mayores: tasas de cobertura previsional ampliada (4º trimestre de 2012)**

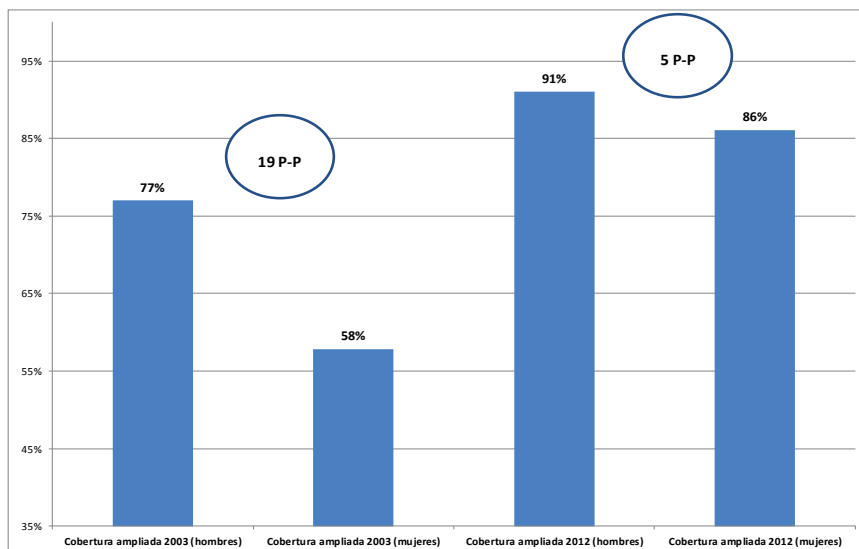


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

<sup>19</sup> Entre las mujeres que tienen la edad legal para acceder a una jubilación pero no la perciben y se encuentran ocupadas, en el cuarto trimestre de 2012 había un 19% con ocupación en el servicio doméstico en condiciones de no registración.

Si se traspolo este análisis al año 2003, momento en el que la moratoria aún no había sido implementada, se obtienen diferencias de género mucho más marcadas aún: la cobertura ampliada de los hombres era del 77% y la de las mujeres, del 58%. En el gráfico 7 se observa esta situación.

**Gráfico 7. Protección de los adultos mayores: tasas de cobertura previsional ampliada por sexo (2003-2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

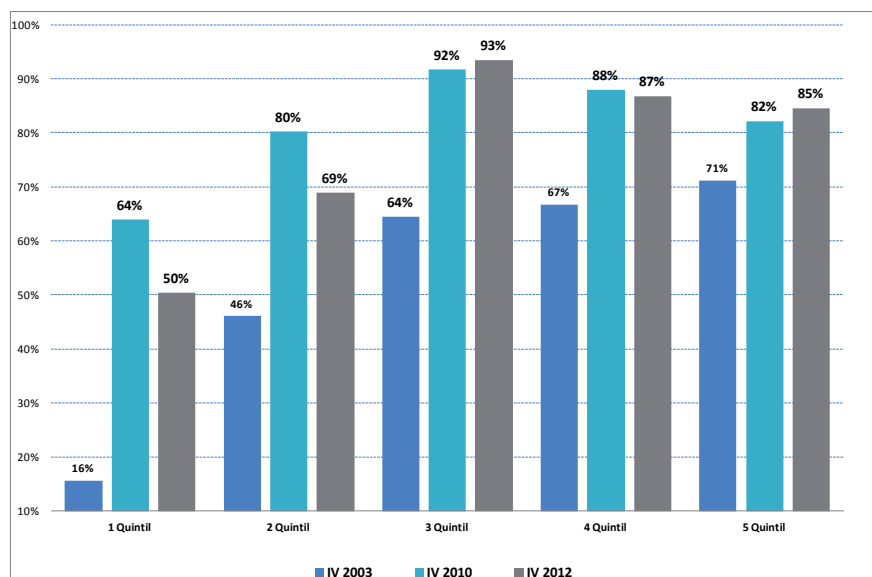
Buscando más especificidad en la franja más vulnerable de esta población –quienes no reciben beneficios previsionales y no se encuentran ocupados–, encontramos que la mayoría son mujeres de 60 a 64 años<sup>20</sup> (53% del total del grupo vulnerable). Algunos datos adicionales<sup>21</sup> informan que una fuerte proporción (60%) de estas mujeres no presenta ni un año de aportes al Sistema de Seguridad Social. Considerando que en este grupo se encuentra el núcleo del problema de la desprotección, volveremos sobre él al término del apartado.

<sup>20</sup> Los hombres representan solamente un 12% en este grupo vulnerable.

<sup>21</sup> ENAPROSS. Notas propias de exposición en Jornada de Política Social, 14 de septiembre de 2012, UNGS.

La mirada sobre la cobertura horizontal puede complementarse con el análisis del acceso al sistema previsional por quintiles de ingresos. A continuación, en el gráfico 8, se presenta la evolución reciente de dicho indicador.

**Gráfico 8. Tasa de cobertura previsional por quintil de IPCF**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

Dos cuestiones deben resaltarse; la primera de ellas refiere a que los niveles de cobertura son muy diversos entre los diferentes quintiles de ingresos y la segunda se refiere a la evolución, también diversa, que presenta esta cobertura. Cabe destacar el comportamiento retractor que presentan los quintiles más bajos en el último período (si bien el cuarto quintil también pierde cobertura, lo hace solamente en dos puntos porcentuales); esta reducción es la que explica la tendencia descendente que observábamos antes respecto de la cobertura previsional de la población en edad de jubilarse. De todos modos, no debe dejarse de lado que, en los quintiles más bajos, hay menor presencia de población mayor, situación que justamente encuentra una parte de explicación por el hecho de que quienes perciben un beneficio previsional tienden a recibir ingresos que los excluyen de estos quintiles más bajos.

Corresponde ahora que abordemos la situación de la cobertura vertical. Una primera forma es indagar, tal como lo hicimos para el período previo, cuánto ayudan los ingresos jubilatorios a reducir la pobreza o, en otras palabras, cuál es el peso que tienen en la reducción de la tasa de pobreza (gráfico 4). Al realizar dicho ejercicio de simulación en el que se compara la tasa efectiva de pobreza con la hipotética que se obtiene de restar al ingreso total de los hogares el que proviene del sistema previsional, se evidencia que los ingresos previsionales tienen un fuerte impacto en la reducción de la pobreza ya que las tasas se elevarían significativamente sin la presencia de ellos. El ejercicio muestra, además, que cada vez más los ingresos previsionales explican la reducción de la pobreza y que la brecha entre ambas tasas tiende a ampliarse (en 2011, la brecha era de 15,8 puntos porcentuales y en 2012 era de 16,9 puntos porcentuales). Probablemente, esto esté relacionado con el estancamiento que presentan las otras fuentes de ingresos, sobre todo los laborales.

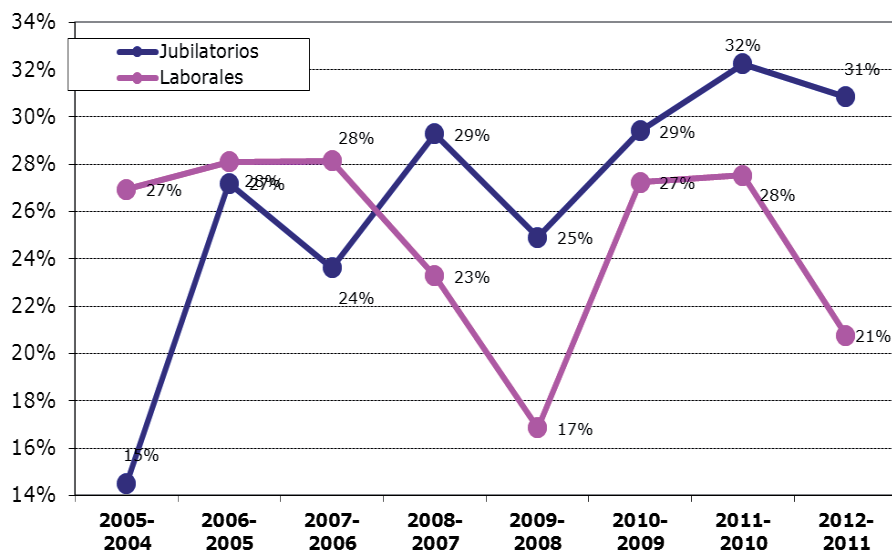
Sin embargo, ¿hasta qué punto hubo reducción de la pobreza? Desde el año 2007, frente a los cuestionamientos generalizados al índice oficial de inflación elaborado por el INDEC, se utiliza para el cálculo de la canasta de pobreza un índice alternativo que originalmente se construía con los índices de precios de siete provincias; desde hace dos años, debieron ajustarse las series provinciales ya que algunas de estas provincias dejaron de publicar sus datos: primero se redefinió un IPC con nueve provincias y, en la última medición disponible, debió calcularse con cinco provincias. Todo esto entorpece la medición de la pobreza (e indigencia) y favorece que los datos arrojados sean menos confiables, con lo que se corre el riesgo de realizar afirmaciones que no son correctas.

Otro modo de indagar en el impacto que tienen los ingresos previsionales en las condiciones de vida de los adultos mayores, y que utilizamos en la sección previa, es discriminar el peso que los ingresos jubilatorios tienen en el total de los ingresos del hogar (gráfico 3). Previamente habíamos observado que desde el año 2007, y de manera sistemática, los ingresos previsionales habían ganado en importancia y llegaron a representar el 14,4% del total de los ingresos del hogar. Al observar lo que ocurre en el período más reciente, notamos que, si bien los ingresos jubilatorios siguen ganando peso, esta evolución permanece con un ritmo lento.

El comportamiento de este indicador debe ser analizado teniendo en cuenta otras variables que también explican la mayor y creciente participación de los ingresos previsionales a lo largo del período más extenso. En este sentido, si se analiza comparativamente la evolución de estos últimos con aquellos prove-

nientes del mercado de trabajo, se obtienen trayectorias diversas: hasta el año 2006 fueron los ingresos laborales los que mostraron un mayor crecimiento, y a partir de entonces, los previsionales experimentaron alzas superiores.

**Gráfico 9. Evolución del crecimiento interanual de los ingresos laborales totales y los jubilatorios**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, INDEC.

En este sentido, en un período que evidencia un desaceleramiento de los ingresos laborales, puede haber una mayor participación de los ingresos jubilatorios sin que ello muestre una mejora de la capacidad protectora. Es decir, a nuestro juicio, el mayor peso que evidencian las jubilaciones es en parte también correlato de que el resto de los ingresos están pesando menos por un retraso en su capacidad absoluta de protección. En consecuencia, no sería del todo correcto llegar a conclusiones sobre el bienestar de los hogares a partir de este indicador.

El análisis conjunto de estos indicadores muestra que, en el período reciente (2012-2013), la capacidad protectora del sistema previsional entró en una fase de “normalización” en la que, si bien sigue cubriendo a una proporción muy importante de la población a la que está dirigida, empiezan a aparecer señales de retroceso o estancamiento, según el indicador que analicemos.



Cabe recordar que la ampliación de la protección había estado sostenida en medidas ad hoc (jubilación anticipada y moratoria previsional) que no modificaron ni los requerimientos de años de servicios ni el carácter contributivo de los beneficios. Por esa razón, la perspectiva de la situación que acabamos de describir podría estar indicando, en primer lugar, el comienzo de un ciclo de expansión de la desprotección global y, principalmente, femenina. En segundo lugar, corresponde consignar que, hasta el momento, parece haber acuerdo entre especialistas en el sentido de que, en el corto plazo, la única herramienta razonablemente disponible sería la reapertura de una moratoria (en diversas circunstancias, también algunos funcionarios han aceptado la posibilidad).

Sin embargo, la situación político-institucional y laboral y “el clima de época” son menos favorables a una medida de ese tipo. En efecto, es notable cómo se anudan el proceso de judicialización y los cuestionamientos sociopolíticos en este período.

#### **4. La judicialización: una historia hecha de problemas difíciles y sentidos equívocos**

##### ***Sentido e importancia de la judicialización: introducción conceptual y algo de historia***

Como ya señalamos en otro trabajo (Beccaria y Danani, 2012) y adelantamos en la presentación, el proceso de judicialización del sistema previsional tiene en nuestro país una historia cuyos orígenes se remontan a varias décadas atrás. Por su estatus, debe considerarse que el primer antecedente para tener en cuenta es la Ley 14499, de 1958, que modificó el procedimiento de cálculo del haber para la jubilación ordinaria vigente hasta entonces y lo fijó en una tasa de sustitución del 82% del haber correspondiente a la actividad. En esa disposición confluyeron al menos dos formas distintas de una misma preocupación por el mantenimiento de los haberes reales: en primer lugar, la tradicional pretensión (intrínseca a todo sistema previsional) de garantizar ingresos cuando el trabajador se hubiera retirado de la actividad mediante la fijación de aquel 82% que implicaba equiparar el haber previsional con el salario de bolsillo del trabajador activo (salario bruto menos aportes a la seguridad social) (Goldberg y Lo Vuolo, 2006; Arza, 2012). Sin embargo, cabe resaltar que la ley establecía en el 82% la tasa de sustitución del salario de actividad por el haber previsional **solo para los haberes más bajos y hasta un cierto monto que alcanzaría el haber**. En efecto, y con propósitos redistributivos, esa tasa iría reduciéndose

según una escala acumulativa a medida que se avanzaba en dichos montos hasta llegar a cálculos de excedentes con un tope del 10% de sustitución (Art. 4. Ver también Arza, 2010; CIFRA, 2009).

En segundo lugar, en el espíritu de la ley estaba presente el interés por preservar los ingresos de la erosión producida por el proceso inflacionario (Bertranou y otros, 2011); en ese marco, puede decirse que el recurso al parámetro dado por el salario de actividad pretendía internalizar en beneficio de los jubilados los que, se suponía, eran los resultados de la lucha por la actualización del salario que llevaban adelante los trabajadores activos. Esta última cuestión devino desde entonces en una implícita mecánica de movilidad que fue (y sigue siendo) fuente de demandas en períodos de grandes retrasos en las actualizaciones de los haberes (Bertranou y otros, 2011). Aunque los desequilibrios se harían patentes (y graves) algunos años más adelante, la Ley 14499 sería invocada una y otra vez en ocasión de las demandas por incumplimiento de las normas preestablecidas. De hecho, en la actualidad sigue siendo el fondo sobre el que –al menos, políticamente– se recorta una parte central de los debates sobre la movilidad de los haberes ya que leyes posteriores la conservaron como estándar de lo que se pretendía del sistema.

Incumplimientos y desequilibrios crecieron por razones variadas, y con ellos lo hicieron también las demandas judiciales; algunos problemas fueron comunes y generales a todos los sistemas previsionales (es decir, maduración socioeconómica y cambios demográficos); otros fueron específicos del caso argentino (o sea, caída de la actividad económica, políticas erráticas, niveles ascendentes de evasión e inflación), y cada uno actuó de maneras diferentes. Esa combinación tuvo un primer punto de eclosión a inicios de la década del ochenta, que se caracterizó por déficits permanentes, dependencia de fondos estatales por insolvencia financiera, “... caída de los beneficios jubilatorios y creciente incumplimiento de obligaciones contraídas” (Piffano y otros, 2009: 125), ingredientes con los que se amasó el crecimiento de las demandas judiciales. Data de este período, y es parte y resultado de este mismo proceso, la transformación del “sistema de reparto” en “sistema de reparto **asistido**”, definido como un sistema basado en el principio de solidaridad, en el que “los aportes efectuados por los trabajadores y empleadores en actividad son distribuidos inmediatamente entre los trabajadores retirados, en forma de jubilaciones y pensiones” (MTESS, 2013),<sup>22</sup> y que para cancelar sus obliga-

---

<sup>22</sup> Sitio del MTESS, entrada del 02/02/2013. Disponible en <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/glosario/definicionTermino.asp?idTermino=51>. Ver también, Piffano y otros (2009).

ciones requiere el recurso gubernamental a los ingresos generales (Piffano y otros, 2009: 37, 52, 125 y otros).

Un segundo momento de eclosión se ubicó específicamente en el año 1986, cuando al colapso administrativo-financiero se sumó el propiamente judicial: la acumulación de juicios llevó al gobierno de entonces (primer gobierno democrático, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín) a declarar la “emergencia previsional”. La suspensión de los juicios contra el Estado por el término de dos años (Decreto 2196/1986) fue luego prorrogada y renovada por el Decreto 648/87, que abrió nuevas condiciones de negociación entre quienes iniciaban sus demandas y las instituciones estatales; el esquema básico consistió en el reconocimiento de la deuda, la emisión de bonos y un plan de pagos que establecía un cronograma vinculado con la edad de los beneficiarios (tenían prioridad para el cobro los beneficiarios de mayor edad). Sin embargo, los nuevos compromisos se cumplieron solo los dos primeros años, al cabo de los cuales se reiniciaron tanto la espiral ascendente de la deuda previsional como una nueva corriente de juicios. Tal como señalan Bertranou y otros (2011), el hecho de no haber modificado la base de las prestaciones hizo que siguieran generándose desactualizaciones respecto de aquello que el régimen reconocía formalmente y, por lo tanto, no se detuvieron ni el crecimiento de las deudas según la normativa que continuaba vigente ni las demandas. Un dato histórico-institucional da idea de la magnitud del proceso: la sobrecarga de trámites en ámbitos judiciales resultó tal que, en 1987, fue creado un fuero específico para la atención de los juicios previsionales: la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social (Ley 23473 del 25/3/1987).

La reforma previsional puesta en marcha en 1994 (Ley 24241), complementada por la Ley 24463 (de “solidaridad previsional”), sumó un nuevo ciclo de demandas ya que la movilidad (confirmada como derecho en la reforma constitucional de 1994) se hizo depender de los recursos disponibles en la ley de presupuesto; en muchos casos, ello implicaba un claro corset a los cálculos y pretensiones de movilidad, que entonces encontraron en la vía judicial un camino de ejecución. Así, las sentencias de los casos de Chocobar (1996), Sánchez (2005) y, posteriormente, Badaro (2006) y Eliff (2009) pasaron a ser emblemas de los reclamos por la movilidad y actualización de los haberes previsionales, según el caso (Fiscella, 2009; Abramovich, 2009).

Todo ello había sido precedido por la ley de consolidación de deudas de 1991 y 1992, que emplazaba al Estado a pagar las sentencias favorables a los jubilados, lo que, como en otras ocasiones, fue un estímulo para nuevas presentaciones. Un paso más fue dado por el Decreto 1253/1993, mediante el cual el gobierno de Carlos

Menem propuso cancelar deudas previsionales utilizando las acciones tipo A de la empresa YPF y la compra de los Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales (Alonso, 2001; Bertranou y otros, 2011). El objetivo era eliminar la masa de demandas y liberar el camino de conflictos de cara a la reforma previsional que crearía el régimen de capitalización para atraer así a los inversores que se esperaban; como está claro, sin embargo, ello no ocurrió y bien puede considerarse que la litigiosidad de hoy es, en parte importante, herencia de aquel proceso. Basta mencionar que en 2001 se hallaban registrados 127.500 juicios en proceso (Arza, 2010).

### ***El proceso de judicialización en el marco de la contrarreforma: continuidades, rupturas, disputas***

En el curso de este proceso, la judicialización acumuló diversas “causas hito”. A continuación hacemos una presentación de ellas, que seleccionamos básicamente por su incidencia en el proceso, sea porque fundaran jurisprudencia en lo específico o porque expresaran un clima de época y una orientación de las instituciones; y también porque, en la combinación de ambas razones, incidieron en el flujo de causas iniciadas y activas. Este último punto —el de los flujos de las causas— ha tenido una importancia central en el período que estudiamos debido al extendido diagnóstico de colapso del Fuero de la Justicia Federal de la Seguridad Social; colapso que se atribuye a la sobrecarga de causas originadas en el incumplimiento de las obligaciones del Estado, que lleva a que quienes son titulares de un beneficio inicien demandas para obtener liquidaciones ajustadas a los haberes a los que sostienen o sostenían tener derecho, según la ley en la que se originara el beneficio.<sup>23</sup>

### ***Causa Chocobar (diciembre de 1996. Ley 18037/68)***

Se trata de una demanda por actualización de haberes en la que la Corte Suprema convalida lo establecido por la Ley de “solidaridad previsional”, en el sentido de que no podrían aplicarse ajustes automáticos a jubilaciones y pensiones. Es el primer caso en el que se aparta de la doctrina del “principio de favorabilidad” por el cual la interpretación va en dirección de beneficiar a quien se pretende proteger (Abramovich, 2009: 16); en síntesis, el primero que falla en contra del jubilado. Ello constituía una derogación del sistema de movilidad establecido

---

<sup>23</sup> En lo que sigue, consignamos el número de ley previsional a cuyo amparo se había accedido al beneficio; asimismo, el año que, como parte del título, acompaña la identificación de cada causa, es el del fallo de la Cámara Federal de la Seguridad Social, o de la Corte Suprema, en el sentido que inmediatamente resumimos.

por el artículo 53 de la Ley 18037 (cálculo en proporción con la modificación de las remuneraciones de los activos). Aunque se encuentra totalmente fuera del período de este volumen, la presentamos por su importancia para todo lo que refiera a la judicialización como concepto y como proceso empírico-histórico.

***Causa Sánchez (mayo de 2005. Ley 18037)***

Con otra conformación, la Corte declara la necesidad de establecer una movilidad de las jubilaciones para los años 1991-1995. Argumenta que la Ley de Convertibilidad (23928/1991), que dispuso la prohibición de toda actualización de prestaciones monetarias, no es aplicable a la movilidad de las jubilaciones que regía en aquel momento (artículo 53 de la Ley 18037). Con ello, repuso el carácter sustitutivo de las prestaciones y el principio de protección del reclamante.

***Causa Badaro (Sentencia 1, agosto de 2006. Ley 18037)***

La Corte profundiza la decisión del “Caso Sánchez” y declara la inconstitucionalidad del sistema de movilidad vigente, derivada de la Ley de Solidaridad Previsional (Ley 24463/1995), y le impone al Congreso que establezca un mecanismo de movilidad jubilatoria para el período posterior a marzo de 1995. Ese nuevo mecanismo, afirma textualmente el fallo, debe cumplimentar la garantía constitucional de “... acompañar a las prestaciones en el transcurso del tiempo [lo que significa] cobrar de acuerdo con su esfuerzo contributivo”.

***Causa Badaro (Sentencia 2, noviembre de 2007. Ley 18037)***

El Congreso había dado respuesta al requerimiento de la Corte mencionado en la sentencia que acabamos de resumir dictando la ley de presupuesto para 2007 que convalidaba los aumentos en los haberes mínimos y el incremento general de los beneficios dispuestos en diferentes decretos. Además, había otorgado un aumento general del 13% y fijado el haber mínimo en \$530 a partir de enero de 2007. También autorizó al Poder Ejecutivo a dictar nuevos incrementos (se aumentaron los haberes en un 12,5% a partir de septiembre de 2007). Pero la Corte vuelve a pronunciarse porque considera que los aumentos establecidos no fueron suficientes. A tal efecto, sostiene que la movilidad seguía sin basarse en un parámetro objetivo, sino en una decisión discrecional, y por eso manda “resolver la cuestión planteada mediante la utilización del nivel general del índice de salarios elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos” entre el 1/1/2002 y el 31/12/2006, y a la vez pagar el correspondiente retroactivo y la actualización

del haber que deriva del cálculo. Téngase en cuenta que la sanción de la Ley de Movilidad es posterior a este fallo en el que la Corte reitera la exhortación “a las autoridades responsables a fin de que examinen esta problemática” (la de la movilidad de los haberes de quienes cobraban por encima de las mínimas). Para el demandante, ello implicó una movilidad de casi el 89%.

### ***Causa Eliff (agosto de 2009. Ley 24241)***

La Corte Suprema dicta otra sentencia —que sigue los criterios del caso Badaro— para este jubilado que había obtenido el beneficio en 2004 bajo el régimen de la Ley 24241 (ello es importante en virtud de que el antecedente de Badaro solo puede ser invocado por quienes hubieran obtenido el beneficio previsional bajo el régimen de la Ley 18037). El fallo, además, amplía la actualización a quienes se hayan jubilado entre 1993 y 2006 y ordena a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que actualice entre 2002 y 2006 por el Índice de Salarios del INDEC y que realice el cálculo del haber inicial actualizando los salarios de los últimos diez años de actividad.

Tal como dicen Bestard y Royo (2010), la intensificación de la doble condición del Poder Judicial (de escenario y actor, como ya lo caracterizamos) deviene de una situación de insatisfacción social respecto de las políticas gubernamentales; insatisfacción que puede ser considerada como falla institucional. Pero planteamos que también puede considerarse que, en cierto modo, expresa la paulatina maduración de la conciencia social acerca de la justiciabilidad y exigibilidad de los asuntos relativos al sistema previsional. Como diremos más adelante, a nuestro juicio, ello depende de los contenidos que se afiancen en ese proceso.

La posibilidad de diferentes interpretaciones es muestra del carácter complejo de la cuestión ya que en ella se dirime la relación entre intereses y doctrinas en conflicto. Concretamente, y respecto de los intereses, se encuentran en conflicto los demandantes particulares y el poder administrador, que se presenta como responsable del interés general (condición que efectivamente reviste en el sistema republicano) y como representante de “otros” particulares, que reciben los beneficios del sistema previsional y a los cuales el Poder Ejecutivo reconoce también el derecho a beneficios en condiciones de cierta paridad, aunque no hayan transitado por el sistema previsional en una trayectoria “típica” (vale decir, cumplimentando la edad legalmente establecida y los años de servicios acreditados con aportes y contribuciones. He ahí el conflicto).

En cuanto a las doctrinas, se suma con ellas una cuestión nada menor: este proceso es simultáneo a un desarrollo ascendente, a nivel nacional e internacio-

nal, de lo que se conoce como “activismo judicial” que, como tal, impulsa una mayor participación de las instancias y agentes judiciales, aun en el acto mismo de legislar.<sup>24</sup> En efecto, el proceso argentino puede verse como un escenario de la tensión entre la doctrina jurídica liberal y distintas interpretaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente, a nuestro entender, el campo previsional, en general, y el proceso de judicialización, en particular, son también un ámbito institucional y de políticas en el cual se libra una parte de la disputa entre las autoridades nacionales y la oposición política.

En nuestra presentación y análisis partimos de la preocupación por lo que constituye el objeto y la materia de la judicialización: recursos y condiciones que son constitutivas de la vida de las personas, en este caso en el campo previsional, y la controversia sobre su estatus: ¿se trata de derechos legítimos y como tales deben ser reconocidos?; en ese caso, ¿cómo hacerlos operativos? En este capítulo problematizamos el proceso de judicialización previsional en términos de su participación en el reforzamiento o debilitamiento de la capacidad de protección del sistema, a la que consideramos como parte de aquellos derechos. Por ese camino, a continuación analizaremos la judicialización a través de los cuatro aspectos fundamentales sobre los que sostenemos el concepto de capacidad de protección: cobertura horizontal, cobertura vertical, diseño institucional y garantías provistas y contenidos político-culturales que emergen del proceso. Sobre la base de ese análisis, procuraremos entonces elaborar su balance global estableciendo cuánto y de qué manera el proceso de judicialización contribuye al fortalecimiento (o, por el contrario, incide en el debilitamiento) de la capacidad de protección del sistema previsional.

A fin de favorecer un acercamiento informado al tema, a continuación retomamos la reconstrucción histórica del proceso de judicialización que, como se recuerda, en 2001 acumulaba 127.500 causas.

### **a) Reconstrucción histórica: la judicialización entre 2003 y 2013**

El número de causas iniciadas anualmente cuyo objeto es el reajuste de haberes ha ido de alrededor de 6000 en 2005 a casi 37.000 en 2012, y alcanzó un pico de 64.000 en 2009.<sup>25</sup> Tal como se ve en el gráfico 10, pueden dife-

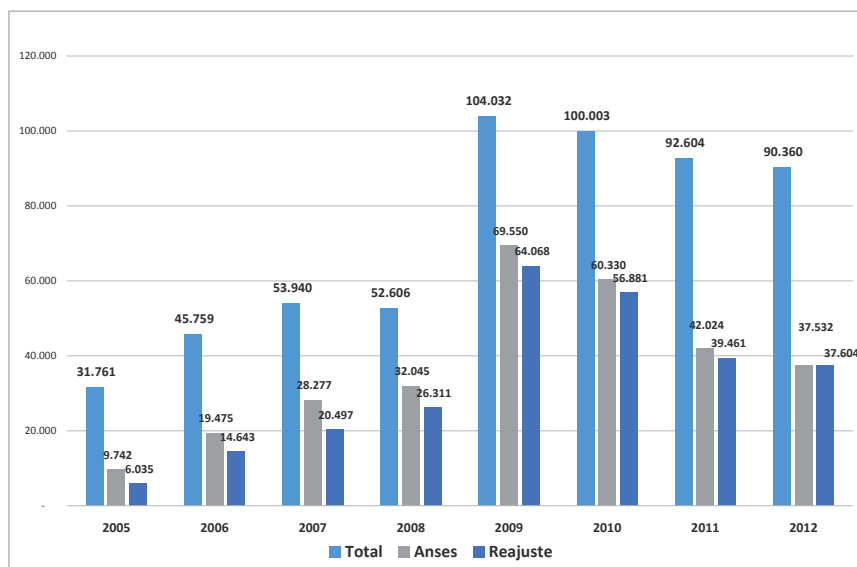
---

<sup>24</sup> Proporcionamos una definición provisoria de “activismo judicial” diciendo que se trata de la práctica y la concepción de que los tribunales son legítimos agentes de limitación del Poder Legislativo y, particularmente, del Ejecutivo.

<sup>25</sup> Para 2005, Bossio (2012); para 2009 y 2012, Mesa General de Entradas de la Cámara Federal de la Seguridad Social. Dada la razonable desconfianza que podría provocar la información suministrada por la ANSES —pues se trata de la parte demandada por los particulares y por los

renunciarse dos momentos: uno que va hasta 2008, en el que los nuevos juicios por reajuste fueron creciendo a razón de entre 6000 y 7000 causas más por año que las iniciadas en el año previo, lo que hizo que entre 2005 y 2008 se cuadruplicaran las causas anuales, aunque permanecieron por debajo del 50% del total de causas iniciadas en la Cámara Federal. Y un segundo momento, a partir de 2009, en el que el número de nuevas demandas más que se duplica en un año (2008-2009), mantiene ese volumen prácticamente en 2010 y desde allí declina de manera notable hasta 2012 (último año completo). Lo mismo sucede con la proporción de estas causas sobre el total: toca el techo de dos tercios en 2009 y cae hasta el 41% en 2012. Todo ello se ve en el gráfico 10.

**Gráfico 10. Evolución de los juicios totales de la CFSS, previsionales totales y por reajuste de haberes**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Bossio, 2012 (para 2005-2008 y 2009-2012) y Cámara Federal de la Seguridad Social para 2009-2012.

tribunales—, hemos minimizado su utilización y recurrido a ella solo cuando no disponemos de la fuente original (la propia Cámara) y en condiciones de estricto control. En este caso, el control radicó en el hecho de que los datos del año 2005 (así como los de 2006-2008 que proporcionaremos en el gráfico 10) están junto con los de los años 2009-2012 y son completamente coincidentes con los de la CFSS, de los que disponemos en original.



¿Cuáles son las razones de esa evolución? Creemos que, en el ámbito propiamente institucional (es decir, en la ANSES, en lo que hace a lo administrativo; y en los Tribunales del fuero, en lo que hace a lo judicial), el proceso de judicialización entrama dos aspectos: el primero es el directamente vinculado con los beneficios y su capacidad adquisitiva (que se espera que funcione de manera inversa: a mayor alcance de los haberes para la satisfacción de necesidades, menor será la disposición a iniciar demandas); mientras el segundo tendría que ver con las perspectivas que los titulares disconformes con sus ingresos avizoran para eventuales reclamos.

Dicho de otra manera, lo que en el inicio de este punto denominamos “el flujo” de las causas se explica básicamente por las maneras en que se combinan la capacidad de los beneficios de satisfacer necesidades –respecto de la evolución de precios, oferta de bienes y servicios y de las propias particularidades de la vida adulta (siempre mediada, de todos modos, por la expectativa de satisfacción)– y las probabilidades que las personas suponen que tienen de obtener una respuesta favorable al reclamo en virtud de la interpretación que hacen de las condiciones sociales e institucionales. Si ello es así, la evolución que se observa en el gráfico es relativamente razonable respecto de la primera cuestión ya que fue creciendo a medida que, como analizamos para el período 2003-2010, fueron perdiendo terreno los haberes que al inicio del período estaban por encima de \$1000<sup>26</sup> (al menos 3,5 veces el mínimo). Ese aumento de la litigiosidad fue muy importante, pero paulatino hasta 2009, año en el que se produce un salto que lleva el proceso a otra escala. Y hay acuerdo en que esa más que duplicación de las causas iniciadas obedece al efecto combinado de dos fallos: el primero de ellos es la segunda sentencia favorable a Badaro, de noviembre de 2007, por la que la Corte Suprema dispuso por sí un reajuste del 88,6% para compensar la falta de movilidad entre 2002 y 2006 (ver *supra*, en el enunciado del fallo correspondiente). A la vez, el tribunal dispuso que la resolución era válida para todos los jubilados y pensionados, pero que cada uno que se considerara a sí mismo damnificado debería iniciar un juicio individual (B. 675. XLI.R.O.Badaro, Adolfo Valentín c/ANSES s/reajustes varios). Dada la fecha del fallo (noviembre), el efecto arrastre se vería, necesariamente, a partir del año siguiente.

Como dijimos, hubo un segundo fallo, el que en agosto de 2009 la Corte Suprema dictó en la causa Eliff, que tendría un efecto similar pues ordena ac-

---

<sup>26</sup> Recordemos que, entre 2003 y 2010, los haberes medios reales aumentaron solamente un 20%, mientras que los mínimos lo hicieron en un 68%.

tualizar por el índice de salarios de INDEC entre 2002 y 2006, y es válido para quienes se jubilaron por la Ley 24241 (ya explicamos que la causa Badaro era para quienes habían tramitado la jubilación bajo el régimen de la Ley 18037). Vale la pena observar la enorme movilización de todo tipo que provoca cada uno de esos fallos: al día siguiente de darse a conocer la sentencia de Eliff, se encontraba en Internet una verdadera avalancha publicitaria de estudios jurídicos que ofrecían promover los juicios (el propio titular de un diario electrónico especializado lo anunciaba: “En una sentencia que producirá una avalancha de juicios y sacudirá las arcas públicas, el máximo tribunal volvió a pronunciarse en materia de actualización de las jubilaciones” (eProfesional.com, 13/8/2009).

Cabe consignar que en este fallo (Eliff), la Corte detiene explícitamente la orden de actualización en 2007 por considerar que los reajustes dados a partir de entonces son correctos y guardan la debida proporcionalidad con el nivel general de salarios. Recordatorio de máxima importancia: en agosto de 2008, como consecuencia de la Sentencia “Badaro 2”, se había dictado la ley de movilidad jubilatoria.

La referencia a la publicidad de estudios jurídicos no es superflua: la discusión que rodea la actuación de estudios y profesionales es mucha y creciente. La ANSES participa de esa discusión alimentando la idea de que hay una inflación de causas sin los debidos fundamentos, al punto que en un informe oficial e institucional (aunque de circulación restringida originalmente)<sup>27</sup> se calcula que el resultado de alrededor del 21% de las causas iniciadas no beneficiarían a los demandantes (Bossio, 2012: 25). Durante nuestro trabajo de campo, en el máximo nivel de la Cámara convalidaron la afirmación y sugirieron incluso un porcentaje que podría ser superior.

Lo anterior tiene que ver con una política permanente del organismo en lo que hace a la información y a la participación en el debate (es decir, una campaña), en la que Bossio tiene marcado protagonismo. En ella hay dos ejes principales que confluyen en el argumento del carácter ilegítimo de las demandas, en general, y en el proceso de judicialización, en particular: en primer lugar, se sostiene, el proceso de judicialización está impulsado por lo que también en otros ámbitos se denomina “la industria del juicio” (vale decir, el recurso a la acción judicial no por la búsqueda de realización de justicia, sino por el beneficio que ello acarrea a distintos agentes y actores –profesionales, funcionarios judiciales y compañías aseguradoras, principalmente,

---

<sup>27</sup> Se trata de un informe entregado por Diego Bossio, director ejecutivo de la ANSES, a la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social en mayo de 2012.

según el caso—). Esta línea está explícitamente presente en la propia página de la ANSES, en la que se afirma que solo dieciséis abogados llevan 75.000 causas por reajuste de haberes.<sup>28</sup> Por cierto, se menciona mucho menos a los beneficiarios directos, probablemente para evitar el costo de criticar “a las personas”. Para un planteo en estos términos, casi todo juicio es un acto de abogados y estudios inescrupulosos que patrocinan causas para generar sus propios honorarios.

El segundo eje está vinculado con el anterior, pero es más grave, ya que alude a algo más que a un comportamiento oportunista e incluye acusaciones a funcionarios judiciales de distinto rango. Concretamente, nos referimos a denuncias de delitos por fallos indebidos y atención preferencial por sus plazos (adelantar el tratamiento para acelerar sentencias), así como de honorarios fraudulentamente regulados, todo ello por parte de funcionarios judiciales (jueces y secretarios de juzgados). Esta denuncia tuvo dos picos: en febrero de 2012 y en julio de 2013, aunque se encuentran reportes de denuncias e investigaciones de las más diversas fuentes durante períodos prolongados (*La Nación*, 18/7/2010; *Página 12*, 4/1/2012; *abogados.com.ar*, 17/7/2013 y otros).

En algún caso, esos hechos podrían haber contado con prácticas fraudulentas dentro del organismo (predominaron las sospechas sobre el sector liquidaciones).<sup>29</sup>

Como se ve, algunos de esos hechos se procesan en sede judicial. No obstante, a nuestro juicio, las formas en que la ANSES presenta el proceso y argumenta sobre él expresa el objetivo fundamental de deslegitimar toda acción —política, reivindicativa, mediática, judicial— que ponga en cuestión la política previsional del gobierno como tal. Y está claro que, al asumir esa posición, las demandas judiciales son consideradas y presentadas como amenazas, tanto porque “desviarían” el destino de los fondos como porque socavan la confianza pública en el sistema en su conjunto y en NSES en especial. En ese sentido, la insistencia oficial en la existencia de ilegalidades y de delitos de todo tipo tras las causas judiciales, así como las sospechas de aprovechamientos particularistas por parte de profesionales, construyen un contexto discursivo que torna ilegítima toda demanda. En la misma dirección se orientan los análisis referidos a los haberes cuando se subrayan las liquidaciones de más de \$100.000 como resultado de

<sup>28</sup> Se trata del video “¿Qué es el 82% móvil?”, disponible en <http://www.anses.gob.ar/general/lqul-el-mlvill-292>

<sup>29</sup> Ya había habido antecedentes de ello en 2000-2001, con ajuste de liquidaciones presuntamente derivadas de sentencias inexistentes (*Clarín*, 10/03/2000).

sentencias favorables, así como de retroactivos por encima del millón de pesos. En estos casos, el cuestionamiento a las demandas subraya la inequidad que representan esas remuneraciones en el marco global del sistema de protección. Tal vez resulte obvio decir que compartimos la crítica, pero a la vez señalamos que al presentarse esos casos —que corresponden a las diez mayores liquidaciones realizadas o a los cien mayores haberes pagados por el sistema—, las autoridades también construyen la imagen de que todas las causas iniciadas tienen esas características, lo que en sí mismas las priva de toda validez social (a las causas específicas y al recurso a los tribunales en general).

Retomamos el hilo de la reconstrucción para señalar que, con fecha 22 de febrero de 2008, Eugenio Semino, jefe del Área de Derechos de la Tercera Edad de la Ciudad de Buenos Aires (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires)<sup>30</sup> interpuso lo que se conoce como “acción de clase”, nombre dado al recurso mediante el cual se buscan efectos colectivos; es decir, se busca que se extienda la validez de ciertos fallos a agregados de individuos que cumplen con ciertos prerequisites por los cuales comparten condiciones e intereses. En este caso, la pretensión es generalizar el fallo “Badaro” sobre actualización de haberes a todos los jubilados y pensionados que cumplan con las condiciones, aunque no hayan accionado judicialmente. En el momento de cierre de este libro, la cuestión se halla en tratamiento y pendiente de resolución por parte de la Corte Suprema y si esta fuera favorable, la escala que alcanzaría la mejora en la protección transformaría de manera notable sus condiciones.

## **b) La cobertura horizontal**

La cobertura horizontal, que alude a la existencia o no de protección-beneficio, tiene poco peso como objeto de juicios previsionales (vale decir, no se litiga por ese motivo). Eso se intuye en el gráfico 10, en el que puede verse que los juicios por reajustes representaban alrededor de un 75% hasta 2007 y pasaron a superar el 80 y el 90% desde 2008; incluso, la disminución en el volumen desde 2011 no redujo su participación en el total, que sigue por encima del 90%. Una mirada más detallada no cambia la apreciación: al examinar la apertura por objeto, se ve que los juicios que típicamente refieren

---

<sup>30</sup> Por extensión del uso internacional, en el lenguaje coloquial se conoce a Eugenio Semino como “Ombudsman de la Tercera Edad” de la Ciudad de Buenos Aires, aunque formalmente el cargo no existe.

a otorgamiento de beneficio, como los correspondientes a jubilaciones y retiros por invalidez y pensiones, tienen una presencia persistente, pero casi podría decirse que marginal (nunca superaron las 1000 demandas anuales: su máximo fue en 2011, con 850 nuevas demandas).

Sin embargo, cabe decir que, de las distintas entrevistas realizadas en el marco del trabajo de campo, surge que podrían producirse modificaciones al respecto en virtud de dos fuentes de potencial alimentación de judicialización vinculada con el otorgamiento del beneficio: el primer caso es la situación de personas que reúnan un número importante de años de servicios o aportes, pero no los suficientes para acceder al beneficio jubilatorio y que, por diversas razones, no estuvieran en condiciones o disposición de pagar la diferencia de años por la moratoria permanente. Como ya dijimos, no se han producido reformas paramétricas para el acceso al beneficio, por lo cual parece ir intensificándose una opción inflexible: o se abre una nueva moratoria en un tiempo relativamente breve (no más de dos años) o empezará a hacerse visible el aumento de la desprotección. Un segundo caso es más específico: el de personas que han sido inscriptas en el régimen de servicio doméstico y a las que se les deniega el beneficio por no aprobar el sistema de inspección laboral respectivo. Distintos testimonios y observaciones fueron coincidentes en señalar que el régimen de servicio doméstico viene siendo objeto de inspecciones especiales debido a que se ha constatado que en sus intersticios anidan prácticas fraudulentas, de simulación de relaciones laborales (“nos encontramos con propaganda de estudios que dicen ‘jubílese con o sin aportes’ –manifestó Bossio en un reportaje de 2011–; hay que acabar con ese mensaje y esas maniobras”, agregaba). Tanto internamente (en la ANSES) como entre profesionales y estudios jurídicos, va creciendo la certeza de que el sistema de blanqueo tuvo un efecto limitado así como que los controles establecidos en prevención de fraudes están invirtiendo el efecto esperado y volviéndose contra las trabajadoras (son mujeres en su mayoría).<sup>31</sup> Si esto es así, podemos decir que estamos frente a una inconsistencia de mayor envergadura pues va en detrimento de lo que en los últimos años viene siendo una política de primer orden del Ministerio de Trabajo: la protección del servicio doméstico.

---

<sup>31</sup> En una entrevista, un trabajador de la ANSES decía: “Para todos los demás trabajadores, en estos años la duda funcionó a favor del trabajador en la certificación de servicios; en el servicio doméstico –justo en el servicio doméstico!– al final están haciéndolo exactamente al revés” (2013).

### **c) La cobertura vertical**

Está claro que este es el gran tema de la judicialización: el nivel de los haberes como uno de los componentes de la capacidad de satisfacción de necesidades del sistema previsional.

Las dificultades de acceso a la información son enormes, razón por la cual planteamos aquí los datos disponibles hasta el momento, como así también información que cruzamos para acercarnos a una mínima contextualización de la situación (en todos los casos consignamos la fuente):

- Como se recuerda, en el año 2010 se produjo un proceso de discusión parlamentaria de diversos proyectos presentados también por distintos bloques opositores, que tuvieron un punto de coincidencia en la propuesta de sancionar el 82% del salario mínimo, vital y móvil para el haber previsional mínimo. Esa propuesta fue aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados y por desempate del presidente en la Cámara de Senadores, y luego fue vetada por el Poder Ejecutivo. Pues bien, en septiembre del año 2013, el salario mínimo, vital y móvil ascendía a \$3300; por lo tanto, el proyecto de la oposición habría implicado un haber previsional mínimo de \$2706. En su lugar, el haber mínimo vigente en ese momento alcanzaba los \$2477, vale decir un 8,5% inferior a lo contemplado en los proyectos presentados, que en monto absoluto alcanza una diferencia de \$229. Esto muestra una situación bastante próxima a lo que oportunamente la oposición considerara como piso para garantizar. Ello no invalida el propio proceso de deliberación y votación parlamentaria; más aún, quizás podría especularse con que ese mismo proceso funcionó como un estímulo para el cumplimiento del estándar, en particular si se considera que en el año 2010, en el momento de desarrollarse el debate, la relación entre haber mínimo previsional y salario mínimo, vital y móvil era del 60%).<sup>32</sup> Presentamos a continuación la evolución de esa relación desde 2006 hasta el momento de cierre de este volumen (fines de 2013). Aunque escapa estrictamente al objeto de análisis del apartado, concentrado en el proceso de judicialización, creemos que esa información proporciona una aproximación al contexto en el que dicho proceso se desarrolla:

---

<sup>32</sup> Elaboraciones propias a partir del Boletín de Estadísticas Laborales, Boletín Estadístico de la Seguridad Social y Ministerio de Trabajo.

**Tabla 3. Evolución de la relación entre haber mínimo previsional y salario mínimo, vital y móvil. Argentina, 2007-2013**

	Haber mínimo previsional (1)	Salario mínimo, vital y móvil (2)	Relación entre SMVM y haber mínimo (1/2)	82% de SMVM
<b>2007</b>	596	980	61%	803,6
<b>2008</b>	690	1.240	56%	1.016,8
<b>2009</b>	827	1.440	57%	1.180,8
<b>2010</b>	1.046	1.740	60%	1.426,8
<b>2011</b>	1.434	2.300	62%	1.886
<b>2012</b>	1.687	2.670	63%	2.189
<b>2013</b>	2.477	3.300	75%	2.706

Fuente: BESS y BEL, MTEySS.

Esta serie muestra el desmejoramiento de la relación hasta el año 2009, primero de implementación plena de la movilidad previsional, y su mejoramiento sostenido a partir de entonces. Como se ve, esa mejora es especialmente pronunciada entre 2012 y 2013, cuando se produce un brusco salto de 12 puntos porcentuales en lo que representa el haber previsional mínimo respecto del salario mínimo, vital y móvil. Dado que este libro está cerrándose poco después de la publicación del haber mínimo previsional vigente a partir del 1º de septiembre 2013, no es posible anticipar si la aceleración del ritmo de crecimiento del haber previsional mínimo continuará.

- Según la ANSES, la tasa de sustitución promedio del SIPA se encuentra en el 60,8% (Bossio, 2012), dato cuyo cálculo no es posible reconstruir ni someter a validación. Al respecto, es necesario tener en cuenta la advertencia de Bertranou y otros respecto de las dificultades "... que presenta el análisis de la tasa de sustitución en una serie de tiempo

cuando se registran cambios normativos como la moratoria previsional” (2011: 116); y agregamos que atribuyen esas dificultades tanto a los cambios en los mecanismos de acceso y de cálculo de los haberes como a la expansión de la población cubierta en casi un 50%.<sup>33</sup> En conjunto, estos autores valoran positivamente el proceso de reforma, primero, y la evolución posterior (su análisis llega hasta el año 2010).

- La RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de Trabajadores Estables, cociente entre las remuneraciones imponibles con destino al SIPA y el total de trabajadores dependientes que figuran en las declaraciones juradas que las empresas emiten mensualmente) proporciona un promedio de las remuneraciones sobre las cuales el sistema previsional recibe aportes y contribuciones. En el momento de cierre de este volumen, el último dato completo establecía que el haber previsional medio (jubilaciones y pensiones) en junio de 2012 ascendía a \$2229, lo que representaba el 36% de la remuneración promedio para el mismo mes (\$ 6193; elaboración propia a partir de datos de MTEySS). Esta relación es prácticamente idéntica a la que también Bertranou y otros (2011) hallaron para 2010 (35%), lo que muestra estabilidad en un bajo nivel de sustitución respecto de ese indicador.<sup>34</sup>

Así presentamos, hasta donde es posible con la información disponible, la situación general de los ingresos en cuyo marco –y a propósito del cual– se desarrolla el proceso de judicialización.

Observamos a continuación una caracterización de los demandantes: ¿quiénes son? Las fuentes administrativas (ANSES) y judiciales (Cámara) coinciden en que se trata de ex trabajadores de ingresos medios y altos, en una proporción importante pertenecientes a regímenes especiales (investigadores científicos, docentes en general y docentes universitarios en particular). En realidad, también litigan grupos o personas que desempeñaron otras actividades

---

<sup>33</sup> Sobre el particular, ver *supra*, en el apartado 2: “El ciclo de transformaciones, 2003-2010”, el efecto composición.

<sup>34</sup> Nuevamente, dos comentarios sobre la cuestión pueden servir para evitar errores por apresuramiento. El primero es que, en un contexto de “recalentamiento inflacionario” como el que vive la Argentina desde 2011, incluso el estancamiento de los haberes reales puede ser visto, en cierto sentido, como un rasgo positivo (de todos modos, téngase en cuenta que aquí hablamos de relaciones entre ingresos para ver tasa de sustitución y no de ingresos reales). El segundo es que la RIPTE, en cuanto indicador, tiende a sobreestimar los ingresos ya que es un indicador que habla de los ingresos efectivamente pagados, pero no capta las pérdidas de ingresos por eventos tales como crisis, desempleo, etcétera.



laborales invocando leyes que en algún momento planteaban el 82% móvil; en estos últimos casos, en general, el organismo deniega el reclamo porque sostiene que el régimen general ha establecido un nuevo procedimiento de cálculo del haber y de su movilidad (en principio, ratificado por la Cámara y por la Corte, aunque no hay completa homogeneidad ni entre juzgados ni entre los casos). Por lo tanto, cuando los titulares presentan las demandas judiciales, los representantes de la ANSES argumentan, en torno a la relación entre regímenes especiales dados de baja y régimen general, a favor de este último.

Adicionalmente, existe acuerdo respecto de que son casi inexistentes las causas iniciadas por parte de quienes accedieron al beneficio por la moratoria<sup>35</sup> y muy minoritarias las originadas en haberes mínimos. De todos modos, y como aproximación, señalamos que en consultas con especialistas se ha caracterizado a un grupo de demandantes potenciales, que fueron los comparativamente más afectados por las políticas de priorización del mínimo: trabajadores de salarios que podrían estar en un rango bajo y medio bajo que se jubilaron entre 2003 y 2008 y que fueron particularmente afectados por la falta de actualización del haber de actividad, por lo cual tuvieron una baja liquidación inicial. Se trataría de casos que, si litigan, podrían obtener (y de hecho, así sucede cuando llevan adelante la demanda efectivamente) una actualización que estaría en torno del 40 al 50% (de \$2000 a \$3000). Desde el punto de vista de la documentación, solo contamos con el ya mencionado informe de Bossio ante la Comisión Bicameral (Bossio, 2012) según el cual solo el 17% de los casos resueltos favorablemente y que se encontraban pendientes de pago correspondían a prestaciones mínimas (hasta \$1687 en ese momento). El mismo informe señala que el 62% se encontraba en el muy amplio rango hasta \$12.359, el tope vigente en ese momento.<sup>36</sup> A nuestro juicio, esta forma de presentar la información reafirma lo dicho anteriormente respecto de una utilización más destinada a argumentar que a informar propiamente.

Finalmente, puede decirse que el carácter marcadamente individual que ha asumido el proceso de judicialización –cuestión a la que volveremos en el punto siguiente– ha debilitado el posible carácter virtuoso del recurso a la justicia respecto de la capacidad de protección de los haberes previsionales. En ese sentido, queda pendiente la acción llevada adelante por el denominado Defensor de la

<sup>35</sup> Más allá de las condiciones especiales de estos últimos casos, la explicación podría radicar en que mientras se está pagando la moratoria, una revisión del haber podría aumentar la cuota a pagar. Por esa razón, quizás deba atenderse lo que suceda a partir del vencimiento de los plazos de pago.

<sup>36</sup> La Ley 26198/2007 establece cuáles son las prioridades para proceder a las liquidaciones: mayor edad y menor acreencia salvo –en ambos casos– que se demostrara enfermedad grave.

Tercera Edad y el destino dado a su solicitud de reconocimiento de la acción de clase. Es cierto que, en caso favorable, ello luego exigiría un análisis detenido sobre la factibilidad de su cumplimiento (su sostenibilidad), pero también es cierto que, al menos por primera vez, el sistema en su conjunto sería el objeto de la atención y decisión del sistema judicial.

#### **d) Diseño institucional y protección provista**

Citando a Pautassi (2010) y a Bestard y Royo (2010), dijimos anteriormente que, a nuestro juicio, el desarrollo del proceso de judicialización muestra tanto las debilidades de un sistema institucional como algunas fortalezas. En este momento avanzamos algo más para señalar una nueva preocupación: creemos que, en el caso del sistema previsional, la vía judicial está deviniendo una manera de “hacer sistema” (y protección) casi en el margen de la institucionalidad formal ya que genera habitualidad en un mecanismo que es “reparatorio” del funcionamiento concebido como “normal”. Así, se abren interrogantes acerca de cuánto se acerca o se aleja esa protección de la formalmente instituida, a la vez de cuán igualitarios o socialmente diferenciadores son sus efectos.

Lo que acabamos de decir, entonces, nos vuelve sobre la afirmación hecha al encarar esta temática respecto de que el curso que sigue la litigiosidad global hace que el sistema previsional esté reconfigurándose en aquellos márgenes. Según creemos, ello ocurre por dos rasgos que parecen dominar el curso del proceso: el primero es que, con cierta frecuencia, las sentencias se apartan de la letra de la ley y dan lugar a un cuerpo normativo en cierta manera diferente del creado por el Poder Legislativo; así, topes de haberes (vinculados con aportes) y tiempos de reconocimiento de retroactivos son materia de controversia y apelaciones entre los tribunales y la ANSES. Como señalamos en otra ocasión, ello puede llegar a plantear algo parecido a lo que algunos autores han descrito como una “discordancia entre la orientación de las políticas dispuestas por el Poder Ejecutivo y las resoluciones judiciales” (Abramovich y Pautassi, 2008: 263, 274).<sup>37</sup> En resumidas cuentas, estaríamos frente a una situación de potencial conflicto de poderes. Es verdad que esos conflictos son frecuentes en todo sistema republicano –pues es su esencia que se debata la definición de esas competencias y su operatividad–, pero en este caso advierten respecto de si podrían debilitarse las garantías provistas a los adultos mayores.

---

<sup>37</sup> En este caso, los autores se refieren al acceso a servicios de atención de la salud. Si bien se trata de servicios diferentes, entendemos que una parte de la reflexión es compartida.

El segundo rasgo que destacamos es el hecho de que las causas, al seguir aquella orientación más individualista e individualizada, podrían tender a generar un sistema de protección polarizado con un 90% de beneficiarios cubiertos por las normas formales y algo menos del 10% con beneficios derivados de la aplicación de sentencias individualizadas. Aunque la cuestión requiere una mirada más de conjunto, resulta difícil hablar de un “sistema” y de “políticas” previsionales cuando está abierto el camino a sentencias que decuplican los topes establecidos por la ley vigente.

### **e) Contenidos político-culturales**

A nuestro juicio, en el proceso de judicialización previsional cobran fuerza, contenido y materialidad las razones doctrinarias y las formas de conceptualizar derechos y deberes alrededor de la protección social. En efecto, en su curso, los particulares exponen demandas y reclaman derechos y los tribunales validan o rechazan unas y otros a partir de lo que se reconozca como fuente de legítimo derecho a la protección, de acceso a un beneficio, etcétera.

En ese marco, lo que se conoce como “derecho contributivo” tiene una presencia de particular peso. De manera sencilla, lo identificamos como el derecho invocado por las personas para cobrar de acuerdo “con el esfuerzo de pago [de sus contribuciones]” realizado a lo largo de la vida con un refuerzo de los ingresos “... a medida que **decaiga su valor con relación a los salarios de actividad**” (Fiscella, 2009: 4; destacado nuestro). La cuestión importa especialmente para nuestro análisis porque, como principio, colisiona con la prioridad que las políticas de los últimos años han dado a los mecanismos y a la función de redistribución del sistema previsional y, en especial, a los haberes inferiores, que crecieron apreciablemente por encima de la inflación,<sup>38</sup> mientras los de mayores montos (pero también los medios-medios) sufrieron un retraso innegable **respecto de los haberes de actividad y de la estructura de ingresos previsionales** (el efecto “achatación de la pirámide”). Como ya dijimos, en efecto, las posiciones oficiales reivindican la mayor atención prestada a los beneficiarios de menores ingresos y las virtudes de una acción estatal que va en esa dirección. Lo que llamamos “contenidos político-culturales” transita entre lo que para los unos es “achatación y pérdida” y para otros, “igualación y redistribución protectora”.

---

<sup>38</sup> Entre 2006 y 2013, el haber mínimo previsional se vio incrementado en un 427%, mientras que la inflación –medida con los índices de nueve provincias– se incrementó en un 284%.

El peso de la cosmovisión asociada al “derecho contributivo” se relaciona de manera directa con lo que tanto en el libro anterior como aquí mismo (al reconstruir el campo discursivo en el que se desarrolló el debate sobre el 82%, por ejemplo) mencionamos como la concepción según la cual el merecimiento de la protección se hace derivar del trabajo y de los ingresos salariales en actividad. Así, la protección social se inscribe en el encadenamiento **trabajo-salario-aportes**, y la formalidad y registración del primero termina siendo la que define el derecho a aquella; es decir, una incorporación legítima (y en ese sentido, plena) o sometida a límites de nivel, a demostraciones de condición y necesidad o a cuestionamientos de validez.

El lector habrá observado que acabamos de evocar el episodio de la discusión parlamentaria del 82%, que nada tiene que ver con el proceso de judicialización ni en sus contenidos ni en las instituciones involucradas. Lo hicimos para subrayar que las concepciones al respecto no tienen un lugar, un sujeto o un tipo de agente específico, sino que van anidando, circulando y reconfigurándose en el curso de las propias discusiones, de las disputas y de las condiciones en las que alternadamente unos y otros se fortalecen o debilitan. En ese sentido, quizás la situación más paradójica es la de las propias políticas oficiales que, si bien doctrinariamente parten de aquel mismo principio del trabajo (formal)-salario-aportes, de cara al Poder Judicial (y al derecho previsional consagrado), resultan portavoces de una mirada más amplia. En efecto, las políticas actuales arrojan como resultado un sistema que “combina” (y con las comillas intentamos dar cuenta de un proceso cuyo sentido se reconstruye *ex post* pues no sigue ninguna lógica, secuencia ni contenido preconstituidos) una redefinición (en sentido más abarcativo) de las “clases trabajadoras” al incorporar o reconocer como sujetos legítimos a los trabajadores informales; una flexibilización de las propias condiciones institucionales para el cumplimiento de los requisitos (a través de la moratoria); y, si se tiene en cuenta el Sistema de Seguridad Social en su conjunto, incluso la definición de “universal” para uno de los componentes a través de la AUH.<sup>39</sup> Todo ello hace que, en términos doctrinarios, entre en tensión la opción entre derechos sociales políticamente consagrados y derechos contributivos, que, en cambio, en el desempeño del Poder Judicial viene recibiendo un tratamiento próximo a los derechos individuales en cuanto derechos de propiedad.

Con este señalamiento, en realidad, pretendemos identificar las condiciones en las que se desarrollan, las tensiones que atraviesan y los dilemas que

---

<sup>39</sup> Ver capítulo 5 en este mismo libro.

enfrentan políticas que postulan una mayor igualdad, y que, creemos, se orientaron en esa dirección. Vale señalar que este último juicio no implica una evaluación sobre las virtudes ni sobre la calidad de los procedimientos puestos en juego: “apenas” pretendemos recuperar la politicidad real de la cuestión y de los procesos que se le asocian cuando, como parte de ellos, se encuentran cuestionamientos institucionalizados en algunos de los poderes del Estado (en este caso, el Judicial).

Por último, volvemos sobre las líneas iniciales de este apartado, referidas al sentido socialmente asignado al proceso de judicialización: el de una privación de justicia generada por el colapso del Poder Judicial (de uno de sus fueros, el de la Seguridad Social) como resultado de la sobrecarga de causas originadas en las demandas de personas que son víctimas de las malas políticas. En esa línea, se afirma reiteradamente en medios periodísticos que en los años 2009 y 2010 se presentaron 100.000 nuevas causas, por ejemplo. Y que en “el fuero Previsional” se han acumulado 400.000 o 600.000 causas por reajustes. En el gráfico 10 intentamos acercar mayor claridad.

En primer lugar, obsérvese que el Fuero Federal de la Seguridad Social atiende todas las cuestiones relativas al Sistema de Seguridad Social, y en tal condición se derivan a él todas las prestaciones relativas a sus cinco componentes. Y no solo ellas.

Así, el gráfico mencionado arroja evidencia en dos grandes direcciones. La primera es que, al presentar a la Cámara de la Seguridad Social como únicamente asociada al sistema previsional y a la ANSES, se presentan como “litigios previsionales” causas que no lo son, de manera que se atribuyen a los reajustes números que son del total del fuero de la Seguridad Social. Dicho de otro modo, se suman, sin discriminar, los juicios iniciados por reajustes de haberes previsionales, por conflictos con las obras sociales, por incumplimiento patronal de los aportes correspondientes, etcétera; todas ellas son competencias de dicha Cámara, pero diferentes (muy diferentes) entre sí. Por lo tanto, es necesario refinar la mirada sobre el peso que los conflictos previsionales tienen en el total del fuero de la Seguridad Social: allí puede verse que los juicios en los que la ANSES es parte, correspondientes al Sistema Nacional de Seguridad Social, estuvieron por debajo del 50% hasta el año 2008 y, a partir de entonces, y en congruencia con el salto de escala que en términos absolutos ya consignamos (en proporción mayoritaria, atribuible a las demandas por reajustes, por cierto), pasaron a dos tercios de las causas iniciadas por año (67% en 2009, el máximo). Pero, si bien son mayoritarias, **las causas por reajuste no son todas las que**

**se tramitan ante la Justicia Federal de la Seguridad Social con cargo a la ANSES** y, de hecho, en ese mismo quiebre de tendencia pasaron de algo menos del 40% al 60 y 62% del total de causas. También puede verse sin dificultad que desde el año 2011 se viene produciendo una disminución marcada (sobre la que ya habíamos advertido anteriormente), que llegó en 2012 hasta el 42% de las causas iniciadas en ese año. Los números absolutos se mantienen muy altos –se mantienen en el salto de escala que mencionamos–, pero la tendencia ha cambiado en volumen y en proporción sobre el total, aunque no hay registro de ello en ninguna publicación.

Vayamos ahora a la segunda cuestión analizable a la luz de esta información: al menos desde el año 2009, las causas iniciadas por el Ministerio de Trabajo y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) por el no pago de aportes y contribuciones por parte de las empresas tuvieron también una tendencia creciente, tanto en términos absolutos como relativos, a tal punto que en el año 2011 ese objeto de causas pasó a ser mayoritario. Esto es particularmente serio al menos por tres razones: 1) en primer lugar, porque las causas previsionales son movilizadas por los particulares que se consideran damnificados a partir de su propia situación, mientras que las de omisión de aportes y contribuciones tienen por parte actora al Estado a partir de una inspección, por lo que es de suponer que hay una masa de casos incursos en la misma falta que no han sido descubiertos; por lo tanto, no es descabellado pensar que su número sería mayor que el registrado (antes bien, es seguro, pues basta ver la tasa de trabajo no registrado); 2) en segundo lugar, porque tampoco de este hecho existe mínimo registro y difusión, que someta a la consideración social las condiciones existentes en las que el comportamiento empresario tiene un lugar destacado; 3) porque la combinación de presentar erróneamente como previsionales el número total de causas del fuero y, especialmente, presentarlas como motivadas por reajustes –con la omisión de que el sector empresario infringe las leyes laborales de manera sistemática y creciente<sup>40</sup> da forma a un cuadro engañoso en extremo respecto de la situación laboral y del sistema de protección. Concretamente, se presenta a la opinión pública una imagen de injusticia, violación de derechos y privación de bienestar para sectores crecientes de la población, originados

---

<sup>40</sup> Un testimonio resume con fuerza lo recogido en diversas entrevistas realizadas en los tribunales implicados: “Muchas cosas cambiaron, pero hay alguna gente a la que sigue resultándole más barato financiarse con las deudas al Estado... entonces no pagan; total, después pagan con los punitivos, pero les sale más barato que los bancos, nosotros decimos lo que el Estado tiene que pagarles a los jubilados... pero cada vez más también tenemos que ocuparnos de lo que le deben al Estado”.

en el accionar estatal, los que, por añadidura, al ser recurridos ante el sistema judicial, provocan la parálisis de dicho poder. Pero aquí **mostramos que ello nunca fue exclusivamente así y que, desde el año 2011, son las ilegalidades, violación de derechos laborales e incumplimientos de obligaciones del sector empleador las que provocan la situación de privación de derechos y las que más sobrecargan a las instituciones judiciales.** Es redundante señalar que, de ese modo, se construye el cuestionamiento general e inespecífico –por principio– al accionar estatal.

## 5. Conclusiones

El análisis de la capacidad de protección del sistema previsional en los dos períodos estudiados (2003-2010 y, sobre todo, 2011-2013) permite sacar algunas conclusiones. La primera de ellas tiene que ver con la rutinización del sistema o con su **normalización**. Con ello, observamos que luego de la espectacular ampliación de la cobertura, efecto de la moratoria, el sistema previsional funciona con una mejora relativa de los haberes (teniendo en cuenta que el punto de inicio era muy bajo); al mismo tiempo, empieza a presentarse un leve estancamiento o caída –lenta– de la cobertura. Esta situación se perfila como la más problemática hacia el futuro ya que, si los procesos de acceso y tramitación siguen funcionando del mismo modo, se prevé una agudización de esta tendencia, explicada, sobre todo, por la situación de la población femenina próxima a jubilarse. A la vez, es la más complicada en términos institucionales ya que arroja una normalización *sui generis*, por la cual el sistema, para mantener el nivel de cobertura alcanzado hasta aquí, requeriría de medidas, paradójicamente, extraordinarias (como nuevas moratorias). La falta de información pormenorizada a este respecto dificulta la elaboración de diagnósticos más precisos.

El análisis de la protección previsional de los adultos mayores fue complementado con otra dimensión que consideramos que también permite dar cuenta de la protección en su conjunto. Por ello, indagamos sobre la situación laboral de quienes no reciben beneficios previsionales y encontramos que la situación frente al sistema de protección mejora sustancialmente pues se elevan las tasas de cobertura. Sin embargo, esta mejora pone nuevamente en evidencia divergencias significativas entre hombres y mujeres ya que estas últimas presentan inserciones más precarias o bien están excluidas del mercado laboral.

Finalmente, en lo que hemos presentado puede verse que la discusión sobre judicialización queda maniqueamente encerrada entre dos posturas extremas:

la de quienes la presentan como el último recurso de adultos mayores que han trabajado y “ahorrado” toda su vida (término de fuerte carga individual, al que se apela frecuentemente) para vivir una vejez tranquila y **legítimamente ganada**, según la moral establecida; y la de quienes consideran que los jubilados son saqueados por el desmanejo gubernamental y el de quienes descalifican todo reclamo judicial por egoísta, inequitativo o socialmente espurio (además de mal habido, eventualmente). Así, ni los unos hablan de quienes perciben \$100.000 por efecto de un juicio ni los otros proporcionan la distribución de las demandas según tramos de ingresos a fin de reconstruir de manera más fiel “las bases sociales” de la judicialización. Esta tensión entre ambas posturas opaca el hecho de que la perfecta correspondencia entre el haber de actividad y el de retiro bloquea la función redistributiva del Sistema de Seguridad Social (no es que ello no sea posible, pero en todo caso debe ser discutida en estos términos). La discusión de ambos elementos aportaría a considerar los resultados del sistema en términos de igualdad y desigualdad, algo completamente imprescindible.

A la vez, el desconocimiento de una mínima caracterización socioeconómica de los demandantes —a través de una también mínima discriminación entre quienes perciben hasta dos y entre tres y cinco haberes mínimos, por ejemplo— impide valorar debidamente el sentido y los alcances de la redistribución operada en el sistema previsional. Y ello, al mismo tiempo, obtura también la posibilidad de formarse un juicio (un juicio en sentido ciudadano, de vigilancia del funcionamiento institucional) respecto del papel cumplido por el Poder Judicial. He aquí un aspecto que consideramos central en toda discusión sobre los sistemas de protección: los problemas derivados de un funcionamiento defectuoso del Poder Judicial no pueden —no deben— conducir a una invalidación de este ni del sistema que institucionaliza. Un correcto sistema de justicia —afirmación de Perogrullo— es imprescindible como recurso y referencia de las personas y de la sociedad; ellas necesitan más y mejor sistema judicial, no menos. Lo mismo sucede con los sistemas de información, cuya opacidad o silencio, en el mejor de los casos, debilita el sistema de protección en su conjunto y muy en particular el sistema previsional. Y la información pública es tanto un derecho social y político como un deber público. Y al igual que sucede con la apropiación de los procedimientos y recursos judiciales o con el falseamiento de su situación, cuando los sistemas informativos no cumplen con sus condiciones elementales, la información faltante invariablemente se vuelve en contra de los sectores más vulnerables.



## **Bibliografía**

- Abramovich, Víctor (2009). “El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales”. En Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2008). “El derecho a la salud en los tribunales. Algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina”. *Salud Colectiva*, Vol. 4, N° 3.
- Alonso, Guillermo (2001). *Política y seguridad social en la Argentina de los noventa*. Madrid-Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Arza, Camila (2010). “La política previsional: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”. En Torrado, Susana (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). Tomo II*. Buenos Aires: Edhasa.
- 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.
- Beccaria, Alejandra y Danani, Claudia (2012). “La política previsional argentina 2003-2011: balances, desafíos e incógnitas sobre la protección”. *Argumentum*, Vol. 2, N° 4. Universidad Federal do Espírito Santo (Brasil). Disponible en <http://www.periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/3897/3609>
- Bertranou, Fabio, Cetrángolo, Oscar, Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL-OIT.
- Bestard, Ana y Royo, Laura (2010). “Exigibilidad de los DESC en el ámbito de la jurisprudencia y su importancia en la elaboración de las políticas públicas”. En Pautassi, Laura (org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2012). Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Segundo semestre.
- Bossio, Diego (2012). Presentación ante la comisión bicameral del Honorable Congreso de la Nación. Disponible en [http://www.anses.gob.ar/archivos/Presentacion\\_Congreso\\_15-05-2012.pdf](http://www.anses.gob.ar/archivos/Presentacion_Congreso_15-05-2012.pdf)

- CIFRA (2009). “La evolución de Sistema Previsional Argentino”, Documento de trabajo N°2. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=6>
- 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, Claudia, Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Danani, Claudia (2012). “Estatidades en disputa: recrear la protección social, refundar el Estado. La reforma previsional en la Argentina, 2004-2011”. En Ziccardi, Alicia, Midaglia, Carmen y Villarespe, Verónica, *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Colección CLACSO-CROP.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2013). “La protección social en la Argentina reciente entre 2002 y 2012”. *Voces del Fénix*, Año IV, N° 23. FCE, UBA. Disponible en <http://www.youblisher.com/p/616267-Voces-en-el-Fenix-N-23-Nosotros-los-pobres/>
- De Sousa Santos, Boaventura (2006). “La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: Para una ecología de saberes”. En *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Durán Valverde, Fabio (2009). “Estrategias para la universalización de la cobertura del sistema de pensiones”. En Sojo, Ana y Uthoff, Andras (comps.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. México: CEPL-GTZ-INDESOL-Fontamara.
- Fiscella, Sergio (2009). “Derechos constitucionales, derechos sociales y protesta social”. Trabajo en el marco del doctorado en Ciencias Sociales, UBA. Mimeo.
- Fiscella, Sergio (2005). *Estado, ciudadanía y política social*. Buenos Aires: Espacio.
- Goldberg, Laura y Lo Vuolo, Rubén (2006). *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila.

- Moreno, Juan Martín (2007). “¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?”. Banco Mundial-Universidad Nacional de La Plata. Mimeo.
- Pautassi, Laura (2012). “La exigibilidad de derechos en contextos de marginación social. El lugar de la política pública”. En Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (comps.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, Laura (org.) (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Piffano, Horacio y otros (2009). “El sistema previsional argentino en una perspectiva comparada”. La Plata. Mimeo.

## **Recursos de Internet**

<http://resumendefallos.blogspot.com.ar/2010/11/movilidad-de-las-jubilaciones.html> - Entradas 07-07-2013, 10/09/2013, 20/09/2013

[www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)

[www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar)

## ANEXO 1

## Proyectos de ley presentados. Cámara de origen: Diputados

	Fecha	Proyecto	Propuesta	Firmantes
1	25/08/2009	Movilidad de las prestaciones previsionales: Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones Ley 24241, modificación del artículo 32.	Se propone modificar la fórmula de movilidad atándola exclusivamente a la evolución salarial (la que dé mejor de las mediciones entre el Índice Salarial de los trabajadores registrados del INDEC o el que resulte de la variación de Índice de RIPTe [Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables del Sistema Previsional]).	Claudio Lozano (Buenos Aires para Todos en Proyecto Sur); Delia Beatriz Bisutti (Solidaridad e Igualdad [SI] - Proyecto Progresista); Carlos Alberto Raimundi (Solidaridad e Igualdad [SI] - Proyecto Progresista); María Fernanda Reyes (Coalición Cívica - ARI - GEN - UPT); María América González (Solidaridad e Igualdad [SI] - Proyecto Progresista); Eduardo Gabriel Macaluse (Solidaridad e Igualdad [SI] - Proyecto Progresista); Lisandro Alfredo Viale (Partido Socialista); Fabián Francisco Peralta (Coalición Cívica - ARI - GEN - UPT)
2	09/12/2009	Movilidad de las Prestaciones Previsionales mediante la creación del Coeficiente de Actualización y garantía de Movilidad (CAM).	Se propone la movilidad de las prestaciones previsionales por medio de la creación de un coeficiente de actualización y garantía de movilidad (CAM) que se compone de un 50% por el aumento del salario de los trabajadores registrados relevados en la EPH - INDEC; de un 23% por el aumento de los recursos previsionales y de un 27% por el aumento de los recursos fiscales aplicados al sistema previsional. Asimismo, se propone modificar el artículo 32 de la Ley 24241, el que quedará redactado de la siguiente manera: “La movilidad se efectuará mediante el COEFICIENTE DE ACTUALIZACIÓN Y GARANTÍA DE MOVILIDAD (CAM)”.	María América González (Solidaridad e Igualdad [SI] - Proyecto Progresista); Eduardo Gabriel Macaluse (Solidaridad e Igualdad [SI] - Proyecto Progresista); Claudio Lozano (Buenos Aires para Todos en Proyecto Sur); Nora Graciela Iturraspe (Si por la Unidad Popular)

3	22/12/2009	<p>Haberes Previsionales. Recálculo del haber inicial –según el “Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción - ISBIC”– de aquellas prestaciones otorgadas a partir del 1º de abril de 1991 en virtud de la Ley 24241, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones u otros regímenes jubilatorios especiales derogados.</p>	<p>Se propone el recálculo del haber, considerando las remuneraciones actualizadas hasta la fecha del cese, a partir de la variación del Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC) elaborado por el Ministerio de Trabajo. Esto regiría para todas las prestaciones previsionales otorgadas a partir del 01/04/1991 en virtud de la Ley 24241, de regímenes nacionales generales anteriores a ella y sus modificatorias, de regímenes especiales derogados, o por las ex cajas o institutos provinciales y municipales de previsión cuyos regímenes fueron transferidos a la Nación. Asimismo, se deberán ajustar los haberes correspondientes al período 01/04/1991 al 30/05/1995 según las variaciones registradas en el índice del nivel general de remuneraciones y aquellos entre el 01/02/2002 y el 30/12/2006, según las variaciones del índice de salarios, nivel general, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.</p>	<p>Sandra Adriana Rioboo (UCR); Juan Pedro Tunessi (UCR); Ricardo Luis Alfonsín (UCR); Eduardo Raúl Costa (UCR); Pablo Eduardo Orsolini (UCR); Ulises Umberto José Forte (UCR); Atilio Francisco Salvador Benedetti (UCR); Mariana Juri (UCR)</p>
4	29/04/2010	<p>Se establece para los ex empleados y obreros comprendidos en el convenio colectivo de trabajo correspondiente a los empleados de comercio, un 82 por ciento de los montos establecidos para el salario mínimo vital y móvil, para el cobro de haberes jubilatorios.</p>	<p>Se propone establecer una jubilación mínima para los empleados de comercio que sea un sustituto proporcional del salario en actividad. Por ello, se opta como indicador el 82 por ciento del salario mínimo vital y móvil de los trabajadores en actividad.</p>	<p>Julio Rubén Ledesma (Corriente de Pensamiento Federal - Buenos Aires); Patricia Susana Gardella (Corriente de Pensamiento Federal - Buenos Aires); Guillermo Antonio Pereyra (FPV - Mendoza)</p>

5	07/05/2010	Haberes jubilatorios: recomposición y movilidad; Régimen; Modificación de las Leyes 24013 Y 24241.	Se propone recomponer los haberes jubilatorios y recalcular la movilidad de acuerdo con nuevos parámetros que toman como referencia fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por ello, se propone la sustitución del artículo 32 de la Ley 24241 por el siguiente texto: “Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la Ley 24241 y sus modificatorias, serán móviles. La movilidad de las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino se efectuará en los meses de marzo y septiembre de cada año a través de la aplicación del índice de salarios, nivel general, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o del RIPTE publicado por la Secretaría de la Seguridad Social —el que resulte más conveniente para el beneficiario—”.	María Fernanda Reyes (Coalición Cívica); Griselda Ángela Baldato (Coalición Cívica); Claudia Fernanda Gil Lozano (Coalición Cívica); Rosa Susana García (Coalición Cívica); Alicia Terada (Coalición Cívica); Elisa María Avelina Carrió (Coalición Cívica); Adrián Pérez (Coalición Cívica); Hilma Leonor Re (Coalición Cívica); Juan Carlos Morán (Coalición Cívica)
6	17/05/2010	Haberes Jubilatorios. Fijase un 82% del salario mínimo, vital y móvil.	Se considera indispensable establecer un mecanismo de aplicación automática que permita a lo largo del tiempo establecer y mantener una proporcionalidad entre el haber que percibe el pasivo y el haber del trabajador. Por ello se propone que el haber mínimo previsional otorgado por la Administración Nacional de la Seguridad Social de acuerdo con la Ley 24241 sea equivalente al 82% del salario mínimo, vital y móvil fijado para los trabajadores activos por el Consejo Nacional del Empleo de la Productividad y del Salario Mínimo, Vital y Móvil.	Juan Carlos Díaz Roig (FPV)

7	20/05/2010	Régimen de actualización de haberes previsionales.	Se propone una actualización del haber inicial para los jubilados con servicios en relación de dependencia, que resultará de la aplicación del porcentaje de un 82% sobre el promedio de los haberes percibidos durante los 3 mejores años, de entre los últimos 10 de prestación de servicios, previamente actualizados según el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Respecto de los jubilados con servicios de regímenes autónomo o monotributista, se propone la actualización que resultará de la aplicación del 82% sobre el haber promedio de los últimos 10 años aportados, tomando como base la renta presunta según la categoría, previamente actualizados según el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.	Silvana Myriam Giudici (UCR); Julio César Martínez (UCR); Rubén Orfel Lanceta (UCR); Gustavo Eduardo Serebrinsky (UCR); Daniel Katz (UCR); Mariana Juri (UCR); Raúl Omar Paroli (Frente Cívico y Social de Catamarca)
8	27/05/2010	Modificación del artículo 125 de la Ley 24241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) sobre el haber mínimo de las prestaciones.	Se propone sustituir el artículo 125 de la Ley 24241 y sus modificatorias, por el siguiente texto: “El Estado Nacional garantizará a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el otorgamiento y pago de un haber mínimo y vital equivalente al 82% del salario mínimo, vital y móvil determinado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, conforme lo establecido por la Ley 24013; cuyo monto una vez determinado, será móvil trimestralmente en función del índice de Salarios, Nivel General, hasta tanto sea efectuada una nueva determinación”.	Mónica Hayde Fein (Partido Socialista); Miguel Ángel Barrios (Partido Socialista); Roy Cortina (Partido Socialista); Ricardo Oscar Cuccovillo (Partido Socialista - Buenos Aires)

9	31/05/2010	Jubilaciones: aumento del haber previsional al 82% del salario mínimo, vital y móvil.	Con el fin de recomponer el haber jubilatorio mínimo del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), se propone que el haber mínimo garantizado por dicho sistema sea equivalente al 82% del salario mínimo, vital y móvil. Asimismo, se propone que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) establecerá los mecanismos para actualizar el valor del haber mínimo en un período no mayor a los 90 días.	Jorge Mario Álvarez (UCR); Fabián Francisco Peralta (GEN); Alicia Mabel Cicilliani (Partido Socialista); Verónica Claudia Benas (Si por la Unidad Popular); Carlos Marcelo Comi (Coalición Cívica); Carlos Alberto Favario (Demócrata Progresista); Miguel Ángel Barrios (Partido Socialista); Mónica Hayde Fein (Partido Socialista)
10	10/06/2010	Movilidad de haberes previsionales: modificación de las Leyes 24241, 26417 y 24463.	Con el objeto de establecer procedimientos que garanticen la movilidad de los haberes previsionales anteriores o posteriores a la vigencia de la Ley 24241, así como la pertinente reestructuración retroactiva de tales remuneraciones, se propone fijar el haber mínimo garantizado en el art. 125 de la Ley 24241 en el equivalente al 82% del salario mínimo, vital y móvil, a fin de garantizar a los beneficiarios una adecuada y justa proporción entre los haberes percibidos por los trabajadores activos y los pasivos. Asimismo, se propone modificar el art. 32 de la Ley 24241, modificado por el artículo 6 de la Ley 26417, el cual quedará redactado de la siguiente forma: "Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la Ley 24241 y sus modificatorias, serán móviles. La movilidad de las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino se efectuará semestralmente a través de la aplicación del índice de salarios, nivel general, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos o del RIPTE publicado por la Secretaría de la Seguridad Social, el que resulte más favorable para el beneficiario".	Irma Adriana García (Peronismo Federal); Eduardo Mauricio Ibarra (Peronismo Federal - San Juan); Estela Ramona Garnero (Córdoba Federal); Cipriana Lorena Rossi (Peronismo Federal); Claudia Mónica Rucci (Peronismo Federal); Enrique Luis Thomas (Peronismo Federal); Alberto José Pérez (Peronismo Federal); Roberto Mario Mouilleron (Peronismo Federal); Francisco José Fortuna (Córdoba Federal); Daniel Germano (Peronismo Federal); Mario Raúl Merlo (Peronismo Federal); Zulema Beatriz Daher (Peronismo Federal); Felipe Carlos Solá (Peronismo Federal); Eduardo Pablo Amadeo (Peronismo Federal); Sergio Horacio Pansa (Peronismo Federal)



# Capítulo 3

## **Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino**

*Carlos Grushka*

### **1. Presentación**

El conocimiento del estado de situación y las perspectivas de cualquier sistema previsional requiere el buen manejo de la información. Tanto los datos como los conceptos involucrados tienen un elevado nivel de complejidad al integrar diversos campos socioeconómicos y horizontes temporales.

Los enfoques pueden dar prioridad a ciertos aspectos de finanzas públicas (por ejemplo, el equilibrio fiscal entre ingresos y egresos), legales (derechos y obligaciones de los participantes), sociales (la cobertura de la población adulta mayor) o económicos (el nivel de prestaciones y la redistribución de recursos). Estos diversos aspectos pueden ser considerados en el corto o en el largo plazo, mientras que especialistas de diferentes disciplinas (abogados, actuarios, economistas, politólogos, sociólogos, etcétera) suelen recurrir a diversas herramientas (análisis legal, modelos econométricos, proyecciones demográficas, balances actuariales) y fuentes de datos (normativas, presupuestos, cuentas nacionales, censos, encuestas, registros).

El presente capítulo está organizado en cuatro apartados. Tras esta presentación, se describen los principales datos y conceptos en los sistemas previsionales y se analiza el panorama demográfico en la Argentina revisando tendencias y perspectivas, así como particularidades del sistema previsional argentino que afectan la evaluación de su sustentabilidad. En el tercer apartado se reseñan las

bases técnicas para las proyecciones previsionales y en el cuarto se presentan las perspectivas del SIPA, algunos escenarios alternativos y las principales conclusiones. Finalmente, en el Anexo se reseñan las bases metodológicas.

## **2. Principales datos y conceptos en los sistemas previsionales**

Una primera clasificación de los datos se vincula a la diferenciación entre datos estáticos o “stocks” (por ejemplo, el número de beneficiarios en determinada fecha) y los datos dinámicos o flujos (altas de beneficiarios en determinado período). Esta diferenciación suele compararse con la existente entre fotos y películas.

El análisis previsional debe considerar el contexto y el marco legal vigente y/o propuesto como referencias ineludibles, así como reconocer el rol preponderante que juega el tiempo. Al considerar el financiamiento de un sistema previsional surgen los conceptos de equilibrio, superávit o déficit y el principal factor es el horizonte temporal (corto, mediano o largo plazo). El equilibrio corriente se mide comparando ingresos y gastos de un determinado período, mientras que la idea de sustentabilidad suele ser asociada al equilibrio actuarial, que se mide comparando el valor presente de los probables ingresos y gastos de un prolongado período futuro (generalmente entre 25 y 75 años).

Las proyecciones de un sistema previsional no son pronósticos para “acertar el futuro”, sino que permiten evaluar sus perspectivas, dadas ciertas hipótesis razonables sobre la evolución a largo plazo de algunas variables determinantes. Además, las proyecciones permiten evaluar el impacto sobre la cobertura y el financiamiento previsional de hipótesis alternativas y/o de reformas a la normativa vigente.

### **2.1 El panorama demográfico argentino**

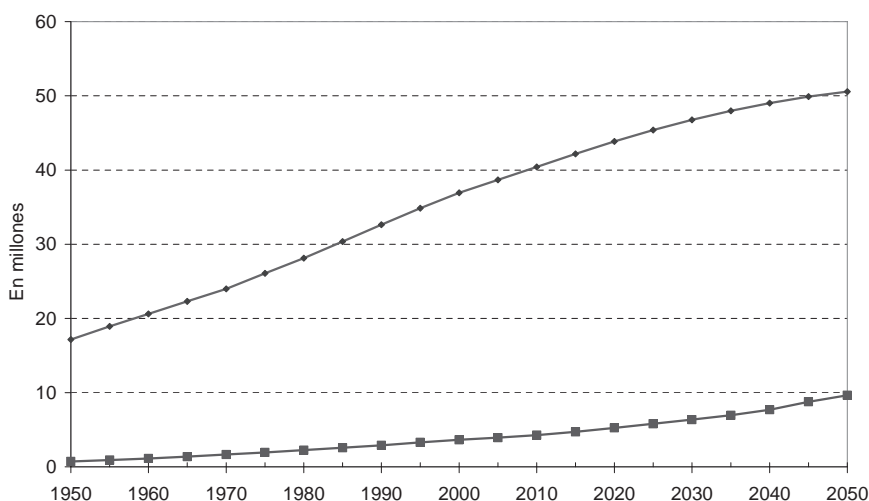
El punto de partida de las proyecciones previsionales debe ser la población en estudio, su estructura por edad y sexo y sus variables determinantes (fecundidad, mortalidad y migraciones). En general, esta información está disponible en los organismos oficiales de estadísticas (ver INDEC, 2004), aunque en este documento se elige presentar los valores de las proyecciones más recientes (Naciones Unidas, 2011), muy similares en términos generales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para más detalles, ver Rofman (2007) y Grushka (2013).

La población total de la Argentina pasó de 17 millones en el año 1950 a 37 millones en 2000 y se espera que llegue a 51 millones para el año 2050. Por su parte, la población mayor de 65 años (según la Ley 24241, es la edad mínima de los varones para acceder a la jubilación ordinaria) aumentó en la segunda mitad del siglo xx de 0,7 a 3,7 millones, y se proyecta que llegue a 9,7 millones en el año 2050.

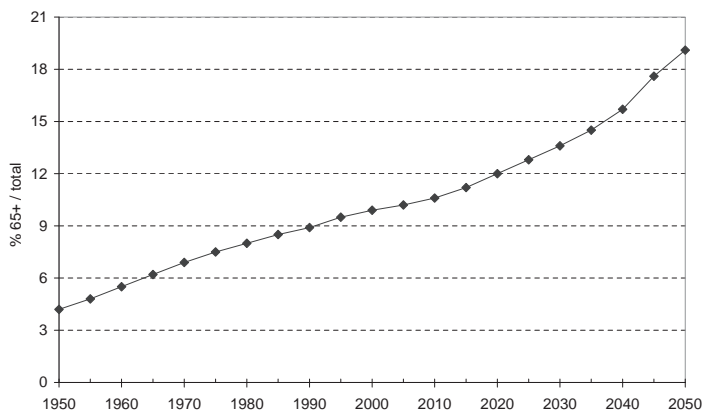
**Gráfico 1. Evolución de la población total y mayor de 65 años, 1950-2050**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Naciones Unidas (2011).

El proceso por el que se incrementa la proporción de población mayor de cierta edad (usualmente 65 años) es conocido como “envejecimiento poblacional”, un proceso prácticamente universal, gradual y previsible, producto del descenso de la fecundidad (principalmente) y de la mortalidad. El envejecimiento en la Argentina puede caracterizarse como intermedio, con una clara tendencia creciente durante la segunda mitad del siglo xx (pasó del 4 al 10%), y una proyección de que alcance el 19% para el año 2050.

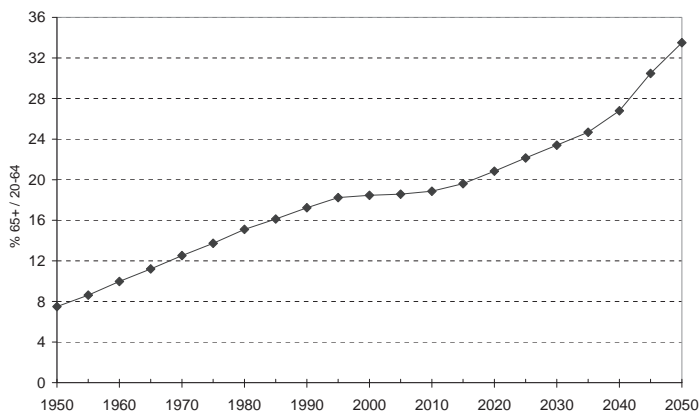
**Gráfico 2. Proporción de población mayor de 65 años, 1950-2050 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Naciones Unidas (2011).

Otra manera de evaluar el envejecimiento es vincular la población mayor de 65 años no con la población total, sino con la que está en edades activas (entre 20 y 65 años). Este indicador es conocido como “relación de dependencia adulta” y presenta un comportamiento similar al anterior. Entre 1950 y 2000 aumentó del 7 al 18% y se proyecta que llegue al 34% en 2050, a pesar de cierto estancamiento entre 1995 y 2010.

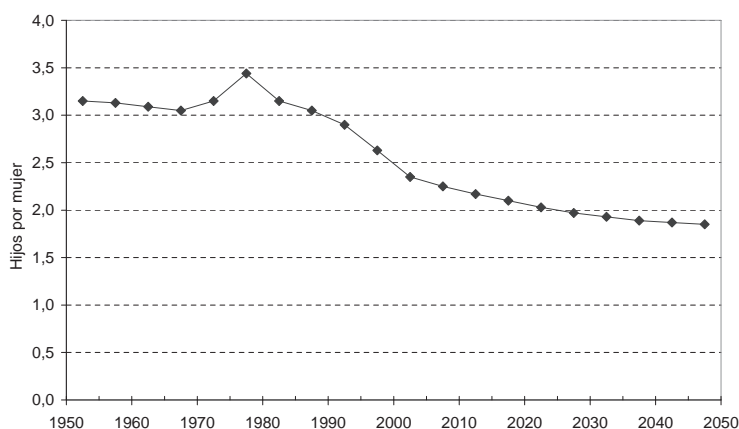
**Gráfico 3. Índice de dependencia adulta (población 65+/20-64), 1950-2050 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Naciones Unidas (2011).

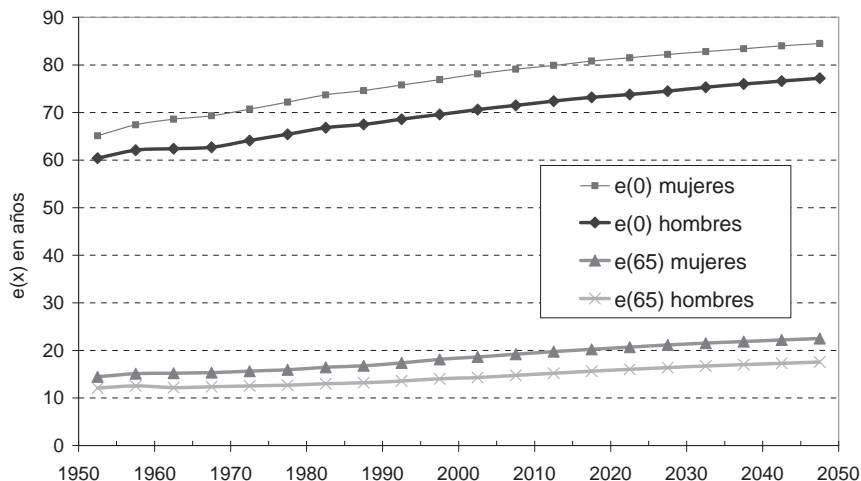
Como ya se mencionara, el principal factor que genera este proceso es la disminución de la fecundidad. Durante la segunda mitad del siglo xx, el número medio de hijos por mujer al fin de su vida reproductiva (la tasa global de fecundidad) disminuyó de 3,2 a 2,4 y se proyecta que siga descendiendo hasta quedar por debajo del nivel de reemplazo a partir del año 2025 y llegar a 1,9 a mediados de siglo.

**Gráfico 4. Tasa global de fecundidad, 1950-2050**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Naciones Unidas (2011).

Otro factor que juega un rol importante es la mortalidad. La esperanza de vida al nacer aumentó durante la segunda mitad del siglo xx de 63 a 74 años y se proyecta que continúe la tendencia creciente, pero en forma menos acelerada, y que supere los 81 años para mediados del siglo xxi. De igual manera, la esperanza de vida a los 65 años (indicador de la duración promedio del beneficio jubilatorio a partir de esa edad) aumentó durante la segunda mitad del siglo xx de 13 a 16 años y alcanzaría los 20 años para mediados del siglo xxi.

**Gráfico 5. Esperanza de vida al nacer y a los 65 años, 1950-2050**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Naciones Unidas (2011).

En esta breve descripción no se incluye un análisis detallado de las migraciones debido a que su evolución es más fluctuante y su impacto depende no solo del volumen en un período determinado, sino también de su composición etaria y de la duración en el tiempo. En el caso de la Argentina, las proyecciones oficiales preparadas por el INDEC (y publicadas por CEPAL y Naciones Unidas) suponen un saldo migratorio nulo a partir del año 2005.<sup>2</sup>

## 2.2 Proyecciones previsionales

Cabe señalar que todas las proyecciones, en especial las previsionales (con cada una de las variables determinantes que se detallan más adelante), deben basarse en el conocimiento del estado de situación y de un pasado más o menos reciente que permita formular hipótesis razonables acerca del comportamiento

<sup>2</sup> Este criterio se basó en que para los años 1980 a 1995 se estimaron saldos quinquenales positivos (aunque leves) y durante los años 1995 a 2005 valores levemente negativos, lo que expresa la incidencia del proceso emigratorio durante la crisis (INDEC, 2004).

futuro. La calidad de los datos es vital para establecer un punto de partida, fecha y/o año base de las proyecciones.

Los organismos responsables de la administración de los programas de seguridad social pueden mejorar la calidad de su información (por ejemplo, número de aportantes y beneficiarios, ingresos por contribuciones y egresos por prestaciones, promedio de salarios imponible para distintas categorías) a través del desarrollo de sistemas estadísticos, creando unidades de estudio y estableciendo un programa de publicaciones periódicas y estudios especiales.

Las bases técnicas de las proyecciones previsionales deben incluir al menos los siguientes elementos:<sup>3</sup>

- a) El componente demográfico: La población por sexo y grupos quinquenales de edad, proyectada sobre la base de hipótesis acerca de la evolución de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones.
- b) El componente previsional: Detalle de los beneficiarios actuales por sexo y grupos quinquenales de edad, según tipos de prestación, así como montos promedios y distribución de las prestaciones.
- c) Indicadores socioeconómicos y del mercado laboral: Participación en la actividad económica, desocupación y proporción de aportantes (también llamados contribuyentes o cotizantes) al sistema previsional. Dado que todas estas variables se comportan de manera muy distinta según edad y sexo, es necesario conocer y proyectar comportamientos específicos consistentes con los generales. La participación en la actividad económica suele estar ya proyectada por los organismos nacionales de estadísticas y contemplar la creciente inserción femenina en el mercado laboral. La desocupación, en cambio, es un fenómeno mucho más fluctuante y, a falta de mejores alternativas, resulta razonable adoptar un supuesto moderadamente optimista (muy gradual reducción en el tiempo). De igual manera, el nivel de cumplimiento previsional (proporción de ocupados que realizan aportes) es un componente vital vinculado a la formalidad del mercado laboral y, si bien puede esperarse cierta mejora, es preferible proyectarlo con cautela. Al respecto, cabe mencionar el ejemplo de todas las proyecciones de mediados de los años noventa en

---

<sup>3</sup> Para una referencia más detallada, ver Plamondon y otros (2002).

la Argentina (alrededor de la reforma previsional) que sobrestimaron el crecimiento efectivo del número de aportantes.<sup>4</sup>

- d) Variables financieras: Producto Interno Bruto (PIB), salarios reales, rendimientos de las reservas, determinación y ajuste de las prestaciones, etcétera.

La evolución del PIB suele presentar importantes fluctuaciones, pero se considera razonable para el largo plazo una tasa de crecimiento que no supere el 3% anual.

Los salarios (o, para ser más precisos, el ingreso imponible) crecen con la edad hasta llegar a un momento (después de los cincuenta años) en que se estancan y/o disminuyen levemente. Además, los salarios suelen, en el largo plazo, acompañar el crecimiento de la economía por lo que es razonable suponer igual tendencia aunque menor ritmo, por ejemplo al 1 o 2% anual.

Los rendimientos de las inversiones también presentan significativas fluctuaciones, pero su promedio en el largo plazo no puede alejarse demasiado (más de un punto porcentual) del crecimiento de la economía.

Por último, es necesario considerar la normativa vigente tanto en la determinación del monto de los beneficios como en su actualización ya que, más allá de los mecanismos legales, es difícil (nuevamente en el largo plazo) que su evolución se distancie de manera significativa de la de los salarios.

En todos los casos, es de vital importancia evaluar la sensibilidad de los resultados frente a escenarios alternativos. A modo de ejemplo, la cobertura previsional en el largo plazo es muy sensible a la evolución de aportantes y, cuando existe una reserva acumulada, los resultados financieros son muy sensibles al rendimiento supuesto.<sup>5</sup>

## 2.3 Indicadores previsionales sintéticos

Para evaluar la solvencia de largo plazo de un sistema previsional, los probables resultados esperados (flujos anuales) se suelen resumir a través de un indicador denominado balance actuarial. El balance actuarial mide el valor presente de los resultados (ingresos menos egresos) futuros, correspondientes a un período prolongado (de por lo menos treinta años) y descontándolos a una determinada tasa de interés.

---

<sup>4</sup> Para más detalles, ver Bertranou y otros (2000), Grushka (2002, 2004) y SSS (2005).

<sup>5</sup> Para más ejemplos, ver OIT (2003).



Por su parte, la deuda implícita mide el valor presente de las prestaciones a los actuales y futuros beneficiarios (participantes activos del sistema en la actualidad), lo que es equivalente a las obligaciones si el sistema cerrara.

En sistemas previsionales que acumulan reservas (o que funcionan con la lógica de la capitalización colectiva), es lógico comparar estos fondos con la deuda implícita para evaluar su solvencia. En cambio, en la lógica de la capitalización individual (contribución definida), los fondos acumulados coinciden con la deuda implícita en todo momento (salvo garantías adicionales).

Por su parte, en los regímenes públicos de reparto (con beneficio definido), el cálculo de la deuda implícita ignora el impacto de los posibles ingresos futuros, lo que constituye una importante limitación. En extremo, suponiendo una población estacionaria (con crecimiento nulo y estructura por edades constante) de 100 activos que con sus aportes financian prestaciones (3 veces mayores) a 33 pasivos, estaríamos en una situación de equilibrio fiscal, de déficit actuarial nulo, con una deuda implícita significativa aunque constante.

Es imprescindible ser consciente de las limitaciones que se producen al resumir. Ambos indicadores (balance actuarial y deuda implícita) deben interpretarse con suma cautela ya que ocultan efectos de corto y largo plazo y son muy sensibles a la tasa de descuento y al horizonte de análisis seleccionado (OIT, 2003).

## **2.4 Perspectivas y particularidades del sistema previsional argentino**

En el caso argentino, resulta sumamente complejo evaluar la sustentabilidad del sistema vigente a mediados de 2013 o elaborar proyecciones previsionales de mediano y largo plazo debido a la incertidumbre propia de los escenarios macroeconómicos y, también, a la resultante de la propia dinámica previsional y de posibles modificaciones en el funcionamiento del sistema de pensiones actual (ver una discusión similar en Cetrángolo y Grushka, 2008).

De hecho, la revisión de las causas que limitan la relevancia de una proyección de largo plazo es, a su vez, un listado de problemas que deberán resolverse en el mediano plazo para que el sistema previsional pueda ser considerado una modalidad adecuada de previsión del futuro para la población activa.

A continuación, se destacan diez aspectos que afectan el horizonte previsional y el análisis de la sustentabilidad financiera y social:

1. Para enfrentar el fuerte deterioro de la cobertura previsional, se recurrió a una “moratoria” facilitada. Más allá de reconocer el cumplimiento

del objetivo (ver capítulo 2), se produjeron duplicidades ya que alrededor de 700.000 pensionadas accedieron adicionalmente a su propia jubilación (estimación propia basada en Boudou y otros, 2007 y SSS, 2012). Por ende, la población que logró cobertura fue menor que la extensión de beneficios.

2. En términos de perspectivas ocurre lo inverso: La normativa vigente de acceso a moratoria (Ley 24476) solo permite incluir períodos sin contribución previos a octubre de 1993, por lo que la posibilidad de aprovecharla se iría extinguiendo gradualmente. Esta preocupación cobra mayor importancia al vincularla con la baja participación contributiva de la población activa (a pesar de la fuerte recuperación desde el año 2003), lo que hace que las perspectivas a edades mayores sean poco optimistas. Obviamente, la nueva pérdida de cobertura podrá generar nuevas demandas de flexibilización de requisitos y/o nuevas moratorias, con su costo fiscal asociado, pero no hay un esquema claro y explícito de acceso a prestaciones no contributivas, como se concluye en el capítulo 2.
3. La cantidad de aportantes ha crecido por la recuperación del empleo formal, pero también por las oportunidades brindadas para formalizarse, por ejemplo, deduciendo del impuesto a las ganancias montos muy superiores a las (reducidas) contribuciones del servicio doméstico, cuyo componente previsional es de solo \$35 al mes, sin cambios desde su implementación en el año 2000 o a la disminución del valor real de la contribución previsional de los monotributistas (el valor nominal de solo \$35 al mes se mantuvo sin cambios desde 1998 hasta 2009 y se elevó a \$110 desde enero 2010 y a \$157 desde julio 2012).
4. La incorporación de estos sectores (a través de aportes subsidiados con una reducida renta presunta (ingreso imponible muy por debajo del salario mínimo), en conjunto con la pérdida del valor real de los topes imponibles, genera un deterioro artificial en el ingreso imponible promedio o en la base de contribución del sistema (a pesar de que los salarios en promedio más que recuperaron el poder adquisitivo previo a la devaluación).

5. El poder adquisitivo de las prestaciones previsionales acumuló, entre los años 2002 y 2007, un heterogéneo pero sensible atraso (excepto las prestaciones mínimas), lo que derivó en la judicialización del sistema, tal como se señala en el capítulo 2. La Ley de Movilidad sancionada en 2008 (tras la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Solidaridad Previsional, que establecía que la movilidad jubilatoria se debía fijar por la Ley de Presupuesto) resolvió el problema de las actualizaciones a partir de entonces, pero dejó sin resolver el atraso incurrido (ni la correspondiente actualización de los salarios en el momento de determinar el beneficio inicial).
6. Cabe destacar que, en noviembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia ordenó a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) actualizar un 88,6% los haberes del jubilado Badaro, pero su aplicación no se generalizó (ver capítulo 2). El porcentaje de ajuste equivale a la variación que registró el índice de salarios, medido por el INDEC, entre diciembre de 2001 y diciembre de 2006.
7. En ausencia de reglas claras y ajustes automáticos, el camino para lograr una recuperación razonable es muy complejo y se estima que los reclamos por reajustes que están en distintas etapas administrativas y judiciales superan los trescientos mil. Como ejemplo para comprender los alcances de estas limitaciones, cabe señalar que la ANSES pagó bajo el concepto de “Amortización de Deudas y Disminución de Otros Pasivos” aproximadamente \$2.146 millones durante el año 2010, \$2.769 millones durante 2011 y \$3.259 millones durante 2012, lo que representa un promedio del 1,3% de los recursos totales o del 2,2% de las prestaciones pagadas.
8. Los traspasos de fondos desde el régimen de capitalización llevaron a la constitución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, Decreto 897/07), al que se le agregan transferencias por superávit de la ANSES.<sup>6</sup> Sus resultados financieros podrían considerarse recursos “genuinos”

---

<sup>6</sup> Debe remarcarce que esta solvencia se ha logrado por el mantenimiento de la asignación específica de un grupo de tributos recaudados por la Nación (diferentes de las cargas sobre la nómina salarial), establecida en momentos de crecientes déficit (especialmente tras la introducción del régimen de capitalización individual). Sin embargo, simultáneamente, el rol de la ANSES se expandió con la moratoria y el emprendimiento de otras políticas de protección social (Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad), que exceden el campo previsional.

disponibles aunque, en otra muestra de la complejidad conceptual, parte de dicho superávit (genuino o no) es invertido con rendimientos reales negativos, como préstamos al Estado bajo la modalidad de Letras del Tesoro o Letras del Banco Central.<sup>7</sup>

9. La reactivación de los regímenes especiales permitió en el corto plazo incrementar los recursos disponibles, pero las reglas específicas de determinación y/o el ajuste de las prestaciones podrían elevar el gasto más de lo previsto por la Ley 24241 y sus modificatorias. Los aportes adicionales establecidos no parecen alcanzar a compensar el mayor valor de las prestaciones a percibir, lo que además generaría fuertes inequidades.
10. La situación de las diez cajas provinciales que reciben asistencia desde la Nación dista de ser estable. Se transfieren fondos, pero la evolución de las prestaciones y sus requerimientos siguen siendo una incógnita en el mediano plazo. Adicionalmente, debe considerarse la incertidumbre acerca de las tres cajas que hasta 2012 no recibieron transferencias desde la Nación (ver capítulo 1).

En resumen, si bien a partir de una visión estilizada y sintética de los cambios ocurridos en el último lustro podría afirmarse que el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) ha logrado mejorar sensiblemente la cobertura y solvencia en el corto y mediano plazo, resulta también evidente que se han postergado reformas que logren sostener estas mejoras en el largo plazo. Simultáneamente, existe una fuerte presión para realizar reacomodamientos; en especial, el recupero de los haberes que perdieron poder adquisitivo entre 2002 y 2008.

En consecuencia, la permanencia en el tiempo de la actual solvencia dependerá de las decisiones de diverso tipo que se tomen en el mediano plazo. La incertidumbre acerca de parámetros y rasgos centrales en la definición del funcionamiento del sistema futuro torna inapropiado realizar proyecciones previsionales de largo plazo asumiendo que está funcionando “a régimen”. En cambio, las proyecciones siguen siendo de suma utilidad para señalar tendencias de largo plazo y resultados frente a escenarios alternativos, aunque

---

<sup>7</sup> Cabe recordar que, en los años cincuenta, los excedentes se invirtieron en títulos públicos a tasas nominales por debajo del 10% anual cuando en la década del sesenta la inflación promedió 25% anual (Feldman y otros, 1986).

rápida-mente pierdan validez para ser utilizadas en el corto plazo, al tomarse decisiones (económicas, financieras, legales y/o políticas) que alteran significativamente el escenario base y, en consecuencia, la lógica de los supuestos adoptados.

### **3. Bases técnicas y principales supuestos**

En este apartado se describen las bases técnicas utilizadas y los principales supuestos adoptados sobre las variables demográficas, socioeconómicas y financieras.

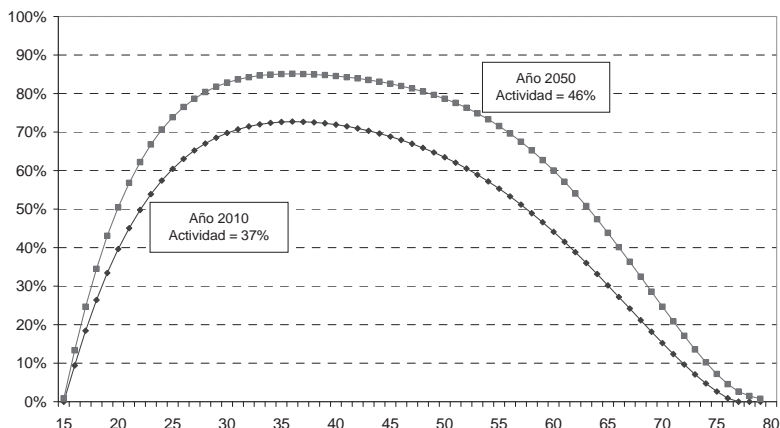
Para la población general, se utilizó la proyección de población por sexo y grupos quinquenales de edad elaborada por el INDEC en conjunto con CELADE (CEPAL-CELADE, 2007). En esta proyección se supone, para el período 2010-2050, un gradual descenso de la fecundidad (de 2,21 a 1,85 hijos por mujer) y de la mortalidad (la esperanza de vida al nacer se incrementa de 73 a 77 años para los hombres y de 80 a 84 años para las mujeres).

En cuanto al contexto socioeconómico, tal como se mencionara en la presentación, se elaboró un escenario base, razonable y moderadamente optimista, con criterios similares a los adoptados en los trabajos citados previamente. En línea con proyecciones de CEPAL-CELADE (2006), se supuso un crecimiento gradual de la participación en la actividad económica, del 46% en 2010 al 52% en 2050. Este comportamiento se consideró diferencial por sexo, con aumentos en las mujeres del 37 al 46% y más leve en los hombres, del 55 al 58%. Para la desocupación abierta se supuso una leve reducción del 9 al 7% de la población económicamente activa (PEA). En el caso de la proporción de ocupados aportantes al SIPA, se adoptó un crecimiento del 47% en 2010 al 52% en 2050 (del 41 al 49% para mujeres y del 52 al 54% para hombres).

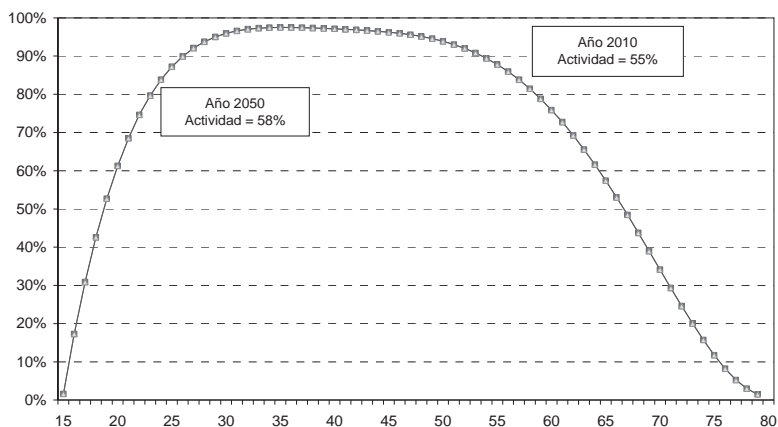
Los indicadores mencionados surgen como promedios ponderados de las proporciones por edad observadas, es decir que están afectados por la estructura demográfica de cada período. El comportamiento proyectado según edad y sexo se presenta en los gráficos 6 y 7.

Las tasas de actividad por edad tienen un comportamiento de “U” invertida, crecen hasta las edades centrales y luego disminuyen. Para los hombres, las tasas se mantienen casi constantes mientras que para las mujeres el aumento les permitiría en 2050 cerrar la mitad de la brecha actual.

**Gráfico 6a. Población femenina económicamente activa por edad, 2010-2050**



**Gráfico 6b. Población masculina económicamente activa por edad, 2010-2050**

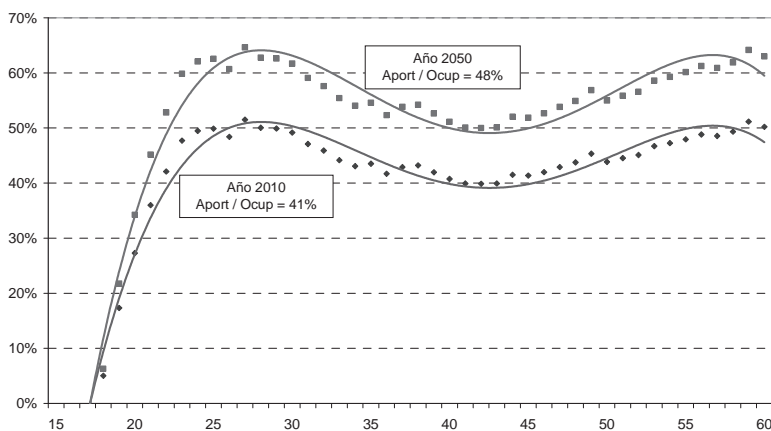


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las fuentes detalladas en este apartado.

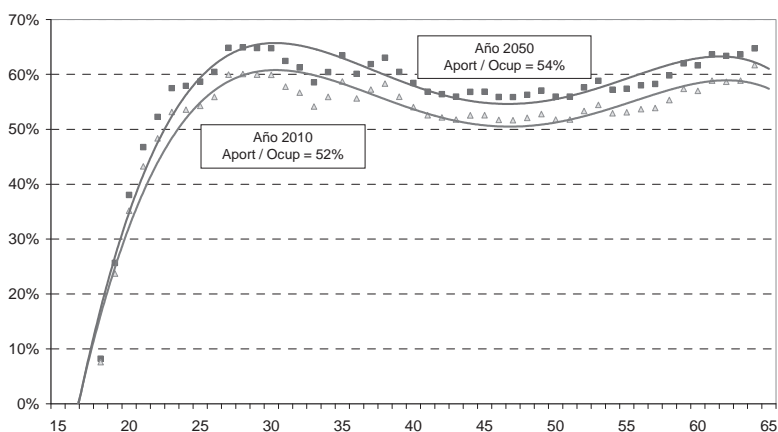
Las proporciones por edad de aportantes/ocupados tienen un comportamiento más irregular. El perfil por edades para el año base surge de comparar datos de registro (número de aportantes al SIPA) con estimaciones de población ocupada. Las irregularidades podrían surgir de limitaciones en la calidad de los datos disponibles y/o en la particularidad de considerar solo aportantes al

SIPA sin incluir otros regímenes provinciales. Dado que las curvas reflejan un fuerte crecimiento en las primeras edades y luego oscilaciones en un rango de 10 puntos porcentuales desde los 25 años hasta la edad de retiro, se consideró razonable suponer que el nivel general proyectado mantiene el mismo perfil por edad durante todo el período de proyección.

**Gráfico 7a. Aportantes por edad, población femenina, 2010-2050**



**Gráfico 7b. Aportantes por edad, población masculina, 2010-2050**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las fuentes detalladas en este apartado.

Con respecto a las variables financieras, no se hacen hipótesis explícitas sobre la inflación, sino que todas las variables relevantes se dejan expresadas en términos reales, en moneda constante del año 2010. De esta manera, se evita una mayor complejidad en la formulación del modelo a la vez que se facilita la comparabilidad de las cifras a lo largo del tiempo.

Dado que se prefiere dar prioridad a una visión de largo plazo y al análisis estructural del sistema previsional bajo condiciones relativamente estables, se opta por presentar un escenario básico distributivamente neutro a nivel macroeconómico, en el sentido de que trata de mantener estable la participación de las remuneraciones al trabajo en el ingreso nacional. Esta decisión fue adoptada con el objeto de no superponer efectos y poder reflexionar de manera específica sobre la dinámica previsional. En este sentido, se supone que el PIB crece anualmente igual que la población, mientras que los salarios (y los beneficios) se mantienen constantes en términos reales (aumentan igual que el PIB per cápita).

De todos modos, esto debe ser entendido como una guía general debido a que la complejidad de los cálculos y la diversidad de variables que intervienen en la determinación de la distribución del ingreso hacen difícil una asociación directa entre modificaciones específicas en el escenario previsional y la propia distribución del ingreso a nivel macroeconómico.

Las principales características de aportantes y beneficiarios en 2010 se presentan resumidas en la tabla 1.

**Tabla 1. Características de aportantes y beneficiarios. Año 2010**

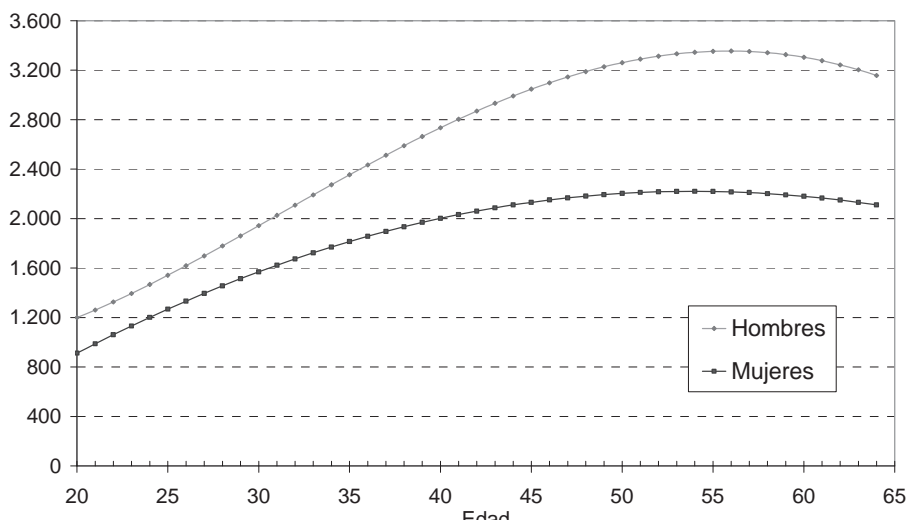
SIPA 2010		Cantidad (en miles)	Edad media (años)	Proporción de mujeres	Montos medios (ingreso / haber \$)
<b>Aportantes</b>		<b>7.980</b>	<b>38,8</b>	<b>35%</b>	<b>2.876</b>
<b>Bene- ficios</b>	Jubilaciones	1.891	74,8	41%	1.512
	Pensiones	1.334	74,2	93%	1.128
	Moratoria	2.486	71,9	78%	944
	<b>Total</b>	<b>5.711</b>	<b>73,4</b>	<b>69%</b>	<b>1.175</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SSS (2012).



El perfil de ingresos por edad (ingreso imponible promedio de salarios y rentas presuntas de autónomos y monotributistas) registrado en el año 2009 (último disponible con información demográfica detallada) se mantiene constante a lo largo de la proyección ya que no se apreciaron cambios respecto a períodos previos.

**Gráfico 8. Ingreso imponible mensual por edad y sexo. SIPA, 2009**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las fuentes detalladas en este apartado.

Finalmente, en lo referente a los requisitos para el acceso a beneficios y al marco legal previsional, se supone el pleno funcionamiento de la Ley 24241 y modificatorias. Los aportes personales y las contribuciones patronales destinados al financiamiento del SIPA se mantienen constantes en el 23% hasta 2050.

#### **4. Las proyecciones del SIPA (y de la ANSES)**

Este apartado del trabajo tiene por finalidad examinar y discutir la proyección de las principales variables que tienen un rol significativo dentro de todo régimen previsional. En primer lugar, se analiza la cobertura previsional

estimada a partir de los aportantes y de la proyección del número de beneficiarios (punto 4.1). A continuación, en 4.2 se presentan las estimaciones de los egresos previsionales, los ingresos “puros” (considerando solo los aportes personales y contribuciones patronales) y el resultado o necesidad adicional de financiamiento (que se obtiene por diferencia entre los anteriores). Finalmente, en el punto 4.3 se presentan escenarios alternativos y se concluye resumiendo los principales hallazgos.

Cabe considerar expresamente que en esta parte solo se analizan los efectos sobre las variables incluidas en las proyecciones y se omite toda referencia a otros aspectos que pueden adquirir relevancia, especialmente si el énfasis por los resultados “de caja” desplaza un enfoque más previsible como el “devengado”. En este sentido, cabe mencionar el impacto de las demandas judiciales por parte de los beneficiarios por demoras en la liquidación y/o errores en la actualización; sin embargo, el pago de estas deudas no se considera parte del resultado previsional ni del SIPA de la ANSES, sino una aplicación del resultado financiero. Como efecto compensador, tampoco se incluyen en estas proyecciones los rendimientos del FGS, los que además tienen como objetivo ser reinvertidos para alimentar el círculo virtuoso entre inversión, trabajo y financiamiento de la seguridad social.

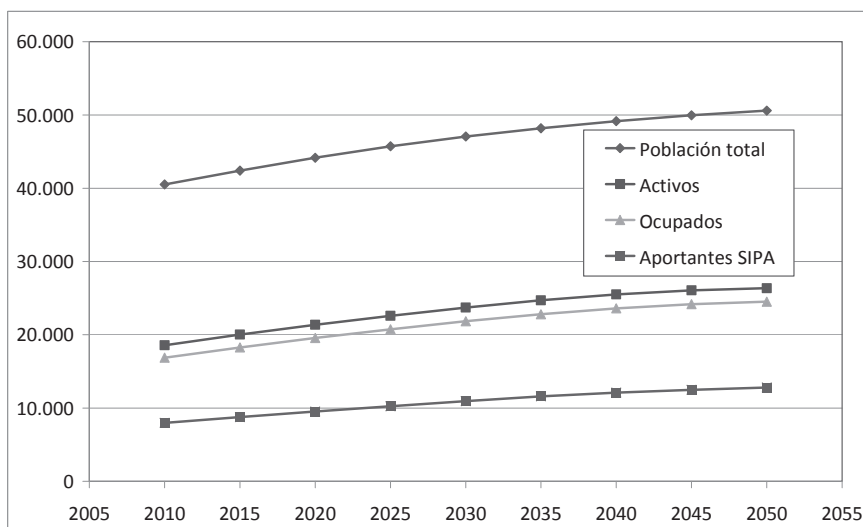
Asimismo, no se incluyen en estas proyecciones los efectos de disposiciones transitorias (el incremento de las prestaciones desde el año 2009 superó el de precios y salarios, se pagaron sumas especiales debido a siniestros, como inundaciones e incendios, etcétera) dada la prioridad otorgada a una visión de largo plazo, como se explicita en el apartado “Bases metodológicas” del Anexo.

#### **4.1 Proyecciones demográficas y de cobertura**

En esta sección se muestra la evolución prevista del número de aportantes y beneficiarios, lo que constituye de alguna manera la contracara de los resultados fiscales.

Se espera que los 8 millones de aportantes al SIPA en el año 2010 lleguen a 13 millones en 2050, lo que implica un crecimiento gradual (promedio anual del 1,2%) superior al de la población total (0,6%) y al de los ocupados (0,9%). Esta evolución se debe a los supuestos adoptados de mejora gradual en las proporciones de población activa, ocupados y aportantes.

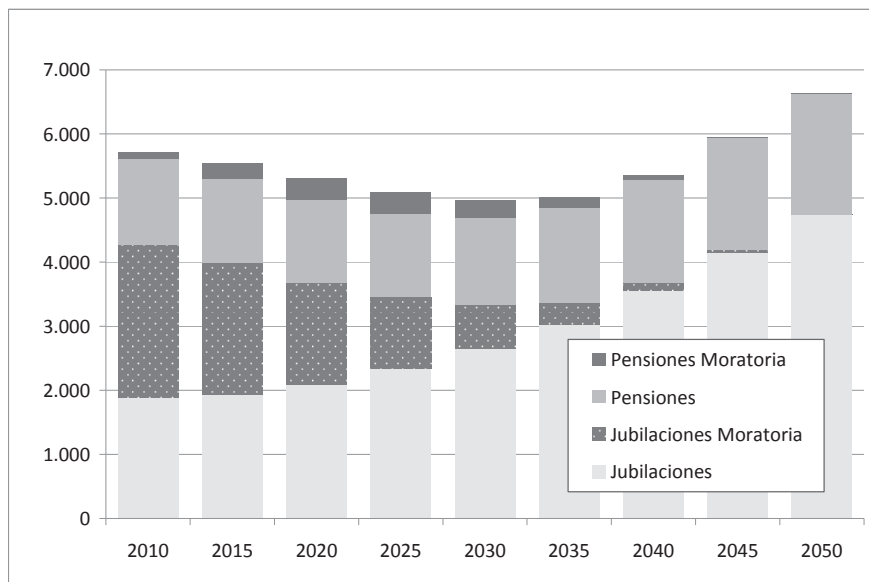
**Gráfico 9. Proyección de la población de ambos sexos, 2010-2050  
(en millones)**



Fuente: Tabla A1 en Anexo estadístico.

Por su parte, a partir de los 5,7 millones de beneficiarios en el año 2010, puede preverse un descenso a 5 millones en 2030, pero en forma paulatina se recupera y llega a 6,6 millones en 2050.

El comportamiento agregado combina aspectos bien diferenciados: en las dos décadas iniciales predomina el efecto restrictivo debido a la disminución natural de beneficiarios de la moratoria (por mortalidad, sin altas supuestas a partir de 2013), que no alcanza a ser compensado por el incremento de jubilaciones (a las que solo accederían los trabajadores formales con los 30 años de contribución requeridos). En cambio, en las dos décadas siguientes, se prevé un significativo aumento del número de jubilaciones debido al crecimiento de la población de adultos mayores y a la supuesta gradual mejora del mercado laboral, ya que la moratoria pierde relevancia (hasta prácticamente extinguirse).

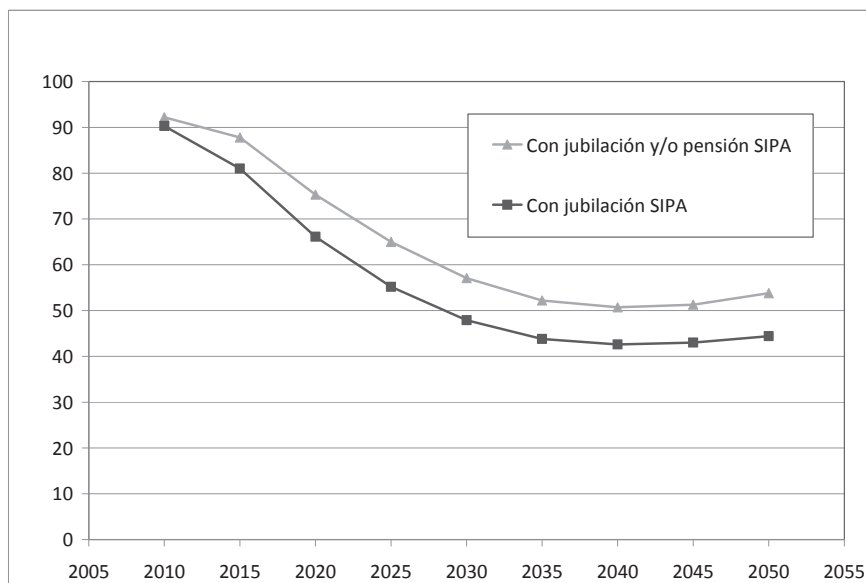
**Gráfico 10. Beneficios del SIPA (en miles de casos)**

Fuente: Tabla A2 en Anexo estadístico.

La tendencia creciente del número de beneficios no debe ocultar la significativa pérdida de cobertura previsional, fenómeno agravado por el desfavorable impacto fiscal proyectado (desarrollado en la sección 4.3). Considerando la población mayor de 65 años, en el año 2010 el 90% percibía una jubilación del SIPA; esta proporción disminuiría al 48% en 2030 y llegaría al 44% en 2050.

De manera similar, se estima que en el año 2010, el 92% de los mayores de 65 años disponía de algún beneficio del SIPA (jubilación y/o pensión); esta proporción disminuiría al 57% en 2030 y llegaría al 54% en 2050.

**Gráfico 11. Población mayor de 65 años con beneficio SIPA  
(en porcentaje)**



Fuente: Tabla A3 en Anexo estadístico.

Las razones para este comportamiento son las ya enunciadas al describir la evolución esperada de beneficiarios: el punto de partida incluye un significativo impacto de un programa (la moratoria) que gradualmente pierde presencia. Recién en los últimos años de la proyección puede esperarse que las supuestas leves mejoras en la formalidad laboral generen una cobertura previsional (levemente) creciente para los adultos mayores.

Por otro lado, es evidente que si en 25 años la caída de cobertura alcanza al 40% de la población mayor, serán crecientes las presiones por extender algún tipo de beneficio (contributivo o no) a sectores que no participaron (o solo participaron parcialmente) del sector formal de la economía. A pesar de que las dificultades del sistema previsional podrían originarse principalmente en la evolución del mercado laboral, la atención de los damnificados deberá implicar la asignación de nuevos recursos y/o la reasignación de parte de los existentes.

## 4.2 Proyecciones de los ingresos y egresos previsionales

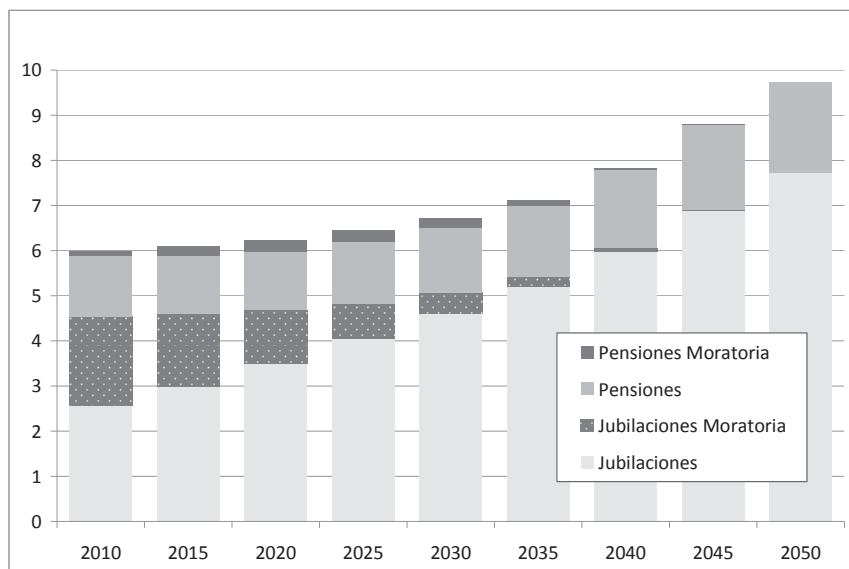
Los ingresos previsionales “puros” previstos en el SIPA, es decir, los aportes personales y las contribuciones patronales (o del propio contribuyente en el caso de los trabajadores autónomos), se basan en alícuotas equivalentes a nivel agregado al 23% del ingreso imponible.

Puede preverse que el aumento conjunto en la cantidad de aportantes y sus ingresos imponibles genere un aumento leve y gradual de los ingresos previsionales en términos del PIB, que pasarían del 4,8% en 2010 al 5,7% en 2030 y al 6,3% en 2050.

Los egresos previstos del SIPA incluyen las prestaciones por jubilación (o retiro por invalidez) y pensión por fallecimiento (en caso de muerte de afiliados o beneficiarios), correspondientes a las Leyes 18037, 18038 y 24241, así como las originadas a partir de la moratoria (Decreto PEN 1454/05, modificatorio de la Ley 24476).

A partir de un gasto público previsional anual equivalente al 6,0% del PIB en 2010, puede preverse que para el año 2030 alcance el 6,8% y para 2050, el 9,7% del PIB. El componente de mayor crecimiento son las jubilaciones, mientras que las prestaciones originadas en la moratoria se extinguirían gradualmente.

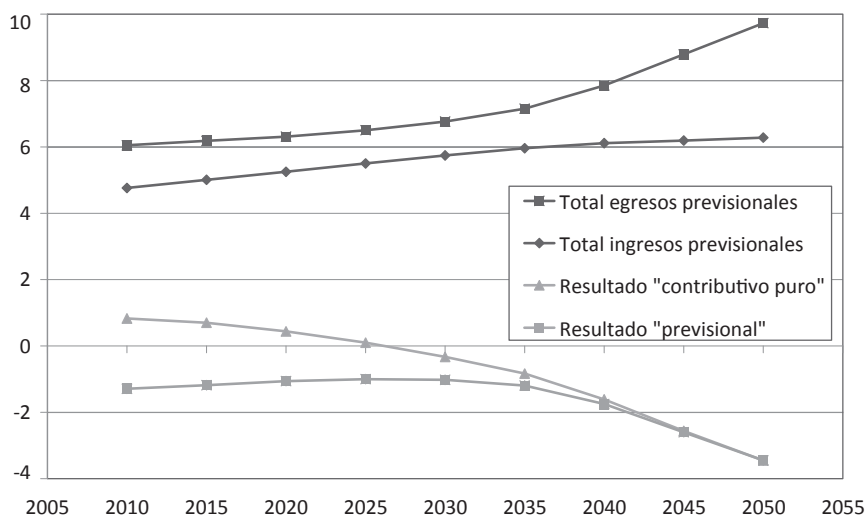
**Gráfico 12. Egresos del SIPA (en porcentaje del PIB)**



Fuente: Tabla A4 en Anexo estadístico.

El desequilibrio financiero o resultado “previsional” del SIPA que se prevé surge de las diferencias entre los ingresos y egresos previsionales antes descriptos, mientras que el resultado “contributivo puro” surge de descontar las prestaciones por moratoria (gráfico 10). El déficit previsional en el año 2010 fue del 1,3% del PIB, para el año 2030 se reduciría levemente (al 1,0%) y para el año 2050 aumentaría al 3,5% del PIB. Por su parte, el resultado “contributivo puro” en el año 2010 fue superavitario del 0,8% del PIB, para 2030 sería levemente negativo (-0,3%) y para el año 2050 llegaría al -3,4% del PIB, muy parecido al resultado previsional dado que la moratoria sería insignificante.

**Gráfico 13. Ingresos y egresos previsionales del SIPA, 2010-2050 (en porcentaje del PIB)**



Fuente: Tabla A5 en Anexo estadístico.

En otras palabras, los ingresos previsionales puros no son suficientes para hacer frente a las prestaciones comprometidas. El déficit del año 2010 (1% del PIB) se mantendría en las próximas dos décadas, aumentaría gradualmente en las dos décadas siguientes y alcanzaría el 3,5% del PIB en 2050. El resultado contributivo puro sería levemente superavitario hasta el año 2025, pero la tendencia es claramente negativa y coincidiría con el resultado previsional a partir del año 2040, cuando ya se extinguiría el impacto de la moratoria.

Cabe destacar que el requerimiento creciente de recursos adicionales se daría en un contexto de fuerte deterioro de la cobertura (dependiendo, evidentemente, del mantenimiento de los parámetros de aportes y contribuciones y requisitos vigentes supuestos constantes para esta proyección), tal como se detalló en la sección 4.1.

Sin embargo, como ya se expresara, el financiamiento previsional quedó en la práctica interactuando con recursos tributarios y prestaciones no contributivas asignados al balance de la ANSES, cuya evaluación debería plantearse oportunamente.

Un detalle del complejo marco conceptual en que opera la ANSES puede verse en D'Elía y otros (2010) y en el capítulo 1 de este libro. Los ingresos previsionales (por aportes y contribuciones) representaron el 55% del total de los ingresos de la ANSES en el año 2012, que también contó con ingresos tributarios (22%), coparticipación (16%) y rentas de la propiedad (rendimientos líquidos del FGS, 7%). Por su parte, las prestaciones previsionales representaron el 70% del total de egresos, complementadas con transferencias corrientes y de capital (sistema de Asignaciones Familiares, Fondo Nacional de Empleo y déficits financieros de las cajas previsionales provinciales que armonizaron su normativa con la del SIPA, 13% de los egresos), gastos figurativos (cajas de previsión de las fuerzas armadas y de seguridad y pensiones no contributivas, 14%) y gastos de operación y de capital (3%). En general, estas proporciones resultan similares al promedio de los últimos cuatro años.

Para proyectar los resultados de la ANSES a partir de las estimaciones del SIPA, es necesario adoptar numerosos criterios sobre las variables recién citadas que los afectan de manera significativa. La falta de información detallada y los diversos vínculos con otras variables endógenas y exógenas requerirían un modelo que excede el marco de este trabajo.

Las proyecciones previsionales no deben considerarse como un destino inexorable, sino como un alerta de desafíos que hay que enfrentar. Cabe remarcar que son innumerables las modificaciones que pueden producirse a corto, mediano y largo plazo en cada una de las variables intervinientes en el modelo aquí considerado y, en consecuencia, también podrían modificarse de manera significativa los resultados de la proyección. En consecuencia, se insiste aquí en que estos resultados deben ser considerados más como un ejercicio de mostrar el escenario alcanzable si se cumplen los supuestos enumerados que como un verdadero pronóstico de la evolución del sistema previsional argentino.



### **4.3 Escenarios alternativos y conclusiones**

Para mostrar niveles de sensibilidad a los supuestos adoptados, es necesario evaluar escenarios alternativos que consideren otras tendencias para variables claves: flexibilización de requisitos y cobertura, evolución de aportantes y alcúotas, edad al retiro, actualización de haberes, asignación de tributos y coparticipación. Entre las numerosas posibilidades se seleccionaron por su relevancia dos alternativas que se discuten a continuación: a) un mayor aumento en la formalidad (y en el número de aportantes), y b) la introducción de un beneficio básico.

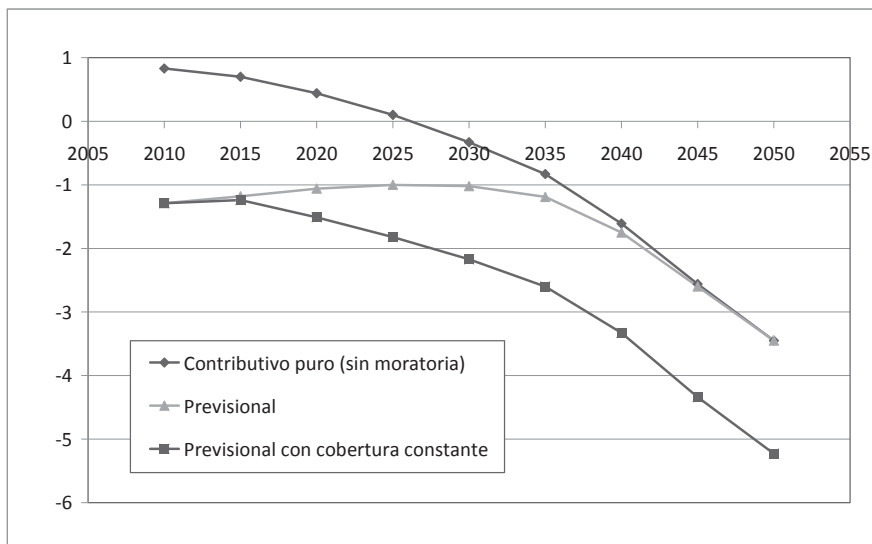
Como ya se comentara, los requisitos significativos y las dificultades de desarrollo del mercado laboral formal permiten prever un importante deterioro en la cobertura previsional, es decir, una creciente proporción de adultos mayores sin acceso a jubilación o pensión. En consecuencia, es relevante evaluar la posibilidad de establecer beneficios adicionales que reconozcan alguna compensación para aquellos que contribuyeron al sistema previsional por un período mínimo o no accedieron al mercado laboral formal.

A título ilustrativo, se desarrolla una alternativa de asignación de un “beneficio básico” (BB), establecido como el 80% de la prestación mínima mensual, equivalente al ingreso neto de quienes se acogieron a la moratoria previsional, de manera que la cobertura se mantenga constante en 90% de las personas en edad de jubilarse. En 2010, año utilizado de base para realizar las proyecciones, el monto del BB era cercano a \$900, equivalentes en 2013 a \$1980 (80% del haber mínimo vigente a partir del 1 de septiembre de 2013).

Para poder proyectar el costo de este beneficio adicional, es necesario determinar el número total de personas con derecho al BB, que aumentaría de 0,1 millones en el año 2015 a 3,4 millones en 2050. De manera proporcional, el costo del BB representaría el 0,1% del PIB en 2015 y aumentaría hasta alcanzar el 1,8% en 2050 (tabla A6 en Anexo estadístico).

El análisis de escenarios alternativos permite apreciar el impacto potencial en los resultados previsionales: los recursos proyectados son claramente insuficientes para afrontar el pago de nuevas prestaciones que atenúen la pérdida de cobertura. Las necesidades adicionales de financiamiento (el déficit previsional) en 2050 pasarían del 3,5% del PIB en el escenario base (con cobertura previsional de solo el 54%) al 5,2% si se pretende mantener la cobertura de los adultos mayores en el 90%.

**Gráfico 14. Resultados del SIPA con distintas definiciones y escenarios de cobertura, 2010-2050 (en porcentaje del PIB)**



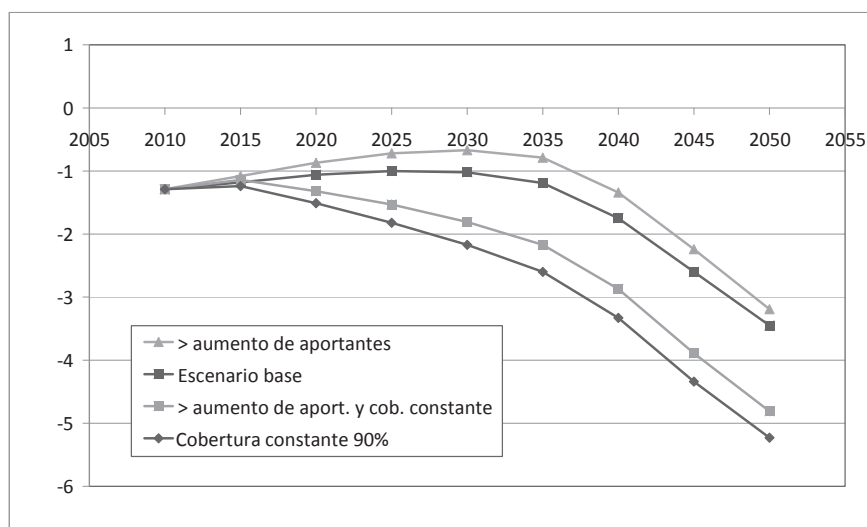
Fuente: Tabla A7 en Anexo estadístico.

En el escenario base se estableció una moderada mejora gradual en el alcance del SIPA (pasando de una proporción de ocupados que aporta del 47% en 2010 al 52% en 2050), pero es importante evaluar qué pasaría si se produjera una mejora más significativa. En tal sentido, se estableció un escenario alternativo (“optimista”) en el que dicha proporción se eleva gradualmente hasta llegar al 60% en el año 2050. En este escenario, en vez de 12,8 millones de aportantes, en 2050 serían 14,6 millones (14% más).

Obviamente, al ir aumentando la cantidad de aportantes, el efecto más inmediato es el aumento de los ingresos previsionales y de los resultados del SIPA, aunque, con el transcurrir del tiempo, los resultados disminuyen debido a que también crece el número de beneficiarios y, en consecuencia, el gasto en prestaciones (y la cobertura). La necesidad de recursos adicionales (el déficit previsional) del año 2050 solo se reduciría al 3,2% del PIB. El impacto sobre el resultado contributivo puro sería similar al escenario base: levemente superavitario hasta el año 2030, con tendencia decreciente y coincidiría con el resultado previsional a partir del año 2040 cuando ya se extinguiría el impacto de la moratoria (tabla A7 en Anexo estadístico).

Finalmente, es posible generar la combinación de los escenarios anteriores suponiendo el logro de una mayor proporción de aportantes y, a la vez, una extensión de la cobertura a través de un beneficio básico adicional. El déficit previsional mantendría una tendencia creciente y alcanzaría el 4,8% del PIB en el año 2050, en lugar del 3,5% del escenario base (con cobertura previsional de solo el 54%) o, como ya señaláramos, 5,2% si se pretende mantener la cobertura de los adultos mayores en el 90% sin lograr un aumento mayor de aportantes.

**Gráfico 15. Resultado previsional según distintos escenarios, 2010-2050 (en porcentaje del PIB)**



Fuente: Tabla A7 en Anexo estadístico.

Lo más preocupante es que este resultado se daría simultáneamente con un deterioro de la cobertura previsional (punto 4.1) y la pérdida de cobertura estaría asociada, indefectiblemente, a crecientes demandas de vastos sectores sociales por la implementación de algún tipo de prestación alternativa. Mantener la cobertura tendría costos crecientes que alcanzarían valores equivalentes al actual costo de las prestaciones adquiridas por moratoria.

Generar otros escenarios alternativos (incremento de alícuota contributiva, aumento gradual y flexibilización de la edad de retiro, restricción en la movilidad

de las prestaciones y/o reorganización del sistema no contributivo) brindaría pautas de posibles caminos para que mejoren las perspectivas financieras y poder (re)pensar las vías que simultáneamente aseguren la sustentabilidad social.

Las numerosas reformas aprobadas en el lustro 2005-2010 (moratoria previsional, creación del FGS, ley de movilidad de las prestaciones, eliminación del régimen de capitalización y creación del SIPA, introducción de la AUH) generaron una muy significativa expansión del alcance y las implicancias de la protección social en la Argentina con una situación inédita tanto en la organización como en el financiamiento.

En conclusión, son numerosos los desafíos pendientes. Para empezar, es prioritario mantener datos y estudios actualizados que permitan hacer un seguimiento apropiado de la situación y las perspectivas actuariales del SIPA. El análisis de otros escenarios y el debate sobre políticas alternativas o complementarias en aras de afianzar la protección social de los adultos mayores son pasos ineludibles antes de su implementación normativa.

Para que dicho análisis sea más satisfactorio, debe procurarse mejorar la calidad y disponibilidad de la información de base y mantener estudios actualizados que incorporen la experiencia previa así como nuevos avances metodológicos.

Finalmente, para asegurar la sustentabilidad a largo plazo del SIPA (y de la ANSES) resulta vital intentar combinar medidas que tiendan a mejorar las variables del sistema contributivo y, a la vez, a asegurar la coordinación con mecanismos no contributivos de protección social.<sup>8</sup> El principal desafío consiste en ampliar el alcance del SIPA respecto de los trabajadores activos y la cobertura de los adultos mayores sin descuidar el financiamiento. Este trabajo intenta ser un aporte en ese sentido.

## Bibliografía

- Bertranou, Fabio, W. Schulthess, Walter y Grushka, Carlos (2000). *Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina*. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 94. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Bertranou, Fabio, Cetrángolo, Oscar, Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2011). *Encrucijadas de la seguridad social en Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL-OIT.

---

<sup>8</sup> Ver Bertranou y otros (2011).

- Boudou, Amado, D'Elía, Vanesa y Lo Valvo, Ezequiel (2007). "El Plan de Inclusión Previsional. Resultados preliminares", en *Estudios Especiales de la Seguridad Social*. Buenos Aires: ANSES.
- CEPAL-CELADE (2006). "Población económicamente activa. América Latina y Caribe". *Observatorio Demográfico*, N° 2. Santiago de Chile.
- CEPAL-CELADE (2007). "Proyección de población. América Latina y Caribe". *Observatorio Demográfico*, N° 3. Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coppini, Mario Alberto (2000). *Técnica de los seguros sociales*, vol. I y II. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).
- D'Elía, Vanesa y otros (2010). *Marco conceptual del sistema de estadística e indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino. Análisis Integral de la Seguridad Social*. Buenos Aires: ANSES.
- Feldman, Jorge, Golbert, Laura e Isuani, Ernesto (1986). "Maduración y crisis del sistema previsional argentino". *Boletín Informativo Techint*, N° 240, enero-febrero.
- Grushka, Carlos (2002). *Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2000-2050*. Serie Estudios Especiales, N°14. Buenos Aires: SAFJP.
- Grushka, Carlos (2004). "Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura". Nota técnica de discusión de pensiones 001/2004. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grushka, Carlos (2013). *El panorama demográfico argentino*. Banco Mundial. Mimeo.
- Grushka, Carlos y Altieri, Deborah (2003). *Paraguay. Evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS). Proyecciones 2000-2050*. Santiago de Chile: OIT.
- INDEC (2004). *Estimaciones y proyecciones de población. Total del país. 1950-2015*. Serie Análisis Demográfico, 30. Buenos Aires. Disponible en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar).
- McGillivray, Warren (2010). "Actuarial research into the future performance of social security". En *ISSA Social Security Research and Policy Manual*. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

- MTEySS (2003). "Historias laborales en la seguridad social". *Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social*, Año 1, N° 1. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-OIT.
- Naciones Unidas (2011). "Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2010 Revision". Disponible en <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.
- OIT (1998a). *Modelo de pensiones de la OIT. Una guía técnica*. Ginebra: Departamento de la Seguridad Social.
- OIT (1998b). *Internal guidelines for the actuarial analysis of a national social security pension scheme*. Ginebra: Departamento de la Seguridad Social.
- OIT (2001). *Modelo de proyección demográfica de la OIT. Versión 1.0*. Ginebra.
- OIT (2003). *Paraguay. Evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS). Proyecciones 2000-2050*. Santiago de Chile: OIT.
- Plamondon, Pierre y otros (2002). *Actuarial practice in social security*. Ginebra: OIT-AISS.
- Rofman, Rafael (2007). "Perspectivas de la población en el siglo XXI: los segundos doscientos años". En Torrado, Susana (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*. Buenos Aires: Edhasa. Tomo II, pp. 603-632.
- Rofman, Rafael, Stirparo, Gustavo y Lattes, Pablo (1997). *Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 1995-2050*. Serie Estudios Especiales, N° 12. Buenos Aires: SAFJP.
- Secretaría de Seguridad Social (2005). *Prospectiva de la previsión social*. Buenos Aires: MTEySS-OIT.
- Secretaría de Seguridad Social (2012). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Buenos Aires: MTEySS.
- Thullen, Peter (1995). *Técnicas actuariales de la seguridad social: regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y sobrevivientes*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España.

## **Anexo: Bases metodológicas**

En este anexo se presenta la metodología utilizada para realizar la proyección del escenario base. Las proyecciones mantienen básicamente la metodología recomendada por la OIT (1998a, 1998b, 2001; Plamondon y otros, 2002) siguiendo criterios usuales en la práctica internacional (Coppini, 2000; Thullen, 1995) con algunas variantes adoptadas para la Argentina (Rofman y otros, 1997; Grushka, 2002; SSS, 2005) y Paraguay (Grushka y Altieri, 2003) y adaptadas a las características específicas del actual SIPA (y de la ANSES en su conjunto).

A diferencia de otras valuaciones actuariales, esta proyección no se basa exclusivamente en variables propias del SIPA, sino que incorpora supuestos explícitos sobre la evolución de variables determinantes para el total del país y extrapola proporciones que afectan las previsiones demográficas y financieras del SIPA. De esta manera, se obtienen dos ventajas significativas: por un lado, se garantizan resultados más consistentes en el largo plazo y, por el otro, se pueden evaluar la trayectoria esperada y los escenarios alternativos de los distintos componentes.

En este análisis no se presentará un resultado único, al que suele denominarse “balance o déficit actuarial”, que resume el valor presente de los futuros ingresos y gastos porque dicho valor es de difícil interpretación y muy sensible a la tasa de descuento y al horizonte de análisis seleccionados. En este estudio se prefiere mostrar la evolución esperada de los flujos de ingresos, egresos y resultados, así como de las distintas variables asociadas a lo largo del tiempo. Estos conceptos y las perspectivas de corto, mediano y largo plazo son más asimilables por el público en general, mientras que los interesados más expertos podrán determinar con facilidad indicadores resumidos bajo distintas hipótesis.

A continuación se presenta el desarrollo conceptual de la metodología adoptada y un detalle formal de los pasos que es necesario seguir para realizar las proyecciones. Se describen primero las estimaciones de las variables demográficas (aportantes y beneficiarios) y, luego, las variables financieras, que se analizan en tres secciones: a) aportes, contribuciones y otros ingresos; b) beneficios y otros egresos; c) resultado “puro” del SIPA.

## A.1 Variables demográficas

### Aportantes

La cantidad de aportantes por edades simples y sexo del año 2010 se estimó a partir de registros administrativos y publicaciones de la ANSES y de la Secretaría de Seguridad Social (SSS). Para proyectar la evolución futura, se partió de las proyecciones oficiales de la población total (CEPAL-CELADE, 2007), por edades simples y sexo para los años calendario 2010-2050, ya mencionadas en el apartado 3. Luego, considerando los supuestos formulados, se calcularon las tasas específicas de actividad y de desocupación y la proporción de ocupados que hacen sus aportes (aportantes). Los cálculos se efectuaron en todos los casos por año calendario, edades simples y sexo. La siguiente ecuación muestra cómo se obtiene el número de aportantes de cada grupo, edad y sexo para todos los años:

$$A_{x,s}^t = P_{x,s}^t * e_{x,s}^t * (1 - u_{x,s}^t) * a_{x,s}^t$$

donde:

$A_{x,s}^t$  es la cantidad de aportantes en el año  $t$ , de edad  $x$  y sexo  $s$ ;

$P_{x,s}^t$  es la población en el año  $t$ , de edad  $x$  y sexo  $s$ ;

$e_{x,s}^t$  es la proporción activa para la población de edad  $x$  y sexo  $s$  en el año  $t$ ;

$u_{x,s}^t$  es la proporción desocupada para la población activa de edad  $x$  y sexo  $s$  en el año  $t$ ;

$a_{x,s}^t$  es la proporción de aportantes para la población ocupada de edad  $x$  y sexo  $s$  en el año  $t$ .

### Beneficiarios

Se proyectó de forma independiente el número de beneficiarios para cada tipo de prestación: jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento.

### Jubilados

Las nuevas altas de jubilados se determinaron a partir de las proyecciones de aportantes realizadas considerando cada sexo por separado y siguiendo la metodología desarrollada por Grushka (2002). Se partió de la acumulación por cohorte de los años-persona aportados, es decir, la cantidad de aportes



anuales acumulados desde el inicio de la vida activa por la generación que alcanza la edad de jubilación (“población jubilable”). Se consideró, con base en la experiencia registrada, que los hombres acceden a su jubilación a la edad legal de 65 años, mientras que las mujeres optan, en promedio, por retirarse a los 62 años. El número de años aportados por cada cohorte hasta la edad de jubilación se calculó, para cada sexo, como:

$$A_{R;s}^t = \sum_{x=0}^{R-1} A_{x;s}^{t-(R-1)+x}$$

donde:

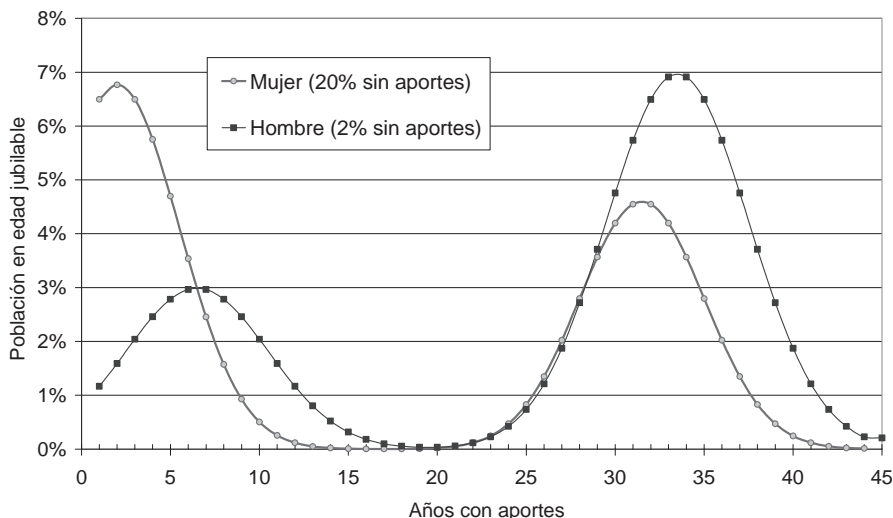
$AA_{R;s}^t$  son los años aportados por las cohortes de cada sexo que alcanzan la edad de jubilación o de retiro de la actividad económica (R) en el año  $t$ .

A fin de proyectar el número de años aportados a la edad de retiro por las cohortes con actividad previa a 2010, se estimó el número de aportantes en cada grupo en años anteriores suponiendo que la densidad promedio de aportes registrada para cada sexo en el año 2000 refleja razonablemente las de años anteriores.

En segundo lugar, se distribuyeron esos años-persona aportados entre la población jubilable; así quedó determinado el promedio de años-persona aportados por cada sexo. Se supuso que su distribución es bimodal considerando dos subpoblaciones con niveles diferenciales de formalidad. Este procedimiento constituye una manera sencilla de modelar una población heterogénea que participa en un mercado laboral claramente segmentado y que responde a los pocos datos disponibles para otros países latinoamericanos.

Se supuso que las mujeres que logran entrar al sector formal promedian 31 años de aportes y las que no trabajan o lo hacen en el sector informal, solo 1,5 años de aportes; en ambos casos con desvío estándar de 3,5 años. En el caso de los hombres, se consideraron promedios de 33 años para los formales y de 6 años para los informales, en ambos casos con desvío estándar de 4 años (ver gráfico A1). Si bien los valores supuestos son determinados arbitrariamente, guardan razonabilidad en términos de la experiencia previa (MTEySS, 2003) y verifican consistencia entre las altas que surgen al utilizarlos y las altas efectivamente registradas en años recientes.

**Gráfico A1. Distribución de la población jubilable, según años con aportes, por sexo, 2050**



Nota: El 20% de las mujeres y el 2% de los hombres no registran aportes; al no incluirlos, la densidad graficada no suma 100%.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las fuentes detalladas en este apartado.

Las distribuciones (normales) de las dos subpoblaciones se supusieron constantes en el tiempo, mientras que la proporción de cada subpoblación se determinó en función del promedio de años-persona aportados por cada cohorte garantizando un aumento de la formalidad en la medida que se verifiquen aumentos en la proporción de aportantes.

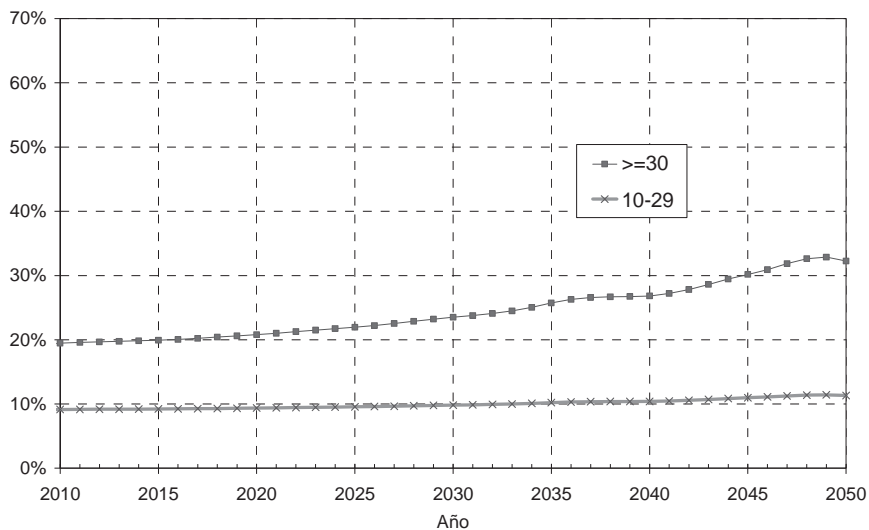
Finalmente se determinó, por simple acumulación, la proporción de población (de edad  $R$  y sexo  $s$  en el año  $t$ ) con 30 o más años aportados ( $pj_{R,s}^t$ ) y, en consecuencia, la población con acceso al beneficio jubilatorio ( $JN_{R,s}^t$ ).

$$J_{R,s}^t = JN_{R,s}^t = pj_{R,s}^t * P_{R,s}^t$$

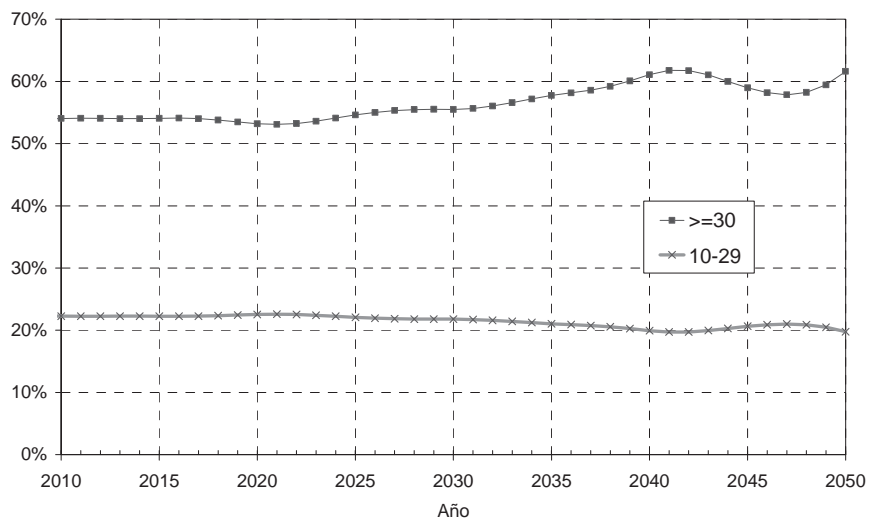
De igual manera, es posible acumular la población jubilable en distintos tramos según los años aportados (30 o más, entre 10 y 30 años), lo que permite evaluar el potencial acceso a distintos tipos de beneficios (ver gráfico A2).

## Gráfico A2. Proporción de población jubilable, según años con aportes requeridos y sexo

### Mujeres 62 años, 2010-2050



### Hombres 65 años, 2010-2050



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las fuentes detalladas en este apartado.

Calculadas las altas de jubilados para cada año  $t$ , se estima el número de jubilados de los años subsiguientes con esta ecuación:

$$J_{x;s}^t = J_{x-1;s}^{t-1} * rS_{x-1;s}^{t-1} \quad \forall x > R$$

donde  $rS_{x;s}^t$  es la probabilidad de supervivencia por año calendario, edad y sexo según las tablas de mortalidad utilizadas en la proyección de la población total de la Argentina.

### ***Inválidos***

Para estimar la cantidad de retiros por invalidez en el SIPA, se utilizaron las probabilidades de invalidarse elaboradas por Rofman y otros (1997) a partir de las tablas “Pension Disability Table 1985” (que reflejan la experiencia del seguro social en los Estados Unidos entre 1965 y 1982). La metodología aplicada consiste en considerar la incidencia de los siniestros de invalidez sobre la población de aportantes en cada grupo. Así, se obtiene el número de nuevos retiros por invalidez de cada año ( $IN_{x;s}^t$ ) por edad y sexo:

$$IN_{x;s}^t = A_{x-1;s}^{t-1} * i_{x-1;s}$$

donde

$IN_{x;s}^t$  son los nuevos beneficiarios de retiro por invalidez para el año  $t$ , de edad  $x$  y sexo  $s$ ,

$i_{x;s}$  es la probabilidad de invalidarse que tiene un aportante de edad  $x$  y sexo  $s$ .

Luego, el total de beneficiarios por retiro por invalidez, para cada año (a partir de 2011), edad y sexo, será función de las altas calculadas y de las tablas de mortalidad de la población total:<sup>9</sup>

$$I_{x;s}^t = I_{x-1;s}^{t-1} * rS_{x-1;s}^{t-1} + IN_{x;s}^t$$

---

<sup>9</sup> Las probabilidades de supervivencia para una persona inválida no son las mismas que para una persona sana. Sin embargo, dado que en la población beneficiaria no se lograron distinguir los jubilados (sanos) de los beneficiarios de retiros por invalidez, en ambos casos se utilizó un promedio aproximado con las probabilidades de la población total.

## Pensionados

Las pensiones por fallecimiento se estimaron considerando el número de aportantes, inválidos y jubilados por sexo y edad. Luego, tomando la mortalidad proyectada y la situación conyugal (proporción de casados o convivientes para la población del país según el Censo Nacional de 2001,  $c_{x;s}$ ) considerada constante, se calcula el número de nuevos beneficiarios con el supuesto de que la diferencia promedio de edad entre los cónyuges es de tres años a favor de los hombres:

$$PNA_{x;hom}^t = A_{x-4;muj}^{t-1} * (1 - rs_{x-4;muj}^{t-1}) * c_{x-4;muj}$$

$$PNA_{x;muj}^t = A_{x+2;hom}^{t-1} * (1 - rs_{x+2;hom}^{t-1}) * c_{x+2;hom}$$

$$PNI_{x;hom}^t = I_{x-4;muj}^{t-1} * (1 - rs_{x-4;muj}^{t-1}) * c_{x-4;muj}$$

$$PNI_{x;muj}^t = I_{x+2;hom}^{t-1} * (1 - rs_{x+2;hom}^{t-1}) * c_{x+2;hom}$$

$$PNJ_{x;hom}^t = J_{x-4;muj}^{t-1} * (1 - rs_{x-4;muj}^{t-1}) * c_{x-4;muj}$$

$$PNJ_{x;muj}^t = J_{x+2;hom}^{t-1} * (1 - rs_{x+2;hom}^{t-1}) * c_{x+2;hom}$$

donde

$PNA_{x;s}^t$  son las nuevas pensiones por fallecimiento recibidas por cónyuges de aportantes fallecidos,

$PNI_{x;s}^t$  son las recibidas por cónyuges de inválidos fallecidos,

$PNJ_{x;s}^t$  son las recibidas por cónyuges de jubilados fallecidos. Cabe mencionar que, para estas proyecciones, se supuso que solo el cónyuge tiene derecho al beneficio.

Luego, el total de pensiones por fallecimiento, por edad y sexo, de causante aportante, inválido o jubilado es:

$$PA_{x,s}^t = PA_{x-1;s}^{t-1} * rs_{x-1;s}^{t-1} + PNA_{x;s}^t$$

$$PI_{x,s}^t = PI_{x-1;s}^{t-1} * rs_{x-1;s}^{t-1} + PNI_{x;s}^t$$

$$PJ_{x,s}^t = PJ_{x-1;s}^{t-1} * rs_{x-1;s}^{t-1} + PNJ_{x;s}^t$$

## A.2 Variables financieras

### Aportes y contribuciones

Los ingresos previsionales del SIPA pueden calcularse a partir del número de aportantes y de una proyección de sus perfiles salariales.

Los ingresos imponibles de los aportantes ( $w_{x;s}^t$ ) se proyectaron con base en el perfil de ingresos estimado en 2009 de los trabajadores aportantes al SIPA (ver gráfico 8) y constantes en términos reales, aunque por efecto de cambios en la composición pueden alterarse los promedios generales.

$$w_{x,s}^t = w_{x;s}^{t-1}$$

Los aportes recaudados en un año se calculan con base en el salario o renta imponible mensual ( $w_{x;s}^t$ ), la alícuota de contribución asignada al SIPA (23%) y el número de aportes mensuales en un año, considerando el sueldo anual complementario (13).

$$AP_{x,s}^t = w_{x;s}^t * 13 * 0,23$$

### Beneficiarios según tipo de prestación

#### *Prestación por jubilación*

La jubilación ordinaria se determina en función de dos componentes: uno fijo más allá del nivel salarial (la Prestación Básica Universal, PBU) y otro variable (Prestación Adicional por Permanencia y Prestación Compensatoria, PAP+PC) de acuerdo con la historia contributiva:

$$JO_{R;s}^t = PBU_R^t + (PAP + PC)_{R;s}^t$$

En primer lugar, la PBU equivale (de marzo a agosto de 2010) a \$422,91 (Resolución ANSES 130/2010).

$$PBU_R^t = \$422,91$$

La Prestación Compensatoria (PC) y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) al momento  $t$  se determinan en función de los años aportados y del promedio de los ingresos imponibles de los diez años anteriores a la edad de retiro de la actividad ( $W_R$ ). Dada la dispar historia previsional (y edad al

retiro) según sexo, se proyecta un promedio de dos años aportados más para los hombres que para las mujeres y, en consecuencia, un mayor beneficio para los hombres que para las mujeres:

$$(PAP + PC)_{R,s}^t = \overline{W}_{R,s}^t * 0,015 * (32 + 2h)$$

donde  $h$  es igual a 1 para hombres y 0 para mujeres y

$$\overline{W}_{R,s}^t = \frac{\sum_{i=1}^{10} w_{R-i;s}^{t-i}}{10}$$

### ***Retiro por invalidez***

Los retiros por invalidez, considerando el caso más frecuente de aportantes regulares, equivalen al 70% del ingreso imponible promedio de los cinco años previos y varían según edad y sexo:

$$RI_{x,s}^t = \frac{\sum_{i=1}^5 w_{x-i;s}^{t-i}}{5} * 0,7$$

### ***Pensión por fallecimiento***

Los montos de las pensiones por fallecimiento de causantes activos se calcularon, asumiendo en todos los casos que el aportante es regular y que el cónyuge es el único derechohabiente, como el 49% del ingreso imponible promedio de los cinco años previos (70% de la prestación de referencia que, a su vez, es el 70% del ingreso imponible promedio):

$$PFA_{x;var}^t = \frac{\sum_{i=1}^5 w_{x-3-i;muj}^{t-i}}{5} * 0,49$$

$$PFA_{x;muj}^t = \frac{\sum_{i=1}^5 w_{x+3-i;var}^{t-i}}{5} * 0,49$$

Las pensiones por fallecimiento por causantes inválidos:

$$PFI_{x;\text{var}}^t = \left( RI_{x-4;\text{muj}}^{t-1} \right) * 0,7$$

$$PFI_{x;\text{muj}}^t = \left( RI_{x+2;\text{var}}^{t-1} \right) * 0,7$$

y las pensiones por fallecimiento por causantes jubilados:

$$PFJ_{x;\text{var}}^t = \left( JO_{x-4;\text{muj}}^{t-1} \right) * 0,7$$

$$PFJ_{x;\text{muj}}^t = \left( JO_{x+2;\text{var}}^{t-1} \right) * 0,7$$

### ***Actualización de beneficios***

En todos los casos, la actualización de los beneficios, luego de asignados, se realiza anualmente de manera automática. Para este modelo, se asumió que los ajustes corresponderán a las variaciones del salario real (criterio que en el largo plazo es razonablemente compatible con la ley de movilidad), por lo que, para cada tipo de beneficio  $B_x^t$ , el valor asignado será:

$$B_x^t = B_{x-1}^{t-1}$$

### **A.3 Resultado previsional “puro”**

Los resultados previsionales del SIPA surgen de la diferencia entre los correspondientes ingresos y egresos que se analizan en las siguientes secciones.

Los ingresos previsionales del SIPA se generan a través de la asignación de aportes personales y contribuciones patronales. La recaudación del SIPA en concepto de aportes y contribuciones ( $RA_{x,s}^t$ ) puede estimarse con base en la población de aportantes y el monto aportado según edad y sexo:

$$RA_{x,s}^t = A_{x;s}^t * AP_{x,s}^t$$

Los egresos previsionales del SIPA incluyen pagos por distintas prestaciones (incluyendo el aguinaldo o decimotercera mensualidad): jubilaciones ( $PJO_{x,s}^t$ ),



retiros por invalidez ( $PRF_{x,s}^t$ ), pensiones por fallecimiento de aportantes ( $PPA_{x,s}^t$ ) jubilados ( $PPJ_{x,s}^t$ ) e inválidos ( $PPI_{x,s}^t$ ), que se calculan de la siguiente forma:

$$PJO_{x,s}^t = J_{x,s}^t * JO_{x,s}^t * 13$$

$$PRI_{x,s}^t = I_{x,s}^t * RI_{x,s}^t * 13$$

$$PPA_{x,s}^t = PA_{x,s}^t * PFA_{x,s}^t * 13$$

$$PPI_{x,s}^t = PI_{x,s}^t * PFI_{x,s}^t * 13$$

$$PPJ_{x,s}^t = PJ_{x,s}^t * PFJ_{x,s}^t * 13$$

## Anexo estadístico

**Tabla A1. Datos demográficos del SIPA (en miles de casos)**

Año	Población Total	Activos	Ocupados	Aportantes SIPA
2010	40.519	18.570	16.880	7.980
2015	42.403	20.032	18.270	8.767
2020	44.163	21.370	19.566	9.523
2025	45.732	22.584	20.747	10.245
2030	47.074	23.713	21.839	10.939
2035	48.177	24.713	22.810	11.594
2040	49.150	25.512	23.602	12.105
2045	49.972	26.063	24.172	12.484
2050	50.604	26.361	24.512	12.808

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de ANSES, INDEC, MECON y SSS y metodología detallada en el texto.

**Tabla A2. Beneficios del SIPA (en miles de casos)**

Año	Jubilaciones		Pensiones		Total
	sin moratoria	con moratoria	sin moratoria	con moratoria	
2010	1.891	2.385	1.334	101	<b>5.711</b>
2015	1.930	2.063	1.312	247	<b>5.552</b>
2020	2.091	1.591	1.292	330	<b>5.304</b>
2025	2.338	1.115	1.303	340	<b>5.097</b>
2030	2.655	679	1.367	274	<b>4.975</b>
2035	3.031	339	1.478	162	<b>5.010</b>
2040	3.553	127	1.610	65	<b>5.355</b>
2045	4.159	31	1.745	15	<b>5.950</b>
2050	4.737	4	1.886	2	<b>6.629</b>

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de ANSES, INDEC, MECON y SSS y metodología detallada en el texto.

**Tabla A3. Población mayor de 65 años y beneficios SIPA (en miles y en porcentaje)**

Año	Población mayor de 65 años (en miles)	Con jubilación SIPA	Con jubilación y/o pensión SIPA (%)
2010	4.194	90,3	92,2
2015	4.634	81,0	87,8
2020	5.183	66,1	75,3
2025	5.739	55,2	65,0
2030	6.294	47,9	57,1
2035	6.842	43,8	52,2
2040	7.562	42,6	50,7
2045	8.614	43,0	51,3
2050	9.483	44,4	53,8

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de ANSES, INDEC, MECON y SSS y metodología detallada en el texto.

**Tabla A4. Egresos del SIPA (en porcentaje del PIB)**

Año	Jubilaciones		Pensiones		Total
	sin moratoria	con moratoria	sin moratoria	con moratoria	
2010	2,58	1,96	1,36	0,09	<b>5,98</b>
2015	3,00	1,59	1,30	0,20	<b>6,10</b>
2020	3,51	1,17	1,30	0,26	<b>6,24</b>
2025	4,05	0,79	1,35	0,25	<b>6,44</b>
2030	4,61	0,46	1,45	0,20	<b>6,72</b>
2035	5,20	0,22	1,59	0,11	<b>7,13</b>
2040	5,98	0,08	1,73	0,04	<b>7,84</b>
2045	6,89	0,02	1,87	0,01	<b>8,78</b>
2050	7,73	0,00	2,00	0,00	<b>9,73</b>

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de ANSES, INDEC, MECON y SSS y metodología detallada en el texto.

**Tabla A5. Resultados alternativos del SIPA, con y sin moratoria (en porcentaje del PIB)**

Año	Ingresos por aportes personales y contribuciones	Egresos previsionales SIPA sin moratoria	Resultado "contributivo puro"	Egresos previsionales SIPA con moratoria	Resultado "previsional"
2010	4,76	3,93	<b>0,83</b>	6,05	<b>-1,29</b>
2015	5,01	4,31	<b>0,70</b>	6,18	<b>-1,18</b>
2020	5,25	4,81	<b>0,44</b>	6,31	<b>-1,06</b>
2025	5,50	5,40	<b>0,10</b>	6,50	<b>-1,00</b>
2030	5,74	6,06	<b>-0,33</b>	6,76	<b>-1,02</b>
2035	5,96	6,79	<b>-0,83</b>	7,15	<b>-1,19</b>
2040	6,11	7,72	<b>-1,61</b>	7,85	<b>-1,75</b>
2045	6,19	8,76	<b>-2,56</b>	8,79	<b>-2,60</b>
2050	6,28	9,73	<b>-3,45</b>	9,73	<b>-3,45</b>

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de ANSES, INDEC, MECON y SSS y metodología detallada en el texto.

**Tabla A6. Extensión de la cobertura previsional (constante 90%) y costo de un beneficio básico**

Año	Casos BB (en miles)	Costo (en % del PIB)
2010		-
2015	100	0,06
2020	762	0,45
2025	1.436	0,82
2030	2.070	1,15
2035	2.588	1,40
2040	2.972	1,58
2045	3.333	1,74
2050	3.432	1,77

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de ANSES, INDEC, MECON y SSS y metodología detallada en el texto.

**Tabla A7. Resultados alternativos del SIPA según escenarios (en porcentaje del PIB)**

Año	Resultado "contributivo puro" base (*)	Escenario con mayor aumento de aportantes	Resultado "previsional" base (*)	Escenario alternativo		
				Cobertura constante 90%	Mayor aumento de aportantes	Mayor aumento de aportantes y cobertura constante
2010	<b>0,83</b>	0,83	<b>-1,29</b>	-1,29	-1,29	-1,29
2015	<b>0,70</b>	0,80	<b>-1,18</b>	-1,24	-1,08	-1,14
2020	<b>0,44</b>	0,63	<b>-1,06</b>	-1,51	-0,87	-1,32
2025	<b>0,10</b>	0,38	<b>-1,00</b>	-1,82	-0,72	-1,53
2030	<b>-0,33</b>	0,03	<b>-1,02</b>	-2,17	-0,67	-1,81
2035	<b>-0,83</b>	-0,43	<b>-1,19</b>	-2,60	-0,79	-2,17
2040	<b>-1,61</b>	-1,21	<b>-1,75</b>	-3,33	-1,34	-2,87
2045	<b>-2,56</b>	-2,21	<b>-2,60</b>	-4,34	-2,24	-3,89
2050	<b>-3,45</b>	-3,18	<b>-3,45</b>	-5,23	-3,19	-4,81

(\*) Cobertura del 54% en 2050 y moderado aumento de aportantes.

Ver texto para más detalles.

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de ANSES, INDEC, MECON y SSS y metodología detallada en el texto.

## Capítulo 4

# Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)

*Fernando Falappa y Verónica Mossier*

### 1. Presentación<sup>1</sup>

Las Asignaciones Familiares (AAFF) constituyen el componente menos estudiado del Sistema de Seguridad Social argentino; esa escasa atención, con relación a los componentes centrales como salud y retiros, ha comenzado a revertirse luego de la sanción, en octubre del 2009, del Decreto 1602, que establece la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Esta norma introdujo una profunda modificación en el sistema de AAFF al transformar un vector de protección social que solo era un pequeño complemento salarial del trabajo formal en una de las herramientas centrales de la política social actual. Con él se instauró un debate sobre los orígenes, las capacidades y potencialidades de las AAFF. Estimulado por ese debate, este trabajo presenta una reconstrucción histórica que busca líneas de continuidad y ruptura que colaboren con el análisis del presente y el futuro de este componente de la seguridad social.

---

<sup>1</sup> Agradecemos la inestimable colaboración de Luis Beccaria para el tratamiento de los datos volcados en los gráficos y cuadros del apartado 7, lo eximimos de los errores, las omisiones y opiniones vertidas que son solo nuestras.

En este capítulo nos ocupamos de los antecedentes históricos de las AAFF y reseñamos las líneas sobresalientes del debate inicial sobre ellas. Hacemos una rápida referencia al debate internacional y al desarrollo regional del beneficio como modo de contextualización para el análisis de su incipiente aparición en la Argentina a comienzos de los años cuarenta. Analizamos ese desarrollo desde el contrapunto salario mínimo versus salario familiar, los distintos énfasis de su reivindicación sectorial, su incipiente concreción legislativa, su diseminación por medio de la negociación colectiva de trabajo y, finalmente, los avatares de su institucionalización y generalización por iniciativa empresarial; luego, analizamos las particularidades de su funcionamiento hasta su definitiva estatización en 1991. Mostramos que ese tránsito se explica tanto por la necesidad lógica de prorrateo de sus costos por parte de los empleadores como por la recurrente polémica entre salario básico y salario familiar que involucra a todos los sectores interesados. Con esa reconstrucción y su análisis, elaboramos una serie de hipótesis explicativas sobre el uso instrumental de las AAFF en las diferentes coyunturas históricas reseñadas. Para eso, abordamos la bibliografía específica sobre política social así como algunos trabajos monográficos de historia y de derecho laboral que constituyen fuentes secundarias para este tipo de investigación.

La escasa bibliografía que trata el desarrollo de las AAFF en la Argentina remite sus orígenes a los Decretos Ley 7913 y 7914 del año 1957 a partir de los cuales se construye un sistema al crearse las Cajas de Asignaciones Familiares para Empleados de Comercio y para el Personal de la Industria (CASFEC y CASFPI). Algunos tratados sobre derechos laborales, así como recientes esfuerzos académicos orientados a reconstruir y analizar la política social de la Argentina contemporánea, hacen menciones puntuales a la existencia previa de AAFF. Sin embargo, no hay estudios que proporcionen análisis o información sobre dichos antecedentes y su relación con los referidos decretos de creación de las Cajas de AAFF, mientras que son escasos los estudios de su posterior desarrollo.<sup>2</sup> El abordaje de fuentes primarias nos mostró que dichos antecedentes del sistema de AAFF se remontan a los debates de principios del siglo xx sobre regulación del mercado de trabajo y formas de organización de la seguridad social, los que se intensificaron con la ampliación del régimen político de la segunda década del siglo xx y los vaivenes institucionales de las décadas subsiguientes.<sup>3</sup> Así, el origen local de las AAFF, también llamadas *salario familiar*, está directamente

<sup>2</sup> Las referencias principales al respecto se pueden encontrar en Chébez (1992), Tardío Vallejo (1978) y Rofman, Grushka y Chébez (2001).

<sup>3</sup> Nos referimos a los proyectos de Código de Trabajo (1904) y de Seguro Social (1917), que tratamos con más detalle en el punto 2.1.

relacionado con el debate en torno al salario mínimo, las condiciones generales de bienestar de la población y de reproducción de la fuerza de trabajo. Sus antecedentes más fuertes son de finales de la década del treinta e inicio de los años cuarenta, cuando el Parlamento incluyó el beneficio de las AAFF en el llamado “estatuto bancario”.<sup>4</sup> Por último, esta primera experiencia tuvo un importante desarrollo por medio de los convenios colectivos de trabajo, que se generalizaron durante los dos primeros gobiernos de Juan Perón e influyeron en la propuesta empresaria de creación de las referidas Cajas de Comercio e Industria.

Como podremos observar, ese debate fue dinamizado tanto por la transformación de la base social de legitimación del régimen representativo y su posterior inestabilidad como por el contexto internacional de la primera posguerra y las diferentes etapas del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En ese sentido, los tópicos de este capítulo se dividen en dos períodos históricos que tienen como núcleo diferenciador los referidos decretos, del año 1957, de creación de Cajas de AAFF. El primero engloba los debates y la concreción de las incipientes AAFF previas a dichas Cajas (apartados 2 y 3). El segundo analiza el proceso de institucionalización conocido como Sistema de Cajas de AAFF, que va de 1957 a 1991 (apartados 4, 5, 6 y 7).

Estos dos grandes períodos tienen a su vez etapas o fases que serán presentadas del siguiente modo. El apartado 2 analiza los antecedentes internacionales y los debates locales precursores de las primeras AAFF. El apartado 3 aborda la aparición de las AAFF dentro del estatuto bancario en el año 1940 y su desarrollo en otros sectores por medio de los convenios colectivos de trabajo hasta 1956. El apartado 4 analiza la propuesta empresaria de creación de cajas de compensaciones del año 1957, el importante protagonismo estatal para su concreción así como sus primeras transformaciones hasta la reforma de la seguridad social encarada por la dictadura del período 1966-1973. Esta reforma autoritaria así como los subsecuentes intentos de encauzarla en un sistema más progresivo y coherente de seguridad social, realizados durante el interregno constitucional de 1973-1976, son analizados en el apartado 5, que abarca la etapa 1966-1976. El apartado 6 tratará el largo período 1976-1991 en el que se estancó el proceso de institucionalización y expansión de las prestaciones que integran las AAFF mientras se mantuvo la intervención de las Cajas, lo que generó una especie de estatización *por default* de estas. Por último, el apartado 7 presenta una serie

---

<sup>4</sup> Se trata del “Régimen laboral para empleados de bancos particulares”, sancionado por Ley 12637 de 1940, que analizamos en el apartado 3.

de datos que permiten graficar la evolución de las AAFF y su relación con el salario mínimo para gran parte del segundo período.

La reconstrucción histórica que aquí proponemos indaga los orígenes y el desarrollo de las AAFF y su organización e interrelación con el resto de los componentes de la seguridad social observando su importancia estratégica para profundizar o morigerar la capacidad diferencial de protección del Sistema de Seguridad Social.<sup>5</sup> En síntesis, esta reconstrucción muestra la evolución de las AAFF desde el proceso de creación de las primeras prestaciones hasta su transformación en un componente del Sistema Único de Seguridad Social. Referimos, de modo sintético, los proyectos, leyes y decretos sobre Asignaciones Familiares que conforman los antecedentes de su generalización intentando observar y analizar de qué modo esos antecedentes influyeron en su formulación, su desarrollo institucional y sus sucesivas transformaciones. Para eso, nos preguntamos si es posible identificar un patrón de comportamiento a lo largo de la historia del desarrollo de las AAFF que nos permita elaborar algunas hipótesis interpretativas del fenómeno de la capacidad diferencial de protección de la seguridad social en la Argentina.

## **2. Los orígenes de las asignaciones familiares: antecedentes internacionales y agenda local**

En Occidente, las AAFF fueron tomadas como una reivindicación propia por la mayoría de las corrientes ideológicas, tuvieron como precursor práctico el Estado moderno que, por sus requerimientos de especialización técnica propia de la división del trabajo necesaria para la consolidación del funcionariado de carrera, fue concediendo subsidios a su personal con cargas de familia. Así, tanto en Europa como en América Latina, estos subsidios, otorgados por diferentes ámbitos del orden público, operaron como efecto demostración y primeros antecedentes de las Cajas de Compensaciones del sector privado. Era lógico y esperable que el crecimiento de los aparatos de la administración pública

---

<sup>5</sup> Al igual que el libro anterior y los restantes capítulos del presente, entendemos la “capacidad de protección social” como el alcance cuanti-cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se definen en el interior de un cierto sector de políticas (que en este caso es el de la seguridad social)... [pudiéndose distinguir] por un lado, la cuestión de qué necesidades, cuánto y hasta dónde son satisfechas, para qué sectores de población; y, por otro lado, cuál es la calidad de esa satisfacción, cuáles son las modalidades y qué garantías son provistas por el sistema” (Danani y Hintze, 2011:13).



observase esas cargas y diese a su personal un resguardo respecto a sus necesidades reproductivas, pues se trata de instituciones cuyo objeto es el cuidado del orden general y la búsqueda de previsibilidad frente a la contingencia. Estos subsidios fueron antecedentes importantes para las reivindicaciones del resto de los trabajadores, su trayectoria histórica denota una fuerte dificultad para su prosecución por parte de las empresas privadas dado que estos beneficios afectan la competitividad. Por eso, allí donde de modo puntual los empresarios ofrecieron este tipo de protección, las AAFF rápidamente fueron organizadas por Cajas de Compensaciones o se tornaron un beneficio difícil de sostener en el tiempo sin un prorrateo sectorial o general.<sup>6</sup>

En el influyente debate ideológico de finales del siglo XIX y comienzos del XX, se destaca el creciente protagonismo en la participación política de las corrientes socialistas, con la creación de la Segunda Internacional Socialista en 1889 y el surgimiento del catolicismo social estimulado por la encíclica *Rerum Novarum* de 1891.<sup>7</sup> Ambas perspectivas enmarcaron el debate local sobre seguridad social. Mientras que la primera tomó la iniciativa de organizar la participación política de los sectores trabajadores y colocó entre sus principales reclamos el límite a la jornada de trabajo y el salario mínimo, la segunda contestó ese protagonismo laico con el reclamo por la protección de la familia contra el individualismo y el materialismo de las doctrinas liberales y socialistas. Por lo general, las iniciativas filantrópicas empresarias coinciden con sectores productivos de vanguardia o protegidos, que pueden transferir a precios la oferta de beneficios adicionales a los salarios para el reclutamiento o fidelización de su fuerza de trabajo. Cualquiera fuese el camino de llegada a las AAFF, si estas tenían incidencia sobre la competitividad de las empresas, tarde o temprano generarían la obvia consecuencia de poner en desventaja al trabajador con cargas de familia o de relativizar el beneficio otorgado por dicha empresa. Las Cajas de Compensaciones fueron una de las formas de atender a las referidas dificultades. Se dieron, en mayor medida, allí donde el liberalismo económico y político era complementado con principios de protección acuñados por di-

---

<sup>6</sup> Una Caja de Compensaciones es un mecanismo por medio del cual los empresarios asociados prorratean los costos de las AAFF que deben pagar a sus empleados de modo proporcional al del conjunto de las AAFF que deben pagar todos los empresarios asociados a esa caja.

<sup>7</sup> Considerada una respuesta al humanismo liberal o socialista, esta será actualizada por la encíclica *Quadragesimo Anno*, del 15 de mayo de 1931, que además de conmemorar los 40 años de la primera, es una respuesta integrista a la crisis de 1929-1930, reafirma su condena al individualismo y al colectivismo, defiende la propiedad privada y propone la armonía social sobre la base de la defensa de la familia.

ferentes corrientes ideológicas y azuzados por las reivindicaciones obreras. No obstante, por lo general, demandaron el consenso de los trabajadores y, tarde o temprano, la regulación pública (Ashford, 1989; De Swaan, 1992).

Para algunos analistas, estas cajas son un tipo de intervención que constituye un tercer momento en el desarrollo de las AAFP, refieren al necesario reconocimiento colectivo de que el principio de la solidaridad es político y está regido por la ley de los grandes números; así, cuanto más amplia su aplicación, más barato, eficaz y democrático puede ser el régimen.<sup>8</sup> Sobre este aspecto, William Beveridge sostenía: “La redistribución de la renta nacional se opera por dos procedimientos distintos, pero orientados al mismo fin. El de los seguros sociales que procuran una renta de sustitución cada vez que la renta normal se suprime y el de las asignaciones familiares, que procura una renta complementaria, cada vez que la renta normal es prácticamente insuficiente” (1945: 23). Sin embargo, hacia la mitad del siglo xx, el análisis de los casos europeos muestra que allí donde su generalización no es completa puede acarrear grandes inequidades.<sup>9</sup> Así, en muchos países se dio una generalización de las AAFP por compensaciones salariales, como en Bélgica, España y Francia, mientras que en otros países más progresistas en el diseño de sus políticas de protección social (como Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Finlandia y Suecia), todos los ciudadanos y todas las familias residentes gozan del beneficio.

En Latinoamérica, las primeras experiencias se orientaron a la protección del trabajo y provinieron, en su mayoría, del ámbito privado. Los registros indican que, como en otro aspecto de la seguridad social, Chile fue pionero; hacia 1937, sectores de empleadores concertaron beneficios de AAFP con sus empleados, luego estos se desarrollan en otros sectores por medio de convenios colectivos de trabajo y, finalmente, en 1953 se generalizaron por ley. Brasil instituyó las AAFP en 1941, aunque el beneficio se aplicó solo a familias con ocho o más hijos menores de 18 años. Uruguay hizo lo propio en 1943 y hacia 1955 el sistema de Cajas de Compensaciones sectoriales incluyó a la mayoría de los asalariados. Bolivia desarrolló un importante sistema nacional en 1956. Finalmente, en esa misma década, Colombia constituyó un llamativo caso de institutos de subsidios surgidos de las negociaciones colectivas.<sup>10</sup> En la mayoría

---

<sup>8</sup> El primer momento es el desarrollo de las AAFP para las administraciones públicas, luego el ofrecido de modo puntual por empresarios particulares y finalmente el regulado por el Estado. Respecto de la construcción política de la solidaridad, ver Baldwin (1992).

<sup>9</sup> Este era el caso del sistema italiano, ver Bikkal (1960: 2).

<sup>10</sup> La Asociación Nacional de Industriales y la Unión de Trabajadores de Colombia propiciaron la puesta en marcha del subsidio familiar a través de la creación de la primera caja de compensación;

de estos países, el proceso de concreción de las AAFF está condicionado por el desarrollo doméstico de nuevos sectores productivos surgidos a instancias de la crisis de 1930 y las dificultades de entreguerras; en todos tiene su impronta la perspectiva ideológica que privilegia la protección de la familia y soslaya el debate sobre los niveles de explotación, retribución y protección del trabajo asalariado.

En la Argentina, la agenda inicial de esta cuestión es similar a la de la región y se enmarca en las corrientes de pensamiento mencionadas. La prosecución de estos debates parece estar mediada por la recepción y reelaboración de las referidas ideologías entre los actores políticos y sociales domésticos, el marco institucional en el que estos actúan, la red de alianzas políticas en las que participan y el modelo de desarrollo socioproductivo que propician. Así, en líneas generales, las polémicas sobre la cuestión social llevaron siempre al debate específico sobre el salario mínimo, que se actualizó en diferentes contextos y tuvo entre las principales voces las del argumento liberal clásico sobre libre contratación y óptimo de retribución según costo de reproducción de la fuerza de trabajo. Esta perspectiva, además de persistir en el tiempo, fue recurrentemente actualizada por el catolicismo social argentino. Esta corriente de pensamiento, arraigada entre importantes grupos dirigentes tradicionales, fue determinante para la transformación de la discusión sobre el salario mínimo en una sobre el salario familiar pues introdujo el concepto de “trabajador padre de familia sostén de hogar” para subordinar la redistribución del ingreso a una moralización social que coloca al asalariado como el responsable público del sustento doméstico y a la mujer como la responsable doméstica de los cuidados de la higiene y la disciplina familiar.<sup>11</sup> El primer escenario de este debate es el de la discusión sobre la ley de trabajo a domicilio (10505/18) y la llamada ley Cafferata (9667/15), que crea la Comisión Nacional de Casas Baratas. Este notable dirigente, diputado nacional referente del catolicismo social, propuso en 1921 la primera ley específica de salario familiar.<sup>12</sup>

---

en 1957 el gobierno militar estableció por decreto la obligatoriedad del subsidio familiar, así se desarrollaron diferentes cajas de subsidios que son la base del actual sistema de seguridad social de ese país.

<sup>11</sup> Respecto a la relación entre caridad, filantropía y familia moderna, ver Donzelot (1978); respecto a la evolución histórica de la institución familiar en la Argentina, ver Torrado (2003); respecto del desarrollo de los derechos civiles de la mujer en varios países de la región, ver Giordano (2012).

<sup>12</sup> Respecto a las AAFF dentro de la discusión salarial y la representación de la mujer en ese debate, ver Nari (2004).

Es llamativo que, habiéndose planteado un importante debate político respecto a la seguridad social y el salario mínimo durante los tres lustros anteriores a la crisis de 1929, este haya tenido tan exiguos resultados. Como veremos en el apartado 3, el Parlamento volvió a tratar la cuestión de las AAFF hacia mediados de la década de 1930. No obstante, estas recién tuvieron su primera concreción institucional legislativa a finales del cuarenta, cuando fueron incluidas en el mencionado estatuto del empleado bancario. Este beneficio precipitó demandas similares en otros sectores laborales que se condensaron hacia 1943, preñadas de posicionamientos políticos con respecto a la contienda electoral por la presidencia prevista para octubre de 1943.

El golpe de Estado del 4 de junio de aquel año se encontró con negociaciones avanzadas sobre reclamos de AAFF. Estas estaban a punto de ser otorgadas a importantes sectores laborales que habían llevado la demanda a instancias ministeriales. Más allá de las hostilidades iniciales hacia el movimiento obrero, en los primeros meses del gobierno militar, ese beneficio fue otorgado a los trabajadores ferroviarios a los pocos días del golpe. Luego, con el arribo del coronel Juan Perón a la cartera de trabajo, la actitud del gobierno militar respecto a los trabajadores se revirtió. Se propició una generalización de la negociación obrero-patronal por medio del, hasta entonces incipiente, mecanismo de los contratos colectivos de trabajo.<sup>13</sup>

Una importante proporción de estos nuevos convenios colectivos de trabajo incluyó el beneficio de las AAFF; de este modo, entre 1943 y 1957 se dio una generalización de las asignaciones entre obreros y empleados de diferentes sectores laborales.<sup>14</sup>

## **2.1 Las asignaciones familiares en el debate local sobre seguridad social**

En la Argentina de comienzos del siglo xx, en pleno auge del modelo agroexportador y de sus conflictos respecto del régimen político, se ensayaron proyectos de código de trabajo y de seguro social integral. No obstante, estos tuvieron un tratamiento menguado y selectivo en la agenda política y un debate más que insuficiente en la agenda social. En esos años, algunas regulaciones básicas de los contratos de trabajo, como el límite de la jornada laboral, el seguro por accidentes, el descanso dominical, el salario mínimo y el salario familiar,

---

<sup>13</sup> Respecto a los convenio colectivos de trabajos previos a 1944, ver Gaudio y Pilone (1988a; 1998b) y Soprano (2000).

<sup>14</sup> Desarrollamos esta cuestión en el punto 3.1.

fueron discutidas junto con el seguro de retiro y el de salud como desagregados de aquellos proyectos más inclusivos. El análisis del debate sobre diferentes vectores de protección para los sectores subordinados es un modo de encarar el surgimiento de una cuestión social muy específica y moderna para un país que hacía importantes esfuerzos para tratar de serlo y que no logró que su sistema representativo lo plasmase en una legislación comprensiva y coherente. Nos referimos a la “cuestión obrera” que, desde su enunciación a comienzos del siglo xx, interpela al entramado de actores que interpreta, interviene y polemiza sobre su sentido, pero que solo ofrece respuestas selectivas, disuasivas, cuando no represivas, a los reclamos de integración social de dicho sector.<sup>15</sup>

Esas iniciativas parecen tener como punto de partida un mismo origen: la fuerte necesidad de previsión y protección que afrontan los individuos y grupos sociales en que se organizan frente a la evidente ausencia de interés o capacidad de las autoridades públicas para proveerlos. La provisión de servicios sociales por parte de diferentes grupos de la sociedad civil es indicativa de los efectos de una socialización de autoprotección que recibe poco estímulo sistemático desde el Estado. En ese sentido, el mutualismo pone en la agenda pública dicha cuestión de la protección, pero el debate sobre las potencialidades y necesidades de acompañamiento institucional es pobre, su concreción escasa y el aplazamiento de los proyectos, reiterado. Tanto es así que el tratamiento de estos temas, auspiciado por la ampliación del régimen político propiciada por la ley Sáenz Peña así como por el clima ideológico de la primera posguerra, solo fue retomado con la reactivación económica posterior a la crisis de 1930. En ese momento se generó una reconfiguración circunstancial, pero profunda y persistente, de la estrategia de desarrollo socioeconómico que incidió en el volumen y la conformación de la masa asalariada.

Luego de aprobadas las primeras leyes de seguridad social (Ley de Seguro por Accidente de Trabajo y Ley de Jubilaciones Ferroviarias en el año 1915), el bloque socialista propuso, en 1917, un Código de Seguro Nacional para todo el personal en relación de dependencia como alternativa al modelo de las cajas previsionales. Esta propuesta fue complementada con distintas medidas de protección social, como salario mínimo, subsidios por maternidad o salario familiar. Todo parece indicar que con este Código sucedió algo similar a lo acaecido con el Código de Trabajo propuesto por Joaquín V. González en 1904: nunca se promulgó, pero algunos de sus vectores de protección fueron tratados

---

<sup>15</sup> Al respecto, ver Falcón y Monserrat (1999), Isuani (1985), Suriano (2000; 1989) y Zimmerman (1995).

y legislados a lo largo de los años.<sup>16</sup> Así, comenzaron a ser debatidos en el Parlamento proyectos específicos de salario mínimo, subsidios por maternidad y salario familiar. El Código, elaborado por el diputado socialista Augusto Bunge, no fue tratado hasta finales del 1922.<sup>17</sup> En esa ocasión se complementaron las prestaciones ordinarias propuestas en la primera oportunidad: enfermedad, maternidad, invalidez y vejez, con viudez y orfandad, con otras adicionales, como bolsa de trabajo sindical contra el desempleo, seguro de vida, pensiones vitalicias y seguro de familia. También fueron presentados algunos proyectos del catolicismo social sobre los que influyó como informante al Parlamento y como reconocido intelectual de esta corriente ideológica el ingeniero Alejandro Bunge, quien, como veremos, retomó los mismos argumentos para el debate de finales de los años treinta.<sup>18</sup>

El referido proyecto socialista logró, en 1923, media sanción de la Cámara Baja como Ley Básica de Seguro Social (11286/23). Esta sanción coincide con el debate sobre jubilaciones para empleados de comercio e industria propiciado por el presidente Alvear y convertido rápidamente en Ley 11289/23. Así, mientras el Parlamento le daba media sanción a una ley de seguro social, sancionó expedito una ley previsional presentada por el Poder Ejecutivo que incluía a obreros y empleados del comercio y la industria.<sup>19</sup> Finalmente, el Senado nunca avanzó en el tratamiento del seguro social y el gobierno de Alvear (1922-1928) terminó derogando la apurada ley de jubilaciones por una fuerte oposición obrera y patronal. Según Aldo Isuani (1985), tanto la sanción como el sucesivo fracaso de estas dos leyes se debieron a la oposición empresaria, a una alta conflictividad del movimiento obrero y a un contexto de fuerte competencia entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Socialista (PS) por la misma base social urbana. No obstante, esta competencia parece haberle rendido frutos al influyente catolicismo social pues, al plantear la defensa del hogar obrero, interpelaba a las demás corrientes desplazando sus argumentos, condicionando su aprobación o propiciando la dilación de las medidas de pro-

---

<sup>16</sup> Es el caso del descanso dominical, la ley de accidentes de trabajo, el trabajo infantil y femenino, el sábado inglés, entre otros; al respecto, ver: Isuani (1985), Falcón y Monserrat (1999), Cortés y Marshall (1991).

<sup>17</sup> Ver al respecto, Falcón y Monserrat (1999), Flier (2000), Isuani (1985).

<sup>18</sup> Augusto y Alejandro Bunge eran hermanos; no hemos revisado referencias biográficas que pudiesen aportar más información sobre sus relaciones personales.

<sup>19</sup> Los sectores que la ley menciona son: marina mercante, periodismo y tareas gráficas, establecimientos industriales y establecimientos mercantiles.

tección más seculares.<sup>20</sup> Como mencionamos antes, el catolicismo social buscó y, en cierto modo, consiguió operar una transformación de la discusión sobre el salario mínimo en una sobre el salario familiar. Al introducir el concepto de trabajador padre de familia sostén de hogar subordinó el debate sobre la redistribución del ingreso a su perspectiva de moralización social. El cuadro conceptual del catolicismo social se completa con la consideración del salario mínimo como un “elemento de desorden” económico.<sup>21</sup>

A lo largo de la década de 1930, los diferentes sectores del movimiento obrero manifestaron en distintas ocasiones su interés en el establecimiento de un seguro social.<sup>22</sup> En esta dirección, el programa mínimo de la Confederación General del Trabajo (CGT) defendía la instauración de un seguro nacional que atendiese los riesgos de enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y protección a la maternidad e infancia para la clase trabajadora.<sup>23</sup> Finalmente, esos debates recién se retomaron en el parlamento en el segundo lustro de la década, cuando la economía comenzó a dar importantes muestras de reactivación y los sectores asalariados comenzaron a expresar con mayor fuerza sus demandas. No obstante, si bien el Parlamento volvió a ser caja de resonancia de estos reclamos, el trastocamiento del sistema representativo –por la proscripción, el fraude y las intervenciones federales a varias provincias– continuó soslayando dichas necesidades, dificultando los debates y aplazando la concreción de esta legislación.

La primera etapa de este debate tuvo dos polos muy claros: protección integral versus protección a la familia, y culminó hacia finales de la década del treinta sin otro resultado que haber acompañado un larvado desarrollo privado

---

<sup>20</sup> La postura y el proyecto del Partido Socialista constan en los DSCDN 22/11/1923 y en el documento “Seguro Social y Devaneo Jubilatorio”, Comité Ejecutivo del Partido Socialista, Talleres de La Vanguardia, Buenos Aires, 1924.

<sup>21</sup> Ver Bunge (1984: 405-406).

<sup>22</sup> Para ese entonces, la unidad del movimiento obrero en torno a la CGT había sido una estrategia defensiva de sus diferentes corrientes ideológicas frente a la fuerte impronta represiva de la dictadura del general Uriburu. La hegemonía de la central sindical era disputada por dirigentes socialistas y “sindicalistas puros”, mientras que el Partido Comunista integraba la central en minoría y con disidencias. En la segunda mitad de la década, el liderazgo del socialismo prevaleció sobre las demás corrientes, pero fue puesto en cuestión en los inicios de la década del cuarenta y esto generó una ruptura de la central en 1942 (Del Campo, 1983; Matsushita, 1986).

<sup>23</sup> Es importante aclarar que, a lo largo de esta década, la CGT, al mismo tiempo que expresaba la necesidad de un seguro nacional o de un sistema de seguridad social, demandaba de modo puntual el avance de los diferentes vectores de protección poniendo énfasis en estos últimos: “Programa mínimo de la CGT” aprobado por el Comité Confederal el 26 de abril de 1932 (*Boletín de la CGT*, N° 6, 25 de junio de 1932).

de las AAFF. Además, contribuyó a instalarlas entre los reclamos de los sectores subordinados, al punto de que los propios socialistas comenzaron a presentar proyectos puntuales en ese sentido y en coincidencia con la impronta sindical.<sup>24</sup> Acompañaban, de ese modo, la estrategia general de la CGT y otros sectores del movimiento obrero respecto a la persistente propuesta de un sistema de seguridad social y al recurrente reclamo por vectores puntuales de protección. Así, en 1937, mientras seguían proponiendo versiones actualizadas de la Ley Básica de Seguro Social, los socialistas también presentaron un proyecto de ley de “creación de cajas de compensación y regímenes de subsidios familiares”<sup>25</sup> y al mismo tiempo acompañaron la presentación del sindicato bancario que solicitaba un régimen laboral que contemplara la creación de una caja de compensación para las AAFF.

El tratamiento de esta cuestión es sintomático de las dificultades respecto del desarrollo legislativo de componentes coherentes y sistemáticos de protección social. El resultado fue la reglamentación de las primeras AAFF reconocidas por una ley nacional. Las AAFF se generalizaron unos años después sin que de su existencia se puedan inferir efectos de equidad o solidaridad de los sectores subordinados pues se convirtieron en un elemento más, aunque de poca monta, de la negociación sectorial diferenciada y heterogénea del movimiento obrero.<sup>26</sup> No obstante, tres importantes documentos conjugan las referencias a estos debates de la década de 1920 y las retoman hacia finales de los años treinta e inicios de los cuarenta, e ilustran el clima de ideas sobre protección social en el

<sup>24</sup> Hasta ese momento los proyectos más destacados eran:

- “Proyecto de seguro nacional” de Augusto Bunge (PS) de 1917, será la base del discurso de protección integral sostenido en cada coyuntura por la bancada socialista en el Parlamento.
- “Proyecto de ley sobre sueldos y salario familiar para los empleados y obreros del estado”, presentado por el diputado Juan F. Cafferata en 1921 y reproducido varias veces por legisladores vinculados al catolicismo social. Partido Demócrata Nacional.
- “Proyecto de ley sobre protección a las familias con numerosos hijos”, presentado por el diputado Leopoldo Bar en 1922. Unión Cívica Radical.
- “Proyecto sobre salario familiar para empleados públicos”, presentado por el diputado mendocino Rafael Lencinas en 1935. Unión Cívica Radical.
- “Proyecto de ley sobre creación de cajas de compensación y regímenes de subsidios familiares”, diputado Alfredo Spinetto, 1937. Partido Socialista.
- “Proyecto de ley sobre fomento a la natalidad” y “Proyecto de Ley sobre creación de la Caja de Fomento a la Natalidad”, senador Alfredo Palacios, 1939. Partido Socialista.

<sup>25</sup> “Proyecto de ley sobre creación de cajas de compensación y regímenes de subsidios familiares, diputado Alfredo Spinetto, 1937. Partido Socialista.

<sup>26</sup> Respecto a los montos de los subsidios por AAFF antes de 1957, ver punto 3.1.



que surgen las AAFF y que precede al surgimiento del peronismo. Ellos son: el influyente libro *Una nueva Argentina*, de Alejandro Bunge, y los proyectos de AAFF presentados al parlamento por Torcuato Di Tella y la Acción Católica Argentina. Un cuarto documento es el proyecto de ley sobre escalafón para empleados bancarios, que tratamos en el próximo punto.

Reseñamos *in extenso* el planteo de Alejandro Bunge pues su reiteración de los argumentos vertidos a comienzos de la década del veinte revela el aplazo de los temas debatidos, mientras que su notable influencia entre políticos e intelectuales de ambos momentos puede notarse en los resultados del debate sobre AAFF, como en algunas similitudes de sus propuestas con respecto del proyecto de AAFF de la Acción Católica Argentina.<sup>27</sup> En julio de 1939, Bunge presentó a la Comisión Interparlamentaria sobre “vivienda popular y protección a la familia numerosa” un “Plan Coordinado” que contenía su propuesta sobre AAFF y reiteraba presentaciones previas que en su libro tituló: “Una sugestión de vieja data que no fue oída”; allí afirmó que “en 1921 cuando en las Cámaras se discutía el salario mínimo y aumentos de sueldo hasta los \$300, propusimos que ese volumen de dinero implicado fuese en especie utilizando esa masa para construir viviendas” (Bunge, 1984: 403-407). El ingeniero Bunge se oponía a las asignaciones familiares en dinero por dos motivos: 1) sostenía que tendría como “efecto inevitable la elevación del costo de producción y del costo de vida... se trata de dar con una mano y se quitaría en buen parte con la otra” (404); 2) consideraba que: “El mayor salario, desgraciadamente, por razones de grado de cultura, no se traduce generalmente en solución de los problemas fundamentales[...] la buena vivienda, la buena educación y la buena alimentación. Tenemos pruebas experimentales de que en muchos casos el salario mínimo no [...] ha] logrado otra cosa que aumentar el consumo de almacén, y que se ha seguido viviendo en una pieza como antes del aumento del salario” (405).

Propuso, asimismo, una asignación monetaria desde el quinto hijo y una en especie, como asistencia médica y hospitalaria, que constituyese un gasto global

---

<sup>27</sup> En la década de 1910, Alejandro Bunge “lideró un programa para convertir al catolicismo social en el tercer espacio social alternativo, sin rastros de antiliberalismo, en competencia abierta con el socialismo y con el anarquismo. El escaso éxito de la iniciativa católico social se compensó con la convocatoria del Poder Ejecutivo para integrar los cuadros técnicos del Departamento Nacional del Trabajo, en el que amplió el rango de las mediciones sociolaborales. Luego, pasó al Ministerio de Hacienda y se convirtió en jefe del máximo organismo de la red de oficinas estadísticas, la Dirección General de Estadística de la Nación” (González Bollo, 2012: 59); por esa época, Bunge presidió el Círculo Católico de Obreros de Buenos Aires y afianzó “el liderazgo de los dirigentes católicos dentro del DNT” (Zimmermann, 1995: 207).

similar al de la AAFF, “conjunto de beneficios en especie y en dinero [...] que a nuestro juicio resolvería los problemas que quieren solucionar los legisladores. Y ello se lograría sin introducir un elemento de desorden en la economía, en la producción y en la moneda como podría ocurrir con la asignación familiar, o el salario familiar, extendido a todos o casi todos los niños de menos de 15 años”.<sup>28</sup> En el acápite “Las asignaciones familiares”, Bunge (415) reitera los inconvenientes de los subsidios en dinero y considera que una Caja Nacional de AAFF significaría una nueva y engorrosa ingeniería del Estado. Alerta sobre la dificultad para hacer llegar esos fondos a familias residentes lejos de los centros urbanos y sobre la posibilidad de que dichos fondos sean en especie afirma: “hasta en la Capital ocurre que se cambian por alcohol o tabaco vales de leche entregados para los niños por las Conferencias Vicentinas, a pesar de la vigilancia” (417). Por último, reitera una de sus propuestas que data de la década del veinte: gravar a todos los solteros y los casados sin hijos (413).

Torcuato Di Tella, exitoso industrial y, por entonces, vocal de la Junta Ejecutiva de la Unión Industrial Argentina (UIA), presentó a la Cámara de Senadores en el día de la industria del año 1941 dos proyectos de ley aprobados y hechos suyos por el Consejo Directivo de esta entidad referidos al establecimiento de un sistema de seguro social y de asignaciones familiares, su introducción sostenía:

El progreso industrial de la República está requiriendo continuamente el concurso de la legislación para que venga esta a dar un marco jurídico a las nuevas relaciones que ese progreso suscita. Todavía queda, sin embargo, mucho por hacer en este sentido. Bastará recordar que aún no contamos con un Código del Trabajo, y que, por lo tanto, las relaciones entre patrones y obreros deben ser encuadradas dentro de las prescripciones del Código Civil sobre la locación de servicios (las que representa una etapa de la vida económica y jurídica ya superada) para poner de manifiesto el atraso que nuestra legislación acusa.<sup>29</sup>

Poco más de un año antes, la UIA había manifestado: “No estimamos oportuna la consideración de nuevas leyes de carácter social, mientras se encuentre en preparación un proyecto del Código Nacional de Trabajo, cuya sanción es una necesidad sentida y un anhelo de los industriales que representa esta

---

<sup>28</sup> El autor hace un análisis estadístico de lo que costarían las AAFF y propone atacar otras necesidades, como la de “crear 200.000 viviendas o repartir 100.000 parcelas de campo” (Bunge, 1984: 406-407).

<sup>29</sup> DSCSN, 1941, t.1: 106 y 381 y *Anales de la Unión Industrial Argentina (UIA)*, N° 874, 1941: 74.

entidad” (UIA, N° 859, 1940: 38).<sup>30</sup> El cambio de la actitud de la UIA parece haber tenido relación con la media sanción lograda por el diputado socialista Solari para la creación de una Comisión Nacional de Previsión Social, así como con la impronta de Di Tella, quien, aunque era vocal de la institución, había tomado la responsabilidad de dirigir un instituto que promovía el debate sobre el desarrollo industrial y tenía entre sus prioridades discutir el modelo de seguridad social.<sup>31</sup> El proyecto de Caja Nacional del Seguro Obrero desarrollado por Di Tella preveía que la cobertura abarcara al personal permanente de los establecimientos industriales de la Capital Federal y los Territorios Nacionales.<sup>32</sup> Por su parte, el régimen de AAFF se dirigía a un universo similar, financiado por aportes patronales y estatales.

Días después, la Acción Católica Argentina presentó un proyecto similar de AAFF que proponía la creación de un Instituto Nacional de Asignaciones Familiares financiado por los empleadores con un 5% del volumen de su nómina salarial y, en coincidencia con Alejandro Bunge, por todos los varones solteros mayores de 25 años que tuviesen ingresos mensuales superiores a \$300 con un impuesto del 1% sobre sus salarios.<sup>33</sup> Un dato adicional es que el proyecto reseñaba en sus considerandos una lista de entidades estatales y privadas con regímenes voluntarios de AAFF. Entre ellas se destacan YPF, varias instituciones bancarias públicas y privadas, los empleados municipales de Capital Federal, el diario *El Pueblo*, SIAM Di Tella, Algodonera Flandria, Michelin, Compañía Argentina de Electricidad (Acción Católica Argentina, 1941).<sup>34</sup> El debate configura un arco en el que de un lado se colocan los socialistas, quienes parten del

<sup>30</sup> Di Tella era el responsable del Instituto de Estudios y Conferencias Industriales que funcionó en la UIA de 1940 a 1946 y que reunía a una pluralidad de conferencistas que abordaban aspectos del desarrollo económico del país; entre ellos se encuentran los referidos Alejandro Bunge, Coghlan, Solari y el secretario de Estado José Figuerola (Di Tella, 1993: 135-138). Respecto del debate sobre seguro social, ver Lvovich (2006).

<sup>31</sup> El proyecto intentaba unificar las Cajas de Jubilaciones existentes como acción de base para tender a crear un régimen de Seguridad Social.

<sup>32</sup> Se trataba de un seguro de enfermedad, asistencia médica y farmacéutica para la invalidez, vejez y muerte del afiliado, con cobertura para su familia, financiado con aportes mensuales obligatorios del 3% para los empleados y del 4% para los empleadores, a los que se sumarían aportes estatales.

<sup>33</sup> Los beneficios iban desde \$4 por el primer hijo en una escala progresiva hasta \$30 por el quinto hijo, menor de edad, y \$36 por todo concepto; el tope salarial del beneficio era de \$300. No tenemos un valor de salario básico promedio para la época; no obstante, podemos ilustrar la información con el salario básico fijado por el “escalafón bancario”, que era de \$90.

<sup>34</sup> Respecto a la mención de YPF, cabe aclarar que el “Estatuto del Obrero Petrolero, Decreto 15.356/46, 28 de mayo” no contempla las AAFF (TLOR, 1947: 33-36).

principio de seguridad social integral y se resignan a aceptar el subsidio familiar como una contribución puntual, mientras que por otro lado los conservadores, liderados en este tema por el catolicismo social, van de la defensa orgánica de la familia y el orden domestico tradicional hacia las AAFE.

### **3. Tardío comienzo y rápida expansión de las asignaciones familiares: del Estatuto Bancario a los debates paritarios (circa 1936-1955)**

El “Régimen laboral para empleados de bancos particulares”, sancionado por la Ley 12637 y conocido como “estatuto” o “escalafón” bancario, fue presentado como proyecto por la representación sindical y la bancada socialista en 1937. Consiguió media sanción en 1938, por 95 votos contra 3, y finalmente se aprobó en agosto de 1940 luego de sufrir importantes cambios en el Senado.<sup>35</sup> Para el caso particular de las AAFE, el reclamo sindical se fundamentaba en dos motivos. El primero es que algunas entidades bancarias, entre las que se destacaban las públicas, ofrecían a sus empleados un complemento salarial por cargas de familia. El otro motivo, recurrente en todos los debates sobre salarios, era la situación de carestía de aquellos que recibían los salarios más bajos del sector, en particular, de aquellos con familias a cargo. El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados no abundaba sobre la modalidad del beneficio o el proceder administrativo pues proponía la creación de una comisión reglamentaria mixta que entre sus atribuciones tenía la de “crear una caja de compensaciones para asignaciones familiares” (DSCSN, 1939: 554-581). Los argumentos al respecto eran claros, proponía el desarrollo de una institución que asumiera como misión organizar la solidaridad del sector respecto a los empleados con salarios bajos y carga de familia. La referida solidaridad se aplicaba tanto a empleados como a empleadores pues de ese modo no había desventajas de tipo competitivo entre los primeros ni erogaciones diferentes por igual trabajo contratado para los segundos.

Finalmente, luego de un extenso debate, el Régimen Laboral para Empleados Bancarios fue sancionado por el Senado con modificaciones importantes

---

<sup>35</sup> Los reclamos del sector habían comenzado en 1935 motivados por la búsqueda de actualización salarial luego de un lustro de estancamiento. La reactivación económica y el hecho de que el sector sufría una fuerte diferenciación, según el origen público o privado de los empleadores, fueron algunos de los principales fundamentos del reclamo.

para el caso de las AAFE.<sup>36</sup> Los senadores más opositores a la medida rechazaban la idea de instituir esta caja de compensaciones porque consideraban que se trataría de la creación de un órgano que no se encuadraba en la legislación nacional. El argumento era que la referida comisión mixta de empleados y empleadores a la que se le encomendaba la creación de dicha caja significaba que el Congreso estaría delegando en ella su soberanía legislativa. Aquellos senadores que se manifestaban a favor de la Caja de Compensaciones ofrecían legislar esos detalles, lo que llevaría a acotar las atribuciones de la comisión mixta. Pero finalmente, la mayoría, conformada por sectores conservadores y la UCR, optó por la sencilla inclusión de un subsidio complementario al salario sin mediación alguna.<sup>37</sup> El diputado Solari, líder de la bancada socialista, sostuvo que no era una medida aceptable y agregó: “pero debo decir que importa introducir con esta legislación un concepto ponderable de progreso [...] para no aplazar un año más la regulación del sector” (DSCDN, 1940: 818). El ánimo de la Cámara Baja era no retrasar más el “estatuto bancario”; finalmente Diputados aceptó las modificaciones del Senado y la ley se promulgó en septiembre de 1940.

Este largo debate, así como la demorada y escasa concreción de las AAFE en el ámbito parlamentario, fue revertido de modo inmediato con el golpe de Estado que cierra el ciclo conocido como “década infame”. El gobierno militar otorgó las AAFE a pocos días de haber asumido y luego estas fueron diseminándose con la generalización de los acuerdos paritarios.

### **3.1 La diseminación de las asignaciones familiares luego del golpe de Estado de 1943**

La información con que contamos para reconstruir el desarrollo de las AAFE luego del golpe de Estado del 4 de junio de 1943 surge de un corpus restringido de documentos que iremos refiriendo. No obstante estas limitaciones, estamos en condiciones desarrollar un análisis de las transformaciones de las AAFE para el período 1943-1955, en el que se llevaron adelante por dos mecanismos subsecuentes: los decretos que las incluyeron en escalafones sectoriales nuevos o renovados y, luego, los convenios colectivos de trabajo que a veces las incluían entre los beneficios acordados. Hecha esta aclaración, proporcionaremos aquí

---

<sup>36</sup> La Cámara Alta era el lugar donde se frenaban muchos e importantes proyectos de carácter social, tenía entre manos el proyecto sobre Ley Básica de Seguridad Social y el proyecto de AAFE del diputado Spinetto, entre otras medidas de ese tipo que incluyen el salario mínimo vital y las jubilaciones para empleados de comercio.

<sup>37</sup> El proyecto del Senado propuso un subsidio de \$5 por hijo menor de 16 años.

una reconstrucción del desarrollo de las AAFF relevadas comparando sus alcances, diferencias y similitudes así como los indicios que permitan ilustrar su grado de extensión y cobertura.

El efecto demostración del “estatuto bancario” resultó inmediato. Desde 1940 los sindicatos ferroviarios, Unión Ferroviaria y La Fraternidad, también demandaron para su sector el pago de AAFF. Aunque no recibieron respuestas favorables de las empresas privadas, consiguieron la anuencia de la empresa Ferrocarriles del Estado, que elevó el pedido al PEN. Este beneficio se legisló por decreto inmediatamente después del golpe de Estado y fue extensivo a todo el personal ferroviario tanto público como privado.<sup>38</sup> Es sorprendente que, a menos de dos meses de asumido el gobierno militar, y antes de intervenir estos sindicatos, otorgase por decreto dicho beneficio para los ferroviarios. Sin embargo, no fueron muchos los sectores laborales beneficiados por AAFF concedidas por decreto. El “Subsidio Familiar para todo el personal civil de la Administración Nacional y reparticiones autárquicas” fue otorgado en octubre de 1945, su reglamentación dispuso que fuera aplicable a todo el personal civil de la administración nacional y que los gastos que la medida implicase se atribuyesen, según la repartición, de acuerdo con los criterios con que estas imputaban salarios y retribuciones por: rentas generales, cuentas especiales, partidas imputadas a sueldos o recursos propios.<sup>39</sup> Por su parte, el contingente

---

<sup>38</sup> El 20 de mayo de 1943, la revista *La Fraternidad*, del sindicato homónimo de maquinistas ferroviarios, publicó una extensa y optimista nota que incluía la carta del reciente director de Ferrocarriles del Estado, ingeniero Pablo Nogués, al ministro de Obras Públicas, en la que solicitaba autorización para realizar mejoras salariales a los obreros de su empresa, entre ellas, las AAFF; la nota destaca que se habían hecho pedidos similares en 1941 y 1942 (*LF*, N° 767, 20-5-1943). La primera edición de esta revista con el sindicato intervenido por el gobierno de facto editorializó los fundamentos de la intervención advirtiéndole sobre “la naturaleza del servicio y lo inaceptable de su permanente perturbación”, sostuvo que el gobierno se proponía “una política laboral y social seria” y que el sindicato no estaba en condiciones de ser interlocutor por su desorden e ilegitimidad interna; no obstante, recordaba que se fijaron precios máximos y congelaron alquileres para asegurar el ingreso de los trabajadores y que el Decreto 3771 del 26 de julio había otorgado el beneficio del salario familiar para todo el sector (*LF*, N° 774, 5-9-1943). Cabe aclarar que ese decreto autorizó un aumento de tarifas de hasta el 3% para financiar, entre otros beneficios, las AAFF (Unsaín, 1945: 152-156).

<sup>39</sup> Dado que este decreto (24815, del 9 de octubre de 1945) abarcó diversas reparticiones públicas, las normas de interpretación que lo aplicaron quedaron a cargo del Ministerio de Hacienda, que las expresaba en resoluciones que valían para todas esas reparticiones (B.O. 1/12/1945: 3-6).

de empleados protegidos según la ley pionera de bancarios también fue ampliado en dos oportunidades.<sup>40</sup>

En el interregno que va de las elecciones del 26 de febrero de 1946 a la asunción de Juan Perón como presidente constitucional el 4 de junio de 1946, algunas decisiones continuaron con la impronta del uso del decreto como modo de legislar vectores de protección social.<sup>41</sup> Así, el cuadro de los sectores protegidos con AAFF antes de la Presidencia constitucional de Juan Perón se completó con dos decretos: el “Estatuto del personal administrativo de empresas periodísticas”, que entre sus beneficios disponía AAFF; y otro con ese fin para el personal de la producción de azúcar, fuese industrial o rural siempre que no se tratase de trabajo a destajo (TLOR, 1947: 23, 78, 123, Decretos 13839 y 16136 de 1946). Hasta aquí el desarrollo de las AAFF que se encuentra reglamentado en un estatuto, escalafón o reglamentación sancionado por ley o decreto-ley del PEN.

Esa modalidad fue desplazada por la creciente importancia de la negociación colectiva de trabajo, auspiciada desde la propia Secretaría de Trabajo y Previsión Social y plasmada en la transformación del marco regulatorio de las relaciones laborales. Desde ese momento, los nuevos convenios colectivos de trabajo funcionan estableciendo pautas fundamentales que también son llamadas “estatuto y/o escalafón”, se originan en los acuerdos sectoriales entre empleados y empleadores y requieren de homologación por parte de la cartera de trabajo.<sup>42</sup> Del análisis de dos convenios colectivos de trabajo originales (el de empleados de comercio, N° 108 de 1948, y el de obreros metalúrgicos, N° 174

---

<sup>40</sup> Decreto 12366/45, 6 de junio: “Escalafón, estabilidad y salario familiar de empleados de compañías de seguro, reaseguro, capitalización y ahorro para vivienda y familia” y finalmente por el decreto 15355/46, 28 mayo, que creó el nuevo “Estatuto de Empleados Bancarios”, que incluía a los bancos cooperativos (TLOR, 1947: 30-32).

<sup>41</sup> En ese sentido, el caso más destacado fue la creación de la Caja de Jubilaciones para Obreros y Empleados de la Industria, pues el decreto que afectó a cerca de un millón y medio de trabajadores se anticipó un mes a la apertura de las sesiones ordinarias del Parlamento; al respecto, ver Mossier (2009).

<sup>42</sup> El entramado legislativo de protección al trabajo, propiciado por el coronel Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se inició con el Decreto 32347, del 30 de noviembre de 1944, que creó los Tribunales del Trabajo, y fue complementado por el Decreto 23852, de Organización de las Asociaciones Profesionales Obreras, el 2 de octubre de 1945. Respecto a los convenios colectivos de trabajo: antes de los gobiernos de Perón, ver Gaudio y Pilone (1988a; 1988b) y Soprano (2000); durante los dos primeros gobiernos de Perón, ver Doyon (2002); para una reseña general, ver Simón (2006).

de 1949) surgen importantes indicios respecto a las AAFF.<sup>43</sup> Es llamativo que en el convenio original de comercio de 1948 no haya mención alguna a las AAFF pues fue a instancia de la renegociación paritaria de ese convenio que se creó la primera caja nacional de compensaciones, CASFEC; también lo es que el convenio de la Unión Obrera Metalúrgica de 1949 incluyese subsidios de AAFF tan elaborados que junto con ellos se mencionaban vacaciones por matrimonio y nacimientos así como la cobertura de los ancianos progenitores de cualquiera de los cónyuges que estuviesen a cargo del titular. Respecto del convenio de empleados de comercio, en el transcurso de este período no se registran AAFF en la negociación nacional, aunque, como veremos en el próximo punto, la reglamentación de la CASFEC tiene una disposición que reconoce los beneficios preexistentes, lo que indica que el beneficio se desarrolló de modo puntual en algunas empresas.<sup>44</sup>

La Memoria Anual de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de 1947 consta de una introducción cualitativa y 39 páginas de tablas que reseñan los convenios colectivos de trabajo. La frase final de la reseña institucional cualitativa que oficia de presentación parece mostrar el interés y auspicio con que el gobierno de Perón encaraba esta cuestión y su expectativa respecto a las relaciones sociales de producción:

Las clases trabajadoras acuden a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social sabiendo que en este organismo obtendrán la solución de sus problemas; así capital y trabajo, pilares de la grandeza de la Nación hasta ayer antagónicos, marchan hoy por el camino que los conduce a un mayor acercamiento y entendimiento (30).

En esta Memoria, bajo el título “Convenios Colectivos celebrados desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 1947, Clasificados por actividades” (Memoria Anual, STyPS, 1947: 31-69), se registran 242 convenios colectivos de trabajo que involucran a 1.066.443 empleados. De estos convenios colectivos de trabajo, 66 incluyen salarios familiares con 468.955 trabajadores favorecidos.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Mimeo, Hemeroteca del MTEySS.

<sup>44</sup> Son imprecisas las referencias a las AAFF de comercio previas a 1956; no obstante, como veremos, la Comisión Paritaria Nacional de Comercio de 1956 las menciona al proponer la creación de la CASFEC (Tardío Vallejo, 1978: 106-109).

<sup>45</sup> Esta Memoria Anual es la única publicación encontrada que contiene una reseña de los convenios del año 1947; la cartera de trabajo no volvió a ofrecer esa información para los años siguientes y tampoco hallamos registros de otra publicación que lo haya hecho. Es importante mencionar que a comienzos del año 2013 la hemeroteca de la cartera de trabajo ha comenzado



El material solo menciona la existencia de las AAFF en el convenio colectivo de trabajo; no obstante, nada indica respecto a cómo funcionan estas AAFF. Esta escueta información apenas nos permite establecer una relación entre número de convenios colectivos de trabajo y población comprendida, que permite inferir que los convenios colectivos de trabajo que incluyen AAFF son aquellos que involucran contingentes mayores de representados.<sup>46</sup>

Cinco convenios del año 1954, que incluyen AAFF, aportan alguna información más para este período.<sup>47</sup> Cuatro de ellos mencionan los salarios del sector, dos incluyen asignación por cónyuge, cuatro tienen tope de edad para la asignación por hijo a los 14 años y uno a los 16; en todos los casos, los montos de las asignaciones oscilan entre \$15 y \$25. Así obtenemos un promedio de \$19 para una asignación familiar por hijo o cónyuge y un salario promedio para estos convenios de \$862; lo que nos muestra una asignación familiar del 2,2% de ese salario promedio por cada familiar beneficiado. Dado que el monto de las AAFF era fijo y los salarios oscilaban entre \$400 y \$1170, se puede observar una incidencia mayor del subsidio en los salarios más bajos. No obstante, el promedio de los salarios más bajos de este restringido conjunto es de \$704, lo que eleva la asignación por familiar al 2,68%. Estos niveles de estipendio por AAFF facilitan un cotejo ilustrativo con los valores alcanzados en el segundo período, que veremos en el próximo apartado.

Dos cuestiones finales respecto a este apartado nos permitirán completar la complejidad del cuadro presentado. Una es el desarrollo de AAFF en los demás niveles del Estado, la otra cuestión es la creación de Instituto Nacional

---

a ordenar y digitalizar algunos convenios colectivos de trabajo celebrados desde 1947 y que ha enviado al Archivo General de la Nación documentos que contienen algunos expedientes con estas negociaciones. Hemos revisado todos los materiales disponibles para este período, hasta julio del 2013, entre los cuales cinco convenios del año 1954, que serán referidos, incluyen el beneficio de las AAFF. No hemos hallado otra fuente documental que permita analizar los convenios colectivos de trabajo del período.

<sup>46</sup> Esas tablas describen los beneficios acordados con diferentes menciones a las AAFF como salario, asignación, subsidio por hijo o cónyuge, en algunos casos se destacan beneficios concomitantes no recurrentes, como licencias extraordinarias y/o subsidios por nacimiento, casamiento o fallecimiento; pero en ningún caso se mencionan montos de salario o beneficio, tampoco límites de edad para la asignación por hijo.

<sup>47</sup> Por una cuestión de espacio, nos referimos a los convenios por número y palabra clave de la actividad: 124, barracas y lanas; 125, techados asfálticos; 128, mecánicos dentales; 129, industria lechera; 130, textiles. En todos los casos se destacan beneficios concomitantes no recurrentes como los supra citados (Convenios Colectivos de Trabajo año 1954, Archivo Intermedio, Archivo General de la Nación).

de Remuneraciones. Este instituto retomaba uno de los puntos centrales del debate laboral previo al peronismo pues disponía que: “Las personas que utilicen empleados u obreros están obligados a reconocerles: a) Salario vital mínimo, b) Salario básico, c) Sueldo anual complementario” y consideraba que “el salario básico se establecerá con arreglo: a) la naturaleza y el riesgo del trabajo, b) la necesidad de otorgar al empleado y obrero adulto y a su familia un nivel de vida adecuado a su preparación técnica”; sin embargo, esta es la única referencia tangencial al ingreso familiar pues no previó las AAFF.<sup>48</sup> Respecto de los demás niveles del Estado, en las provincias y algunos municipios importantes, entre los que se destacan la ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, se implementaron AAFF para empleados públicos. A comienzos de la década de 1940, gobernadores del Partido Demócrata Nacional, de la UCR y del Partido Demócrata Progresista concretaron en sus provincias aquello que como congresistas no consiguieron en la legislación nacional; es el caso de Cafferata en Córdoba, Lencinas en Mendoza y Argónz en Santa Fe. Luego, hacia finales del gobierno de facto, cuando se comenzó a prefigurar la alianza que llevó a Juan Perón a la primera magistratura, estas provincias avanzaron en leyes que generalizaron las AAFF en su territorio, en algunos casos, más sistemáticas que las que legisló el Parlamento nacional.

Hasta aquí, el proceso descrito permite mostrar una relativa expansión de las AAFF para el período 1943-1955 diseminadas *ad hoc* mediante convenios paritarios. Las fuentes disponibles no permiten cuantificar la extensión del beneficio, pero en cierto modo nos aproximan a observar algunos rasgos distintivos. Se trató de un beneficio del que gozaban en mayor medida los trabajadores de más bajos ingresos con cargas de familia, y ese estipendio, así como el tope de edad de los hijos para recibirlo, es diferente según el sector laboral. Las AAFF surgieron y se mantuvieron como un subsidio específico orientado a proteger al obrero jefe de hogar y padre de familia. En ese sentido, no se registra ningún caso en que el estipendio fuese percibido en primer lugar por la mujer, excepto cuando estas fuesen trabajadoras único sostén de familia o tuviesen ingresos superiores a los de sus maridos. Las AAFF también difieren en los montos y topes de edad de los hijos protegidos y esa diferencia se relaciona con el origen del sector. Por lo general, para los obreros de actividades menos calificadas, el

<sup>48</sup> El Instituto Nacional de Remuneraciones fue creado por el Decreto 33302, del 20 de diciembre de 1945; formó parte de la cartera de trabajo y tuvo una existencia larvada pues en su etapa de institucionalización delegó sus funciones en la Dirección del Instituto Nacional de Previsión Social que, a la sazón, también fue perdiendo centralidad frente al crecimiento de la Fundación Eva Perón y cierta competencia con la cartera de Salud (TLOR, 1947: 35-36).

tope de edad es de 14 años; para los metalúrgicos, de 15 años; ferroviarios y otros sindicatos de importancia, 16 años y los bancarios pasaron de 16 a 18 años. Por otro lado, el único caso para este período en el que las AAFF se desarrollaron a través de una Caja de Compensación fue el de los obreros ferroviarios; no obstante, antes que homogeneizar el costo laboral de un sector empresario para asegurar su prorratio o de soslayar la competencia entre obreros, esta caja estaba orientada a recaudar un porcentaje del aumento en el costo del servicio público dispuesto para financiar las AAFF.

Según Peter Ross, el gobierno de Perón nunca tomó en serio la idea de crear un fondo de salarios familiares; por eso, sostiene que allí donde las AAFF surgían de la negociación entre patrones y obreros “no siempre tenían consecuencias felices para los trabajadores y sus familias” (1988: 292). Este autor destaca que, en 1949, el gobernador de Tucumán en su mensaje a la Legislatura “comenta que los hombres con familias numerosas son los primeros en ser dimitidos en la industria azucarera pues los empleadores no quieren pagar el salario familiar” y agrega que “para esos trabajadores, al no existir fondos, es más difícil encontrar empleo” (293). Al respecto, el diario *La Prensa* sentencia: “Urge la formulación de algún esquema general basado en la solidaridad social para pagar AAFF, así como para agrupar y simplificar los pagos entre los empleadores individuales”.<sup>49</sup> Los hechos relatados no parecen rebatir a Ross, pero, sin dudas, las reformas y medidas adoptadas en materia de seguridad social fueron incluidas en diversos planes desde los inicios del gobierno de la revolución del 4 de junio. Incluso el apoyo y la colaboración de numerosos cuerpos técnicos en la materia ponían énfasis en la necesidad de llevar adelante estos estudios actuariales antes de seguir avanzando y ampliando el sistema de manera desordenada. Mientras el Primer Plan Quinquenal es muestra de aquella intención, el Segundo Plan Quinquenal es más limitado y evidencia el abandono de ese rumbo.

De la agenda pública previa, Perón y el Consejo Nacional de Posguerra tomaron y amplificaron la cuestión de la seguridad social y la replicaron en el discurso y en los planes. En la práctica, Perón avanzó con las medidas más puntuales e inmediatas, mientras que el Consejo se encargó de elaborar el Primer Plan Quinquenal, que propuso al Parlamento un Sistema de Seguridad Social (Villarruel y Berrotarán, 1995). El Instituto Nacional de Previsión Social hizo lo propio de acuerdo con su misión institucional.<sup>50</sup> Este tema fue

<sup>49</sup> Diario *La Prensa*, 19-08-50, cit. por Ross (1988: 293).

<sup>50</sup> También propuso un plan de Seguridad Social. Este instituto, creado en 1944, fue el encargado de estudiar y proyectar un programa integral de reforma para la seguridad social que finalmente presentó al Parlamento en 1946 –por eso, antes intervino y reorganizó el conjunto de las Cajas

un aspecto central del discurso electoral de Perón así como de sus adversarios; pero la tensión entre el programa de seguridad social y la generalización rápida de medidas puntuales de protección se profundizó en el interregno que va de la elección presidencial a la asunción de Perón como presidente constitucional. Persistió en el inicio de su gobierno y, finalmente, la bancada oficialista, liderada por legisladores de origen sindical, se abocó al debate puntual de los beneficios sectoriales más inmediatos que, en la mayoría de los casos, eran los propios de su ámbito de procedencia laboral. La urgencia en las medidas tomadas y las leyes promulgadas siempre se impuso a las propuestas integrales que implicaban la necesidad de profundos debates. La expansión en la cobertura de distintos grupos ocupacionales y la adquisición de nuevos beneficios generaron la ilusión de contar con un sistema universal de política social que, de modo paradójico, tenía como eje dominante el desarrollo de una seguridad social con fuerte impronta bismarkiana.

De ese modo, la Argentina, si bien se constituyó como un país pionero del desarrollo de la seguridad social en la región, desde sus orígenes ha estado limitada a la concepción sistémica de cobertura al trabajador formal en relación de dependencia. Ello generó un permanente estado de fragmentación de los esquemas y subsistemas de protección y el enmarañado e inasible cúmulo normativo que, con evidente dificultad, lo rige. Uniformar el sistema se constituyó en la idea fuerza a la hora de plantear una estrategia frente a los inconvenientes causados por esa multiplicidad de leyes en el campo previsional. Esto era aún más dificultoso en el caso de las AAFF pues, como vimos, la enorme mayoría debía negociarse cada dos años con los convenios colectivos de trabajo. Los subsidios que se otorgaron tenían un débil encuadre legal. Hacia el final del período, el Poder Judicial debió expedirse respecto a si formaban parte del salario o si se trataba de un vector “no remunerativo” eximido de las obligaciones contributivas que ese tenía.<sup>51</sup>

---

Previsionales—. Sin embargo, hay consenso en las investigaciones realizadas respecto a que estuvo muy lejos de lograr algo parecido a su misión institucional y que los proyectos integrales de protección social tuvieron un espacio cada vez menos significativo en la agenda de debate público. No obstante, el gobierno produjo una enorme cantidad de legislación que incorporó a grupos laborales específicos en los diversos componentes de la seguridad social. Al respecto, ver Belmartino (1996), Lvovich (2006), Mossier (2009) y Ross (1988; 1993).

<sup>51</sup> La Cámara de Casación Laboral resolvió en 1954, por 6 votos a 5, que las AAFF integraban el salario de modo remunerativo, pero el criterio fue revertido tres años después. Como veremos, este debate no terminó de resolverse con la creación de CASFPI y CASFEC, sino que además tomó otro carácter pues también fue puesta en duda su condición jurídica. Llamamos la atención

#### **4. Origen y expansión del Sistema de Asignaciones Familiares (1956-1966)**

A pesar de la existencia de variadas iniciativas y de los antecedentes ya mencionados, podemos afirmar que el origen político del andamiaje institucional de las Cajas de Asignaciones Familiares data del 8 de noviembre de 1956, momento en el que se expide la Comisión Paritaria Nacional de Comercio y acuerda el pago de asignaciones familiares para todo el personal del sector por medio de un Fondo de Subsidios Familiares. Este fondo se conformó luego con la creación de la Caja de Compensaciones Familiares para Empleados de Comercio de la República Argentina (CASFEC). La comisión paritaria siguió trabajando en la actualización del convenio colectivo de trabajo del sector y en un acta de enero de 1957 dispuso:

Forma parte del presente convenio la Caja de Compensaciones Familiares para los Empleados de Comercio de la República Argentina, creada por acuerdo de partes del 8 de noviembre de 1956 y ratificada por el acta del 27 de diciembre de 1956, [...] cuyos beneficios, no siendo salarios, dado su carácter, se hallan exentos de aportes jubilatorios y de toda otra deducción, debiendo ajustarse su funcionamiento a la reglamentación que se establezca oportunamente (Tardío Vallejo, 1978: 109).

La naturaleza jurídica de las asignaciones familiares volvió a ser objeto de discusión doctrinaria entre quienes las consideraban integradas al salario como parte de la remuneración total, aquellos que las veían como un simple estipendio circunstancial producto de la falta de un piso salarial y quienes las consideraban un componente de la seguridad social no gravable en términos impositivos o de la propia contribución previsional. La cita del acuerdo paritario deja clara la orientación: las AAFF, más allá de estar enlazadas a una situación de trabajo formal, constituyen una ayuda social de tipo asistencial incluida entre las que brinda la seguridad social y orientada a la atención de las necesidades que genera el desarrollo del grupo familiar. No obstante, el debate continuó y las sucesivas intervenciones y normativas avivaron las controversias.

Las primeras medidas en materia de política laboral llevadas a cabo por el gobierno del general Aramburu consistieron en cierta actualización salarial, la

---

sobre este tema pues se tornará una de las claves explicativas de algunas de las dificultades que las AAFF tuvieron a lo largo del tiempo (Tardío Vallejo, 1978: 109).

convocatoria a paritarias y la reposición de otras prerrogativas sindicales.<sup>52</sup> Si bien estas medidas fueron recibidas con beneplácito, el proceso de negociación fue acompañado con protestas sindicales y resistencias patronales. Persistió la intervención de los sindicatos, mientras la política gubernamental marcaba una tendencia a la reestructuración del funcionamiento del sistema de negociaciones de los convenios colectivos de trabajo. Este proceso era observado con recelo por los propios trabajadores, que sumaban, a la proscripción legal de los dirigentes peronistas, amenazas coactivas —muchas veces concretadas— sobre la militancia y la dirigencia sindical. Estas dificultades en la reactualización de la negociación colectiva y en las iniciativas de reformas o institucionalización de vectores de la protección social se mantuvieron durante todo el período, más allá de mejoras puntuales como el 82% móvil para el caso de las jubilaciones o el salario mínimo vital y móvil (James, 1990).<sup>53</sup>

#### **4.1 La iniciativa del Gobierno Provisional en materia de asignaciones familiares**

Varios análisis del período destacan la importancia del Decreto-ley 2739 del 17 de febrero de 1956 como marco normativo de la política laboral del gobierno militar.<sup>54</sup> Con esta iniciativa, se buscaba una herramienta legal que afrontase uno de los problemas fundamentales que se presentaron en el segundo mandato del presidente Perón, tratado con mucha dedicación por su gobierno y que también formó parte de la agenda del movimiento cívico-militar que lo destituyó: la productividad. Los considerandos del decreto buscaban dar un encuadre conciliador al debate que había quedado en suspenso desde el Congreso Nacional de la Productividad de 1954.<sup>55</sup> Su articulado y su reglamentación

---

<sup>52</sup> Para el caso de los empleados de comercio, fueron celebradas asambleas para la elección de los delegados a las comisiones paritarias.

<sup>53</sup> Respecto del 82% móvil, fue legislado por el Parlamento en septiembre de 1958 por Ley 14499, su artículo 2º estableció: “el haber de la jubilación ordinaria será el equivalente al 82 por ciento móvil, de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función, de que fuere titular el afiliado, a la fecha de la cesación en el servicio o al momento de serle otorgada la prestación, o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiese desempeñado” (B.O. 17/10/58). El salario mínimo vital y móvil (SMVyM) fue legislado en 1963, ver *infra* punto 4.3 y capítulo 2 de este libro.

<sup>54</sup> Decreto-ley 2793 (B.O. 21/03/56), James (1990), Ferraro y Schiavi (2012) y Jáuregui (2012).

<sup>55</sup> Hacia fines del segundo gobierno peronista, el debate central sobre las relaciones capital-trabajo estaba enmarcado en las discusiones respecto del nivel de productividad; en este sentido, “la reorientación económica que se hizo evidente en 1952 incluía la necesidad de elevar la eficiencia

ponen de manifiesto una atención particular al referido problema, que no soslaya su vínculo con el proceso inflacionario y sus consecuencias sobre los salarios reales. Lo más novedoso para este capítulo es que dicha norma postuló que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTyPS) proyectaría la creación de una Caja de Compensación para Asignaciones Familiares y fundamentó:

Es necesario rectificar la errónea política económica y social del gobierno depuesto que ha dejado como saldo un considerable número de obreros y empleados rezagados en cuanto a medios de subsistencia, circunstancia que mueve al Gobierno Provisional a fijar un salario vital mínimo que permita a dichos sectores hacer frente a sus necesidades básicas. [Considerando] que durante el régimen depuesto se establecieron convencionalmente asignaciones familiares cuyo monto no les permite cumplir la función social que le es propia y que coloca a los trabajadores con carga de familia en situación de desventaja en la contratación de su mano de obra, se hace necesario, proyectar, crear y poner en funcionamiento un Sistema de Cajas de Compensación que permita adecuar dichas asignaciones a las necesidades sociales que justifican su adopción (B.O. 21/3/1956).

Es importante retener la claridad del diagnóstico de la dictadura respecto a las AAF, aunque, como veremos más adelante, esta disposición fue relegada por la iniciativa empresarial.

Los análisis referidos destacan el carácter disciplinador del decreto de febrero de 1956 con relación a lo contencioso laboral, pero no se detienen sobre los vectores de protección social.<sup>56</sup> La consideración de este aspecto permite observar también el carácter mediador que la norma expresa.<sup>57</sup> Esta perspectiva puede

---

industrial, tomando el rendimiento individual del trabajador como elemento central. A partir de ese momento, el tema fue agitado bajo distintos formatos. Bajo la Revolución Libertadora, se utilizó como el elemento estabilizador dentro del Plan Prebisch” (Jáuregui, 2012: 4). Respecto del Congreso Nacional de la Productividad, ver también Bitrán (1994) y Giménez Zapiola y Legizamón (1988).

<sup>56</sup> Sin dudas, ello trasciende los intereses de dichos estudios.

<sup>57</sup> En este sentido, atento al vencimientos de los convenios colectivos que se produciría hacia finales de 1956, este decreto estableció un incremento salarial de emergencia del 10% a cuenta de las mejoras que se establecieran en las nuevas paritarias, fijó (por primera vez en la historia argentina) un salario mínimo de \$1.120, prorrogó la vigencia de los convenios existentes hasta que se homologaran los nuevos y creó un Tribunal Arbitral, dependiente del MTyPS, a los efectos de laudar en casos de falta de acuerdos. Por último, el artículo 8° buscó resolver la tensión que el Congreso Nacional de la Productividad había revelado: “se autoriza la movilidad obrera surgida de las reorientaciones de la producción, la implementación de esquemas de incentivos, el derecho

ser abonada con el análisis del decreto subsiguiente pues resulta ilustrativo de las dificultades que la dictadura intentaba abordar y completa el cuadro de su diagnóstico. El Decreto-ley 2740/56 establecía que los empresarios no podrían trasladar a los precios los incrementos de salarios fijados desde noviembre de 1955; sostenía, además, que los empresarios deberían absorber esos incrementos “comprimiendo transitoriamente sus beneficios”, so pena de multas.<sup>58</sup> Como puede observarse, el gobierno del general Aramburu no solo tenía en cuenta las demandas empresarias respecto a la productividad y los reclamos salariales por parte de los trabajadores, también buscaba ordenar los vectores de protección social para que no incidiesen de modo directo y negativo sobre la negociación paritaria. Aunque la medida fuese sospechosamente inviable y la lectura actual del referido decreto resulte hilarante por la candidez de su postulado, es reveladora del diagnóstico social y de la estrategia política de la dictadura: garantizar la productividad.

Sin dudas, y más allá de las identidades políticas y las mediaciones que intentan expresarlas, el principal conflicto surgía de la anunciada y resistida paridad de las paritarias. Los convenios colectivos de trabajo expresan un empoderamiento obrero que el gobierno depuesto usufructuó y el Estado estimuló, pero que ambos fracasaron en encauzar; el resultado fue la frustración del pacto social y su síntomas más evidentes fueron la inflación y la conflictividad laboral. El nuevo gobierno provisional se propuso encarar estos problemas con la errónea convicción de que sus causas procedían del “régimen” depuesto o simplemente del propio Perú.

Más allá de las expectativas del PEN contempladas en los decretos aludidos, tanto la actualización de los convenios colectivos de trabajo como la puesta en marcha de las Cajas de AAFP fueron procesos de intensa negociación cargada de confrontación. Los resultados fueron magros y parecen no haber conformed a nadie. En una nota sobre acción gremial y carestía de la vida, el diario *La Vanguardia* afirmó:

La política seguida por el Gobierno Provisional en los sindicatos concerniente a las relaciones con los trabajadores se ha tornado extraordinariamente impopular. Ciertas medidas aisladas que contribuyeron en la

---

de la patronal a firmar acuerdos individuales de productividad con sus obreros y, por último, la eliminación de condiciones, calificaciones y cláusulas que obraran en contra de la necesidad nacional de aumentar la productividad” (Decreto-ley 2739/56, B.O. 21/3/1956).

<sup>58</sup> La norma preveía esas multas hasta el 28 de febrero de 1975: Decreto-ley 2740/56, sancionado el 17/02/1956 (B.O. 11/04/191).



primera hora a despertar una expectativa esperanzada, como lo fueron el salario mínimo, la equiparación del salario entre la mano de obra femenina y masculina, la creación de la Caja de Compensaciones para atender las Asignaciones Familiares, etc., pronto se vieron superadas por las nuevas acciones y omisiones del mismo Gobierno que lo va precipitando a la impopularidad (21/6/1956).

En el caso particular del sector mercantil, la Comisión Paritaria Obrera denunciaba los retrasos en la actualización del convenio colectivo de trabajo, el incumplimiento del incremento salarial de emergencia y la negativa de la Comisión Paritaria Empresaria para aceptar las propuestas obreras de nueva base salarial o beneficios sociales.<sup>59</sup> El acuerdo estaba tan estancado que la Comisión Paritaria Patronal anunció el abandono de las negociaciones y solicitó la intervención del Tribunal Arbitral. Por su parte, la Federación de Empleados de Comercio, por medio de una Asamblea General realizada en el estadio Luna Park el 11 de diciembre de 1956, declaró la huelga en Capital Federal y Gran Buenos Aires luego de que dicho Tribunal resolviese por la negativa el laudo de la Comisión Paritaria de Comercio (*La Vanguardia*, 20/12/1956). Un mes después, el mismo diario informaba sobre “las amplias mejoras” y la “gran victoria” que habían logrado los empleados de comercio y se refería específicamente a “la mejora de los salarios, la equiparación de sueldo del hombre y de la mujer y algunas cláusulas de carácter social [...] [además de] la creación de la Caja de Compensación Familiar para empleados de Comercio” (*La Vanguardia*, 10/1/1957).

Sin embargo, la concreción de dicho anuncio demoraría ocho meses. Frente a tal retraso, la voz de los trabajadores mercantiles se hacía oír reclamando a la cartera de trabajo la pronta atención al tema. El diario *La Vanguardia*, convertido en su portavoz, titulaba: “¿Qué espera el Sr. Ministro?”:

Bajo el título de “Inexplicable Actitud Oficial con los Mercantiles”, señalamos en esta misma página la semana pasada la injusta e inconveniente demora del gobierno provisional en dar a conocer el decreto que legalice la creación de la Caja de compensaciones Familiares. Nos explicaríamos su prudencia si hubiese oposición de cualquiera de los sectores interesados en el problema. Pero lo curioso es que no ocurre tal cosa sino que el

---

<sup>59</sup> Los empleados denunciaron que “uno de los puntos más resistidos por los empresarios es el que se refiere a la estipulación de los beneficios sociales en el convenio, [...] especialmente aquellos relacionados con la concesión de días francos [...] o licencia sin goce de sueldo, por motivos muy justificados” (*La Vanguardia*, 13/09/1956).

sector patronal —que fue el que propició la creación de la caja— se siente extremadamente disgustado por la dilación gubernamental. Por si hubiera pocos factores de perturbación en el campo sindical se quiere agregar otro más [...]. Recogiendo la inquietud claramente manifestada en el seno del gremio, la Federación de Empleados de Comercio solicitó una audiencia al citado ministro para solicitarle una solución inmediata a este problema (1/5/1957).

Es significativo el énfasis del reclamo, pero la demora parece haber sido compensada. El Decreto-ley 7913 del 15 de julio de 1957, que creó la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal del Comercio, fue promulgado junto con otro decreto similar y simultáneo que dio origen a la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria.

Todo indica que desde el gobierno se buscó complementar la iniciativa de los empresarios de comercio con la vieja propuesta de los empresarios de la industria. La norma manifiesta que tal decreto (7913) surgió a propuesta de la Unión Industrial Argentina y que en respuesta a ella se propicia el establecimiento de las AAFF con carácter general para todos los empleados y obreros de la industria con hijos a cargo. Para el cumplimiento de tal propósito, propuso la creación de un fondo compensador de asignaciones formado exclusivamente con el aporte del sector empresario (B.O. 23/7/1957: 1). Con esta acción, el MTyPS cumplió, por interposición de partes, una de las disposiciones del Decreto-ley 2739 con el que el gobierno esperaba encauzar las negociaciones entre obreros y patrones. Sin embargo, los conflictos no cederían y pronto la dictadura buscaría una salida electoral.

## **4.2 Diseño institucional y prestaciones de las Cajas de Asignaciones Familiares**

A diferencia de la suerte que habían corrido los proyectos sobre AAFF presentados en torno a 1940, esta vez, a instancias de un gobierno de facto y con importantes ambigüedades, se consiguió institucionalizar ese vector de protección que no había conseguido trascender el carácter de elemento complementario en el debate salarial. La profundización de la industrialización por sustitución de importaciones incrementó el uso extensivo de la fuerza de trabajo, el desarrollo del empleo femenino y la creciente demanda de mano de obra calificada.<sup>60</sup> Esto se sumó al ya referido vínculo lógico entre las iniciativas

---

<sup>60</sup> Al respecto, ver Torrado (2003: 45-72).

filantrópicas, la necesidad de prorratio de los costos laborales y la ecualización de la competencia laboral de los propios trabajadores, estimulando la iniciativa de institucionalización de mecanismos de compensación para la administración del salario familiar. Se buscaba encauzar el pacto social y profundizar el desarrollo productivo quitando de la negociación colectiva aspectos de la seguridad social que pudiesen tornarla más compleja. Pues la diseminación de las AAFF por convenios colectivos de trabajo era un pequeño, pero importante, obstáculo para esa negociación ya que muchos asalariados gozaban de subsidios familiares que no solo eran diferenciales y generaban competencia entre los empresarios, por el reclutamiento de su personal, sino que además eran incrementales pues su forma y contenido estaban sujetos al trato paritario recurrente. Las Cajas Compensadoras constituyen un cierto alivio para el empresariado respecto a la previsibilidad del costo de la mano de obra y la fidelización de sus dotaciones de personal.

En ese sentido, el artículo 4º del decreto 7913/57 establecía que: “en los casos de asignaciones previstas por convenios o pagadas espontáneamente por los empleadores las mismas quedan sustituidas por la establecida en el presente decreto-ley, salvo aquellas que fuesen mayores, en cuyo caso no será de aplicación la que aquí se fija” (B.O. 23/7/1957). La norma buscaba la homogeneidad del beneficio respetando acuerdos preexistentes, aunque cabe aclarar aquí que en cualquier caso, según la ley laboral, dichos acuerdos tenían una vigencia perentoria de dos años. Por eso, otro de sus artículos señala que “aquellos empleados que se encuentren comprendidos en alguna de estas cajas no podrán negociar AAFF en otra instancia” (B.O. 23/7/1957). En otras palabras, la cuestión es que como subsidios puntuales otorgados por convenios, las AAFF representaban una diferencia salarial tanto a la hora de buscar trabajo como a la de pagar el salario; esto era lo que CASFEC y CASFPI venían a resolver.

Tres meses después de creadas estas cajas, la Asamblea Constituyente de 1957 incluye las AAFF en el nombrado y postergado artículo 14 bis.<sup>61</sup> No obstante, es escasa la apelación a este en los debates subsiguientes. Recién hacia finales de 1959, durante el segundo año de la presidencia de Arturo Frondizi,

---

<sup>61</sup> “El estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”, Constitución de la Nación Argentina, artículo 14 bis (24/11/57).

se tomó nota de la necesidad de garantizar y fiscalizar el funcionamiento de las cajas así como de ampliar el alcance de sus beneficios.<sup>62</sup> Algunas voces alertaban sobre esa necesidad; un editorial del diario *El Litoral* de Santa Fe, titulado “El Salario Familiar”, destacaba la importancia de la iniciativa paritaria y resaltaba:

... se impone que ahora el gobierno estructure definitivamente las cajas de compensaciones y posibilite una rigurosa fiscalización de los aportes. Con estos organismos, que tienen la única disculpa de ser los más contemporáneos entre sus similares de la previsión social, está ocurriendo algo parecido a lo que acontece con las cajas de jubilaciones. Por la falta de control se cuentan por decena de miles las empresas que no efectúan sus aportes (31/8/1959).

Este reclamo es previo a la Ley 15223 que, además de convalidar aumentos otorgados por decretos del PEN, ratifica y profundiza la organización de las cajas de AAFP.<sup>63</sup> Por su parte, la fiscalización definitiva llegó recién en 1970 con la creación de sindicaturas para cada caja.

Los montos de beneficios y aportes son similares, aunque en sus inicios cada caja se dio su normativa.<sup>64</sup> La homogeneización inicial de los beneficios generada por la creación de las cajas parece haber nivelado para abajo pues solo reconocía el estipendio por hijo menor de 15 años, mientras que, como vimos, había sectores que tenían ese límite en 18 años y muchos de ellos gozaban de cobertura para cónyuge, subsidios por casamiento y nacimientos, entre otros.<sup>65</sup> La referida ley de 1959 creó una asignación de ayuda escolar para ambos regí-

<sup>62</sup> Este gobierno constitucional reglamentó el funcionamiento de la CASFPI; la medida incluyó polémicas condicionalidades para el cobro de AAFP, que estaban en sintonía con el referido artículo 8º del Decreto 2739/56. Esto generó reclamos sindicales de inconstitucionalidad, que por razones de espacio no podemos tratar aquí; al respecto, ver Tardío Vallejo (1978: 506-507).

<sup>63</sup> Los debates parlamentarios en torno a esta ley no plantearon polémicas o discordancias importantes (DSCDN, 15/11/1959; B.O. 31/12/59). La norma, al ampliar y ordenar los decretos precedentes, reafirma el carácter de “entidad privada de servicio público”, aclara que sus fondos son autárquicos y reglamenta su funcionamiento creando directorios tripartitos. El caso específico de la autarquía de los fondos es importante pues los decretos de creación situaron las cajas de AAFP como dependencias de las cajas previsionales de cada sector.

<sup>64</sup> Los aportes empresarios diferían en un 1%, comercio comenzó con un 4% de la nómina salarial e industria, con un 5%. Las nuevas cajas establecían un tope salarial por encima del cual los empleados no cobrarían asignación, pero este fue eliminado a finales de 1957. Veremos en el próximo punto (4.3) cómo estos aportes así como los montos de los beneficios fueron afectados por la ley de Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM).

<sup>65</sup> En esta investigación no hemos hallado indicios de que la adecuación al sistema de cajas de los contingentes laborales que ya tenían el beneficio haya planteado algún conflicto.

menes y el beneficio por cónyuge para el personal comprendido en la CASFPI. Por su parte, CASFEC incluyó este beneficio recién a finales de 1963.

La población cubierta se amplió al crearse en 1964 una nueva Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba (CASFPE), que comprendió primero a los estibadores portuarios de Capital Federal y luego a los de todo el país (Decreto 3256/64, B.O. 7/5/1965).<sup>66</sup> Para entonces, en la actividad privada con empleo registrado, permanecían sin este beneficio solo dos sectores numerosos, los peones rurales y el personal de servicio doméstico.

Tanto los fundamentos de las normas, ya expuestos, como los análisis disponibles referidos al surgimiento de las cajas destacan la iniciativa empresarial sin mencionar el interés del gobierno expresado en el decreto 2739.<sup>67</sup> Pero las dificultades en el proceso de institucionalización de estas cajas parecen relativizar el interés patronal por regirlas. Como veremos, no solo se demoró su concreción y se dejó librada al Estado cualquier iniciativa de perfeccionamiento de su misión y organización, sino que la mayor parte de su existencia transcurrió con sus direcciones intervenidas por el PEN sin que se hiciesen notar reclamos al respecto.<sup>68</sup>

#### **4.3 Las asignaciones familiares y el Salario Mínimo, Vital y Móvil**

Apenas asumió, el presidente Arturo Illia, en 1963, convocó a la conformación de una comisión tripartita para la confección de un proyecto sobre salario mínimo, vital y móvil (SMVyM). En los considerandos del decreto que así lo dispuso se afirmaba: “Las estadísticas demuestran el deterioro progresivo del

---

<sup>66</sup> El decreto menciona que la medida atiende el reclamo de un sector específico y que se está legislando a petición de las partes: el Sindicato Unidos Portuarios Argentinos del Puerto Capital y el Centro de Coordinadores de Actividades Portuarias. Toma las cajas existentes como modelo, crea un consejo tripartito presidido por el MTySS y le impone la misión de ampliar el funcionamiento de esta nueva caja a todos los obreros portuarios del país en un plazo de 60 días. Si bien la actividad del sector tiene características muy particulares respecto a jornada y condiciones de trabajo, resulta difícil explicar el desarrollo de una caja de compensaciones tan específica y acotada. También es llamativo que el PEN de un gobierno constitucional le encomiende a una entidad sindical de primer grado y a un centro patronal de segundo grado organizar el servicio para el resto del sector de todo el país. Aunque no conseguimos recabar más antecedentes al respecto, abundamos en esta nota pues esta caja conforma el cuadro definitivo que perduró hasta 1991; además, ilustra el modo en que surgen los vectores de protección social en la legislación argentina.

<sup>67</sup> Se trata de Chébez (1992), Rofman, Grushka y Chébez (2001) y Tardío Vallejo (1978).

<sup>68</sup> Ver punto 5.1.

salario real ante el elevado avance de los precios, sin que los periódicos ajustes de los salarios nominales alcancen a compensar la merma en la capacidad de compra de los trabajadores por falta de una relación constante entre precios y salarios”; además, destacaba la experiencia y el debate internacional con relación a los alcances de las leyes sobre salario mínimo.<sup>69</sup> En ese marco fueron presentados varios proyectos de ley. No obstante, la labor parlamentaria se circunscribió al debate del proyecto elaborado por la comisión tripartita, integrada por representantes del PEN y delegados de: la CGT, la Asociación Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres, la Confederación General Económica (CGE), la UIA y la Confederación General de la Industria (DSCDN, 29/5/64: 708).<sup>70</sup> El diario *La Nación*, el 6 de junio de 1964, en una nota titulada “La ley de Salario Móvil en el Senado”, planteó lo siguiente:

Partamos de las cifras del despacho, que pretendían fijar el salario mínimo en 14.000 pesos, con lo cual cada subsidio –el 10%– llegaba a 1400 pesos. La pregunta que hacemos es ¿se favorecerá con este monto solo a los empleados que no lleguen a los 14.000 pesos o a todos? Ese es el nudo del problema porque si se aceptara la universalidad de la aplicación se produciría una impresionante ola inflacionaria. No vale la pena decir que la diferencia las pagarían las Caja de Subsidios, cuyas cuentas no se conocen, pero que si, según se supone, solo cubren ahora asignaciones medias de 500 pesos con el 5% del aporte patronal, deberá elevarse esa cuota al 10% o 15%, que sumado a otro tanto de aporte jubilatorio acentuaría el monto de las cargas sociales anexas a toda redistribución y, por lo tanto, los costos. El traslado de estos a los precios sería fatal (6/6/1964).

El diario *El Litoral* también registra y analiza los mismos inconvenientes: “¿El monto del 10% de las AAFF es hasta alcanzar el SMVyM o se extenderá de manera indistinta para todos, incluso habiendo superado el nivel del SMVyM?” (3/6/1964).

---

<sup>69</sup> Recordaba la recomendación de la Conferencia Anual de la OIT de 1928 de establecer convenios colectivos que fijasen salarios mínimos y sus ratificación por diferentes reuniones regionales del organismo y refería a la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo realizada en Bogotá en marzo de 1963 y al Grupo Internacional de Dirigentes Sindicales coordinados por la OEA, que por entonces manifestó acompañar los planes nacionales de desarrollo de la región reclamando que contemplasen políticas más profundas de distribución del ingreso. Para más detalle, ver DSCDN (29/5/1964: 706-707).

<sup>70</sup> Presentan proyectos de SMVyM: el diputado socialista Alfredo Palacios, el diputado neoperonista Juan Luco, el representante del socialismo democrático Juan A Solari y el diputado Cárdenas de la UCR (intransigente) (DSCDN, 20/5/1964: 699-711).

En la redacción definitiva de ley de SMVyM, la vinculación con las AAFF es estrecha y complicada pues no se considera su articulación con las respectivas Cajas, su financiamiento y su reglamentación. Finalmente, la ley incluye a las AAFF dentro del propio SMVyM. El artículo 11° establece:

El 30% del monto de salario vital mínimo para la familia tipo estará integrado por las asignaciones familiares. El monto de la asignación familiar por cada persona que genere el derecho a percibirla será el equivalente al 10% del que se fije como salario mínimo [...]. Las asignaciones familiares no estarán sujetas al pago de aporte jubilatorios ni del impuesto a los réditos.

El párrafo torna necesario aclarar que este salario mínimo tomó como unidad de cálculo una “familia tipo” compuesta por el trabajador con esposa y dos hijos a cargo; de ese modo, para calcular el SMVyM de un empleado sin cargas de familia, era necesario descontarle el 30%. En definitiva, la ley se sancionó el 7 de junio de 1964; respecto a las AAFF, dispuso que se abonasen para todos los trabajadores de la actividad privada, conforme los regímenes establecidos por las cajas e incorporando todas las actividades que tuviesen subsidios familiares por fuera de estas caja. Estableció, además, que la CASFEC tendría a su cargo la aplicación del régimen respecto de todas las actividades civiles, comerciales y rurales, y que las asignaciones familiares que les correspondiesen a los agentes del Estado nacional se abonarían directamente.

Distintos sectores empresarios señalaron la inoportunidad de la implementación de un sistema de SMVyM debido a la situación económica que estaba atravesando el país. Por su parte, la CGT anunció un plan de lucha y lo sostuvo más allá del debate y la promulgación de la ley. El proyecto ingresó al plenario de la Cámara Baja el 29 de mayo de 1964 y coincidió con el plan de lucha. Llevó varias sesiones de intenso debate en el que se destacó la polémica sobre la modalidad de representación de los obreros en el Consejo Nacional del SMVyM y el piso salarial que se establecía en primera instancia. Tanto el Consejo como el piso salarial ofrecidos no alcanzaron a compensar los recelos de los dirigentes sindicales hacia un gobierno que consideraban ilegítimo. Y, sobre todo, no subsanaba el desaire que para estos significaba la reglamentación de la Ley de Asociaciones Profesionales, legada por el gobierno de Frondizi y que Illia se proponía aplicar, pues consideraban que tanto esta como la integración de los obreros en dicho Consejo cuestionaban la representación monopólica de la CGT. Por eso, ni la promulgación de la ley de SMVyM, con un Consejo que pretendía ser garante del pacto social, ni el piso salarial de \$14.000 para la

familia tipo, ni la fijación de precios máximos para algunos artículos de primera necesidad, fueron medidas suficientes para arreciar el conflicto.<sup>71</sup>

El debate parlamentario reprodujo las tensiones sociales y las limitaciones del debate público respecto a la relación directa entre legislación laboral, negociación salarial y seguridad social. Son llamativos algunas imprecisiones y cierto desconocimiento del marco normativo laboral por parte de algunos legisladores.<sup>72</sup> Pero, sobre todo, llama la atención que esta nueva medida actualizase el repetido recurso a la condición de “trabajador padre de familia jefe de hogar” como modo recurrente de argumentar a favor de cualquier mejora salarial. Además, lo hizo embutiendo dentro del SMVyM las AAF, recolocándolas dentro del debate salarial y desconsiderando una de las finalidades manifiestas de las recientes Cajas de Compensaciones. Así, la norma que luego de décadas de debates consiguió fijar el salario mínimo por ley del Parlamento volvió a introyectar en la puja salarial las AAF que con tanta dificultad habían sido separadas seis años antes.<sup>73</sup>

El Consejo Nacional de SMVyM, como espacio de negociación tripartita, fue dejado sin efecto dos años después de su establecimiento. La fijación del monto para el SMVyM fue ejercida por el PEN desde 1966 hasta 1988, año en el que volvió a funcionar durante un corto período (Marshall y Perelman, 2004). Por su parte, las AAF dejaron de calcularse como un porcentaje del

---

<sup>71</sup> Entre el 21 de mayo y el 24 de junio, los obreros ocuparon más de 11.000 establecimientos industriales (Golbert, 2008; James, 1990).

<sup>72</sup> Por ejemplo, se debatió sobre la incorporación de los empleados rurales, pero finalmente solo fueron incorporados al SMVyM y a las respectivas Caja de Asignaciones Familiares aquellos trabajadores rurales vinculados a actividades industriales o comerciales pues el Estatuto del Peón Rural mantenía a estos trabajadores fuera de la Ley de Contrato de Trabajo, que era el marco de referencia del proyecto de SMVyM. Otro ejemplo es la posición del diputado de la UCRI Adalberto Mársico, quien, en nombre de su bloque, propuso: “Frente a [...] la cuestión de los salarios [...] por un lado, propiciamos un aumento del salario básico de convenios a 13.500 pesos [...]. Por otro lado, **dejamos librado a los convenios colectivos de trabajo la fijación del salario familiar** para que en juego de las circunstancias locales, atendiendo a las particularidades del gremio y teniendo en cuenta los sobresalarios que pueden obtenerse en el convenio, se fijen remuneraciones adecuadas” (DSCDN, 29/5/1964: 723, destacado nuestro). Este diputado desconocía que con la creación de CASFEC y CASFPI se habían retirado las AAF de la negociación paritaria.

<sup>73</sup> La dificultad es tan notoria que luego el PEN debió dictar un decreto complementario que dispuso el aumento del aporte empresario a las Cajas (como habían señalado los periódicos referidos); así, pasó del 4 al 10% para CASFEC y del 5 al 12 % para CASFPI (DSCDN, 3/6/1964: 905; Rubio, 1979: 39-40).



SMVyM desde 1968 y esto fue ratificado por la nueva Ley de Contrato de Trabajo de 1974.

## **5. Las asignaciones familiares frente a la reforma autoritaria y el difícil regreso al debate paritario (1966-1976)**

La dictadura autodenominada Revolución Argentina (1966-1973) dio un importante lugar a la seguridad social entre sus objetivos estratégicos, considerados por los análisis académicos como un proyecto de modernización autoritaria (O'Donnell, 1996; James, 1990; Cavarozzi, 2006; De Rizz, 2000). En ese sentido, llevó adelante iniciativas y reformas tendientes a la unificación administrativa de los diferentes vectores de protección social. Inauguró su mandato con una reforma de la estructura del PEN, creó la Secretaría de Seguridad Social, con rango de ministerio y capacidad de coordinación interministerial, buscando involucrar a varias carteras en el abordaje integral de los temas sociales.<sup>74</sup> No obstante, la anunciada reforma de la seguridad social recién comenzó a concretarse a fines de 1968 con el dictado de los conocidos Decretos-ley 18037 y 18038 de unificación del sistema previsional. Menos conocido es el Decreto-ley 18017, que forma parte del mismo conjunto de leyes y está dedicado al régimen de AAFP. Estas leyes, núcleo normativo del anunciado y postergado “tiempo social”, fueron encabezadas por el Decreto-ley 18016, que anunció aumentos y congelamiento de salarios. Resulta coherente con la ideología del golpe y los antecedentes aquí mencionados que en dichos anuncios se volviese a apelar a las AAFP como vector deseable para la mejora salarial.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> El Decreto-ley 16956 del 23/9/66 reorganizó la estructura del gabinete nacional, redujo el número de ministerios y creó dos organismos de coordinación; uno de ellos, la Secretaría de Seguridad Social, de la que pasaron a depender las cajas previsionales y de AAFP. Respecto del Sistema de Seguridad Social, se buscaba corregir la evasión, los retiros anticipados, la duplicación de beneficios y el alto estipendio que representaba para el sistema la ley del 82% móvil. Se buscó homogeneizar los sistemas actuariales, cotizaciones y regímenes de prestaciones de las trece cajas existentes. Las nuevas leyes previsionales comenzaron a regir el 1º de enero de 1969 y lo hicieron hasta el 14 de julio de 1994, fecha en la que ambas normas quedaron derogadas por la Ley 24241, que instituyó un nuevo sistema previsional. Estas reformas se complementan con el Decreto-ley 18610, de creación del Sistema de Obras Sociales, de 1970 y con la creación del Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados, en 1971.

<sup>75</sup> Sancionado el 24 de diciembre de 1968 (B.O. 2/1/1969), este decreto fijó el SMVyM en \$mn 20.000, aumentó los salarios en un 8% y prorrogó los convenios colectivos de trabajo hasta

Este régimen autoritario, que sostenía que no tenía plazos sino objetivos y prometía la restitución del régimen representativo recién luego de transcurrido un “tiempo económico”—de desarrollo y estabilización financiera— y un “tiempo social” —de racionalización y profundización de la seguridad social, ordenamiento de la representación sindical y desarrollo comunitario—, recibió como contestación una oleada de protestas sociales que comenzaron a mediados de 1968, tuvieron su punto más álgido en mayo de 1969, con el Cordobazo, y persistieron obligando a recambios de gobiernos y precipitando una salida electoral que se concretó a comienzos de 1973.

### 5.1 Las asignaciones familiares en la reforma de la seguridad social

El referido conjunto de leyes fue una medida bastante demorada que ofició como anuncio de fin de año y fue recibido con pendencia por gran parte del movimiento obrero. Este había pasado de un cierto entusiasmo expectante en los inicios del régimen a un largo año de conflictos y divisiones de su dirigencia sindical y de una parte de esta con el gobierno. Así, desde mediados de 1968, se observaba un malestar generalizado de los trabajadores, importantes conflictos sindicales y el crecimiento del sindicalismo opositor. El aumento salarial dispuesto no llegaba a compensar el deterioro salarial producido por la inflación, mientras que la nueva postergación de los convenios colectivos de trabajo anunciaba su congelamiento. La reforma de los desordenados componentes de la seguridad social tampoco tenía atractivo alguno para los trabajadores. El referido paquete de decretos-ley, que transformó el sistema previsional e intervino sobre las AAFF, intentó sostener la impronta de suspensión de la política y del conflicto social planteada en los orígenes del régimen. Complementando esta política unilateral, el componente de AAFF volvió a aparecer como un recurso *ad hoc* del gobierno para realizar ciertas mejoras salariales con el fundamento de apoyo a la familia y de la promoción de los valores culturales.

El Decreto-ley 18017/68 estableció el incremento de los montos de las asignaciones y la ampliación de sus prestaciones a partir de la definición de nuevos beneficios. En su artículo 1° estipuló: “la creación de un régimen orgánico de asignaciones familiares, mediante la fijación de leyes únicas que amparen a los distintos sectores de trabajadores” y definió que las AAFF otorgarían subsidios por: matrimonio, maternidad, nacimiento de hijo, cónyuge, cada hijo, familia

---

el 31 de diciembre de 1969. Ver *Revista de la Seguridad Social* (enero de 1969, p. 92) y *La Razón* (23/12/1969, “Sueldos: aumento 8 por ciento”).

numerosa, escolaridad primaria y escolaridad media y superior.<sup>76</sup> Los estipendios por matrimonio, maternidad y nacimiento consagrados por esta norma eran nuevos y de pago único. El subsidio por familia numerosa también resultaba una novedad, abonaría una importante suma adicional a partir del tercer hijo; dicha suma era recurrente y a ella se añadían el aumento de los montos y la cobertura por escolaridad. Estas prestaciones hicieron que las AAFF tuviesen una relevancia dentro del SMVyM mayor que la que habían alcanzado con la ley de Illia y una importancia aún más significativa para las familias numerosas.<sup>77</sup>

El referido decreto-ley completó el desarrollo institucional de las cajas de AAFF y mejoró el perfil de la anunciada y postergada sindicatura pública para cada caja dándole amplias facultades de verificación y control. Sin embargo, esta fue casi toda la innovación en lo que respecta al funcionamiento político-administrativo.<sup>78</sup> Su letra continuó con la preocupación original de las cajas al reafirmar la separación de las AAFF respecto a las negociaciones paritarias y sostener que los convenios colectivos de trabajo: "... no podrán estipular en el futuro ningún beneficio que reconozca como causa el matrimonio, la maternidad, el nacimiento tenencia de hijos, la paternidad o escolaridad. Las cláusulas que violen esta disposición serán anuladas y consideradas sin efecto alguno" (art.16.). Pero como no podía dejarse de lado la existencia de convenios que ya hubiesen contemplado estos beneficios, se dispuso que fueran absorbidos por los fijados en esta ley.<sup>79</sup>

Onganía anticipó el "paquete navideño" en un discurso realizado, unos días antes, en la Bolsa de Comercio de Rosario, que vale citar *in extenso*:

El saneamiento de las finanzas es, pues, el primer objetivo del empresario-nacional, y para recoger los frutos hay que hacer el esfuerzo. Nuestros

---

<sup>76</sup> También postuló la creación de una nueva Caja de Asignaciones para el Personal del Estado, dispuso que funcionase como una sección de la Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y de Servicios Públicos, pero nunca llegó a constituirse y fue eliminada al redactarse en 1974 el texto reordenado; volveremos sobre ese punto.

<sup>77</sup> Un antecedente es que CASFPI había incluido el pago por escolaridad primaria en 1960 a un valor fijo de \$1 por hijo y por mes; pero mantuvo constante ese valor hasta 1967, lo que lo tornó irrelevante por causa de la inflación. Respecto a la relación de las AAFF con el SMVyM, ver punto 7.

<sup>78</sup> Una medida importante incluida en este decreto-ley es el desguace de la Caja de Maternidad, creada en 1934 (Ley 11933) al incluir sus beneficios dentro de las prestaciones que componen las AAFF y ampliar en 15 días la licencia por nacimiento.

<sup>79</sup> El empleador tomaría a su cargo la diferencia hasta la finalización del acuerdo sin derecho a reintegro o compensación por parte de la caja respectiva.

trabajadores aceptaron, a principios de 1967, sin titubeos, sin protestas, la prórroga de los convenios laborales hasta el 31 de diciembre próximo. [...] Ningún sector –ni el empresario ni el laboral–, ni siquiera el gobierno, tiene la pretensión de ser dueño de todas las soluciones. [...] Para resolver nuestros problemas debemos participar todos en las soluciones. Sin la participación de los trabajadores no hay soluciones laborales. Este es el motivo por el cual la prórroga de los convenios de trabajo debe tener fin, y lo tendrá en el transcurso del año que viene. [...] Vamos a recuperar el nivel perdido. Nadie se haga la ilusión de superarlo en esta etapa de transición hacia la plena libertad de discusión de los convenios laborales. La alternativa es desatar una carrera de precios; implicaría volver a la plenitud del proceso inflacionario. El gobierno no lo hará. **El salario familiar se ha mantenido en valores exiguos que son ya intolerables para la familia argentina.** En este aspecto habrá sustanciales mejoras. Aumentará considerablemente la asignación por hijo, particularmente para las familias numerosas, y la ayuda de gastos por escolaridad. Las nuevas medidas contemplan, asimismo, actualizar la atención por maternidad, que hace tiempo que no varía. Con el conjunto de estas medidas la familia argentina recuperará su capacidad adquisitiva. El gobierno pide e impone un esfuerzo a todos; también hará el suyo (*La Razón*, 17/12/1968: “Significativo discurso del Presidente de la Nación”, destacado nuestro).

En el periódico oficial de la CGT (*CGT de los Argentinos*),<sup>80</sup> en una nota posterior al anuncio del referido conjunto normativo y en respuesta a las declaraciones del ministro de economía, Adalberto Kriger Vasena, que explicaba los anuncios y las medidas en materia de política de salarios, se afirma:

Para compensar los déficit entre ingresos y costo de vida, para remontar la pérdida del poder adquisitivo, lo mínimo que debían recibir los trabajadores después de 21 meses de salarios congelados, era un aumento del 40%; el gobierno de los monopolios decreta el 8%. Una verdadera burla. Complementando ese 8% los decretos sobre política salarial establecen algunos incrementos en el salario familiar y otras prestaciones (maternidad, casamiento, familia numerosa). No se trata de una “apertura a lo social”; es, en última instancia, **una vía de escape para los empresarios, que por**

---

<sup>80</sup> La CGT de los Argentinos fue fundada en 1968 con la elección del dirigente gráfico Raimundo Ongaro, quien encabezaba la corriente combativa del movimiento obrero argentino; el sector liderado por el metalúrgico Augusto Vandom se retiró al verse en minoría con el objeto de preservar el dominio de la CGT, que quedó dividida.

**lo pronto reciben una rebaja en el momento que debían depositar a las Cajas de Subsidios Familiares** (*CGT de los Argentinos*, año 1, N° 35, 27/12/68, “La política salarial de los verdugos del pueblo”, destacado nuestro).

Tal como denuncia el periódico de la CGT de los Argentinos, se rebajó en un punto porcentual el aporte por AAFF que debían realizar los empresarios a las Cajas.<sup>81</sup> El diario *La Prensa* reseñó los fundamentos del decreto sobre AAFF que acompañaron el resto del paquete de leyes y comentó: “el régimen de Asignaciones Familiares constituye una de las instituciones fundamentales de la Seguridad Social, en cuanto permite brindar una real cobertura a los trabajadores con mayores obligaciones familiares y realizar al mismo tiempo una política demográfica y educacional adecuada” (24/12/68: 1; Laguado Duca, 2011: 235). Entre 1964 y 1968, el valor de las AAFF se calculó como un porcentaje del SMVyM. Este porcentaje se fijó en un 10% por cada prestación por hijo y por cónyuge, lo que representaba para una familia tipo el 45% del SMVyM de un trabajador soltero; entre 1968 y 1976, el salario familiar obrero no solo se vio robustecido por una diversificación de prestaciones, sino también por el mejoramiento paulatino que tuvieron sus montos y la importancia superlativa alcanzada por las prestaciones diferenciales por escolaridad y por familia numerosa. Respecto de 1957, la reforma introducida por Onganía significó, tanto para la familia numerosa como para la familia tipo, un incremento del valor cobrado en concepto de AAFF de más del 70% pese al atraso de los salarios, que mostraron una caída del 17%.<sup>82</sup>

## **5.2 Control e intervención de las Cajas de Asignaciones Familiares**

Luego de concretada la creación de la Sindicatura de las Cajas de AAFF, estas fueron intervenidas. La medida se fundamentó en que las Cajas sufrían un “proceso paulatino de descapitalización”, por el cual se había establecido unos meses antes el incremento del porcentaje de los aportes patronales, y una descapitalización producida por el “elevado índice de evasión que se traduce en que un amplio sector de trabajadores no goce de los beneficios que las asignaciones familiares garantizan, desvirtuándose así las finalidades de promoción

---

<sup>81</sup> Hacia fines de octubre de 1970, con el argumento del proceso paulatino de descapitalización, se elevó el monto de dichos aportes al 12% para todas las cajas.

<sup>82</sup> Ver punto 7.

y consolidación de la familia” (Decreto-ley 18886, B.O. 16/12/1970). El ministro Francisco Manrique, promotor de este proyecto, contó que sus viajes por el interior del país le demostraron que, pese a la existencia de normas que aseguraban a los trabajadores derechos, estos se encontraban al margen del sistema de la seguridad social (Decreto-ley 18886). La intervención se proponía “revisar las normas que rigen las Cajas y dotarlas de una administración más adecuada y de mecanismos de recaudación y de contralor orgánicos y eficaces” (Decreto-ley 18886).

Esta medida fue dispuesta por 180 días; sin embargo, las cajas no fueron normalizadas; cumplido ese plazo, otro decreto dispuso nuevas acciones, como el empadronamiento y declaración jurada de saldo por parte de los empleadores, y volvió a señalar la paulatina descapitalización de las cajas por causa de la evasión y la falta de inscripción de las empresas al régimen. Al respecto, el gobierno afirmó que “el análisis comparativo de los padrones de empleadores revela que solo una tercera parte aproximadamente de los inscriptos en el régimen nacional de previsión figura en las nóminas de las cajas de subsidios familiares” y agregó: “esta anomalía es la que exige la adopción de medidas tendientes a posibilitar la aplicación integral del régimen financiero de reparto en que se sustenta el sistema de Asignaciones Familiares”.<sup>83</sup>

Finalmente, la intervención fue extendida por otro decreto sin plazos para la normalización institucional; sus considerandos destacan que la reestructuración administrativa y los mecanismos de recaudación puestos en práctica permitieron agilizar los procedimientos instaurados y el volumen de reintegros abonados. Luego de un año y medio de intervención estatal, el incremento de las reservas financieras posibilitó un aumento de las AAFP por cónyuge, por hijo y por escolaridad que desde 1969 se mantenían congeladas. Además, se agregaron nuevos beneficios, como la asignación complementaria por vacaciones, de pago único y anual, la asignación de ayuda anual escolar, también de pago anual en el mes de marzo, y la duplicación de la asignación por hijo cuando este fuere incapacitado (Decreto-ley 19859, 30/9/72, B.O. 9/10/72).

---

<sup>83</sup> Decreto-ley 19057/71, B.O. 14/06/1971; cabe observar la alusión al sistema de compensaciones de las cajas como régimen de “reparto” como una más de las inexactitudes en el tratamiento normativo de las Cajas de AAFP y también como una más de las asimilaciones de estas al régimen previsional –que sí funcionaba con el criterio de reparto desde 1954–. Además, el proyecto dispuso esa depuración y actualización de los padrones de empleadores frente a la Cajas y al Ministerio de Trabajo “a fin de proponer un sistema de normalización de pagos semejante al establecido para el régimen de Previsión” (Decreto-ley 19057/71, B.O. 14/06/1971).

Aunque el régimen autoritario se había propuesto un reordenamiento legislativo y administrativo, el primer lustro de la década del setenta continuó con la tendencia del incremento y superposición normativa en materia de seguridad social. En 1971 se sancionó otra norma que autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a ordenar las leyes atinentes a la seguridad social. El mensaje de elevación del proyecto dice que “la naturaleza propia de la seguridad social obliga a sucesivas modificaciones de los textos legislativos que las regulan, en consonancia con la mutabilidad de los hechos sociales que constituyen la materia de su contenido” (Decreto-ley 19892/74, B.O. 22/4/1971). Incluso luego de la reforma que unificó y ordenó el sistema de las AAFE, se fueron sucediendo agregados correctivos o aclaratorios junto con nuevos beneficios como los señalados en este punto. Tres años después, ya repuesto el sistema representativo de gobierno, la Secretaría de Seguridad Social corrigió el Decreto-ley 18017 de Asignaciones Familiares. A partir de ese momento, esta ley fue conocida como Ley 18017/74 (texto ordenado).<sup>84</sup> Así, pese a que en 1972 se declaró el cese de la intervención por el Estado, en marzo de 1974, una resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social determinó el ámbito de dependencia de cada uno de los organismos relacionados con la seguridad social y dispuso que las Cajas de AAFE dependiesen de modo directo de la Subsecretaría de Seguridad Social; CASFEC quedó intervenida por el propio secretario de Estado de la Seguridad Social, ingeniero Celestino Rodrigo.<sup>85</sup> Finalmente, en 1976, días después del golpe de Estado, el PEN aprobó un decreto por el cual las Cajas quedaron formalmente intervenidas hasta su traspaso al SUSS en 1991.<sup>86</sup>

### **5.3 Las asignaciones familiares y el Pacto Social**

El retorno de Perón, luego de 18 años de exilio, estuvo signado por la búsqueda de concertación social y política. Su acuerdo con el resto de los partidos terminó de aislar al gobierno militar, que buscaba una salida electoral condicionada. Finalmente, la solución de compromiso fue expresada por la consigna “Cámpora al gobierno, Perón al poder”. La promesa de reconstruir el régimen representativo de gobierno fue soldada en el abrazo de Perón con

---

<sup>84</sup> Resolución 930/74, B.O. 16/01/1974.

<sup>85</sup> Resolución SESS 140, 28/3/74, en RSS (Nº 69, 1974: 340). Cabe mencionar que la Secretaría de Estado de Bienestar Social constituía una dependencia del Ministerio de Bienestar Social (RSS, Nº 70/72, 1974).

<sup>86</sup> Ver apartado 6.

Balbín.<sup>87</sup> Se esperaba que este pacto político garantizase un buen funcionamiento del Parlamento, mientras que el ascendente de Perón sobre el movimiento obrero e importantes sectores empresarios hiciese lo propio en el ámbito de la producción. El 30 de mayo de 1973, cinco días después de asumir la máxima magistratura, Héctor Cámpora suscribió el Acta del Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social y el 8 de junio, 5 días antes de su dimisión, firmó el Pacto Social (RSS, enero-junio de 1973: 1-11).

Ese documento suscripto por el gobierno, la CGT y la CGE estableció: “Que las Convenciones Colectivas de Trabajo tendrán plena vigencia para la discusión y acuerdo de condiciones laborales que no modifiquen la política salarial establecida; asimismo las Convenciones aportarán los elementos de juicio que permitan evaluar las variaciones de la capacidad adquisitiva del salario y la productividad en el trabajo” (RSS, enero-junio, 1973: 5). Según Juan Carlos Torre, la estrategia de Perón era inversa a la de sus antecesores que habían intentado congelar la política, pero el diagnóstico era similar: “... librado a la dinámica propia de un orden competitivo, un país con grupos de presión tan poderosos y tan enfrentados estaba condenado a un crecimiento económico errático y a la radicalización de los conflictos” (Torre, 1989: 148). Confiando en su liderazgo y apelando a la lealtad de los sindicalistas, Perón le daba un giro novedoso a la política intentando instalar la fórmula europea de la concertación social como complemento del funcionamiento del sistema político y buscando reservar un rol central para el gobierno en la fijación de la política salarial. Congelar la negociación paritaria en pleno retorno a la democracia no resultó tan sencillo para el tercer gobierno de Perón. Los antecedentes inmediatos no lo ayudaban pues la dictadura, que había sido jaqueada por la protesta social y la violencia política, había sido obligada a abrir las negociaciones colectivas de trabajo en 1971 y dichas negociaciones se reiteraron en enero de 1973.<sup>88</sup> Así, en medio de la turbulencia social y del clima electoral previo al regreso de Perón, empresarios y sindicatos suscribieron o ratificaron acuerdos que los

---

<sup>87</sup> Ricardo Balbín era el máximo líder de la UCR y antiguo antagonista de Perón; ese acuerdo político significó una derrota a las tentativas de la dictadura de condicionar el retorno de Perón y la reposición del régimen representativo de gobierno así como un compromiso por parte de los líderes de las dos principales fuerzas políticas respecto a la consolidación de ese régimen.

<sup>88</sup> Luego del Cordobazo se agudizó la movilización sindical y estudiantil y surgieron grupos guerrilleros urbanos de inspiración guevarista; los más notorios y numerosos se proclamaron peronistas y fueron acogidos por el líder desde su exilio. El 24 de mayo de 1971, al día siguiente del segundo golpe palaciego del régimen autoritario, el nuevo presidente, el general Lanusse, anunció la reapertura de los convenios colectivos de trabajo.



comprometían en el futuro inmediato, pero que también comprometían la política de precios y salarios del nuevo gobierno constitucional.

Como sostiene Torre, la invitación a participar del gobierno era una experiencia nueva para la dirigencia sindical, forjada en 18 años de resistencia y acostumbrada a que se le solicitase “la tolerancia para los gobiernos [o] respaldos para la gestación de golpes de estado” (Torre, 1989: 147). Por eso, los compromisos emergentes del Pacto Social resultaron un costo que no alcanzaba a compensar la satisfacción de esta dirigencia por participar del nuevo gobierno (Torre, 1989: 71-72, 147). Aunque el peso de la autoridad política de Perón mantuvo vivo ese acuerdo, la incomodidad de la CGT se hizo notar y explica la elocuencia de los comentarios del viejo líder:

El Pacto Social está hecho de tal manera que es también un pacto político [...] no debe ser roto por ninguna causa. Los convenios colectivos [...] en un período de abundancia, aseguran la justicia: en un ambiente de miseria, provocan la lucha, que a su vez es negativa. [...] el Pacto Social es un convenio colectivo al más alto nivel [...]. Es un loco el que haya dicho que el pacto puede ser denunciado (Torre, 1989: 73; De Rizz, 2000: 145).

El uso del término *denuncia* correspondía al instrumento legal de notificación previsto en la ley de convenios colectivos de trabajo. Muchos de los convenios firmados en los dos años previos vencían en 1973 y había versiones de que la CGT preparaba un anuncio en ese sentido para el 25 de septiembre de 1973.<sup>89</sup>

La nueva apuesta de Perón era que el reemplazo de la coacción por la concertación haría que fluyese el desarrollo económico y se evitara de ese modo que las pujas distributivas terminasen en escaladas inflacionarias, como venía sucediendo desde hacía más de veinte años, pues ello generaba entre los empleados una fuerte propensión al conflicto, así como aumentos salariales diferenciados entre actividades, que muchas veces significaban una redistribución de ingresos entre los propios trabajadores. Resultaba difícil para la dirigencia sindical oficialista justificar la postergación de un instrumento legal que era orgullo de su tradición de lucha y vehículo de su legitimación frente a las bases. Además, la Ley 14250 de convenios colectivos de trabajo era un instrumento conseguido durante el segundo mandato de Perón, centro de los reclamos al gobierno de Onganía. No obstante, el pacto social buscaba compensarlos;

---

<sup>89</sup> Los anuncios quedaron ocluidos por el asesinato del secretario general de la CGT José Rucci, aunque fueron confirmados por su sucesor, Adelino Torres (Torre, 1989: 71-73).

la nueva ley de Asociaciones Sindicales, 20615, la ley de contrato de trabajo 20744 y la inclusión de un Programa de Seguridad Social dentro del propio pacto social iban en ese sentido.<sup>90</sup>

El pacto incorporaba importantes compromisos de avances en los vectores de seguridad social y, como sucedía siempre que se congelaba la negociación salarial, se otorgó un incremento del 40% en el monto de todas las prestaciones de las AAFF (Decreto 101, B.O. 23/7/73).<sup>91</sup> El 30 de noviembre de 1973, el Decreto 466/73 aprobó el Programa de Seguridad Social suscripto en la misma fecha por los Ministerios de Bienestar Social, Economía y Trabajo con la CGT y la CGE.<sup>92</sup> Los integrantes conformaron una comisión para impulsar dicho programa. Entre algunos de sus objetivos estaba el de “ampliar las AAFF a jubilados y pensionados [e] integrar prestaciones económicas de maternidad e infancia con la asistencia médica de la madre durante el embarazo, parto y puerperio y del niño” (B.O. 7/12/1973).<sup>93</sup>

En relación con los demás objetivos del Programa de Seguridad Social, se puede señalar que se cumplieron aquellos que implicaban impulsar medidas relacionadas con el mejoramiento de las prestaciones de jubilaciones, pensiones y AAFF. Asimismo, se intensificaron las tareas de fiscalización y control sobre los aportes y padrones de beneficiarios a fin de atacar la evasión y se fortalecieron las tareas informativas destinadas a los trabajadores y beneficiarios de la seguridad

---

<sup>90</sup> La nueva ley de asociaciones sindicales permitió profundizar la representación monopólica por rama de actividad mediante la duplicación del tiempo de mandato de los dirigentes sindicales, la intervención de las regionales opositoras y la remoción de delegados de fábrica, entre otras medidas de centralización sindical (Torre, 1989: 74, 112-119, De Rizz, 2000: 140); la ley de contratos de trabajo complementó el marco jurídico de las convenciones colectivas (Ley 14250).

<sup>91</sup> También dejó sin efecto la Caja de AAFF para el personal de empresas estatales que estipulaba el artículo 8 de la Ley 18017 y dispuso que las erogaciones de las AAFF del personal de las empresas del Estado debían ser atendidas con los recursos de sus respectivos presupuestos (Decreto 651, B.O. 27/8/73).

<sup>92</sup> La firma del Programa clausuraba la Semana de la Seguridad Social, declarada por disposición del Ministerio de Bienestar Social del 26 al 30 de noviembre de 1973. En esos cinco días se llevaron a cabo diversos actos presididos por las autoridades nacionales, en los que se anunciaron varias medidas en materia de seguridad social (RSS, noviembre, 1973: 765) y se fijó por decreto el 27 de noviembre como Día de la Seguridad Social. Finalmente, el programa de Seguridad Social formó parte del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberalización Nacional 1973-1976, elaborado por el ministro Gelbard y presentado por el gobierno el 21 de diciembre de 1973.

<sup>93</sup> Llamativamente, la ley de AAFF para jubilados y pensionados (Ley 20586, B.O. 10/1/74; Decreto 890, B.O. 28/3/74), al igual que la que instituye la Asignación Prenatal (Ley 20590, B.O. 10/1/74, Decreto 853/74, en RSS, enero de 1974: 16), había sido sancionada el día anterior; su promulgación fue el 24 de diciembre de 1974.

social; acciones que se realizaron con una activa participación de los gremios y entidades patronales. Sin embargo, distinta fue la suerte de los objetivos que plantearon reformas en el orden institucional y administrativo. En ese sentido, la aspiración de “establecer un sistema nacional e integral de seguridad social basado en la unidad de conducción, en la centralización de la información y en la descentralización operativa” (B.O. 7/12/1973) –tal como aparece expreso en el programa de Seguridad Social– fue una vez más una expresión de deseos.

La cuestión de las AAFP estaba en la agenda de los organismos internacionales cuando, a mediados de 1974, se realizó en Buenos Aires la Conferencia Interamericana sobre Planificación de la Seguridad Social. En ella se destacó una mesa redonda sobre AAFP con activa participación de representantes de las cajas argentinas y se debatió sobre la promoción, el desarrollo y el perfeccionamiento de las AAFP en América. El evento culminó con la Declaración Solidarista de Planificación Americana de Seguridad Social,<sup>94</sup> que respecto a este tema manifestó:

La extensión de las AAFP debe alcanzar igualmente a la población no activa incluidos los pensionistas con carga de familias, y contemplar también una compensación adecuada para los sectores económicos que no pueden asumir su financiación en igual medida que los asalariados. Es de destacar que el principio de que la extensión del campo de aplicación de las AAFP es interdependiente con el problema de su financiamiento, y, que para ello, la solución efectiva radica en una amplia solidaridad nacional [...] [destacando] la conveniencia de propiciar [...] el estudio de la extensión de las AAFP a toda la población (RSS, julio-septiembre de 1974: 844-845).

Las concreciones locales fueron mucho más modestas; ese año las AAFP lograron rebasar los límites de la población trabajadora en relación de dependencia como población sujeto de derechos al estipularse su extensión para el sector pasivo de los trabajadores, que se convirtió en uno de los pocos objetivos de ampliación de vectores de protección del Programa de Seguridad Social que se concretaron.<sup>95</sup> Por su parte, la nueva Ley de Contrato de Trabajo, 20744,

---

<sup>94</sup> Suscribían esta Declaración la Asociación Internacional de Seguridad Social, el Comité Interamericano de Seguridad Social y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.

<sup>95</sup> Luego, a través de la reglamentación de la Ley 21063, se extendieron los beneficiarios de las AAFP a las prestaciones asistenciales por vejez e invalidez y dos años más tarde, un día antes del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, el PEN firmó el Decreto 21372/76 que derogó dicha medida.

excluyó de modo definitivo las AAFD de la fijación del salario mínimo y estableció que el SMVYM:

Es la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin carga de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión [...] los subsidios o asignaciones por carga de familia son independientes del derecho a la percepción del SMVYM que prevé este capítulo (B.O. 20/09/74).

Esta ley continúa vigente.

La nueva ley de Asociaciones Sindicales, promulgada a finales de 1973, significó mayores prerrogativas para la dirigencia sindical oficialista y posibilitó el combate a la oposición sindical; en ese sentido, a mediados de 1974 fueron intervenidos los sindicatos más críticos de la política oficial de la CGT.<sup>96</sup> Por esos días, el peronismo se debatía en una profunda lucha interna que significó la intervención de cinco provincias gobernadas por peronistas afines al ala izquierda del movimiento. Antes de que la crisis de la Organización de Países Exportadores de Petróleo afectase de modo negativo los precios internacionales de la balanza comercial, Perón tuvo que abrir una ronda de negociaciones en torno al Pacto Social, que terminó hacia finales de 1973 con las referidas mejoras normativas y un ajuste salarial que evitó que el pacto social fuese “denunciado” por las partes. Pero, frente a las mejoras relativas que se ofrecieron a los trabajadores y al aumento de los insumos industriales importados, los empresarios comenzaron a eludir el acuerdo de precios y desabastecer el mercado. Luego del fallecimiento del Perón, el 1º de julio de 1974, el pacto ya no logró contención alguna, la inflación estalló y fueron vanos los esfuerzos del gobierno por continuar postergando las paritarias. Estas se abrieron en 1975 en medio de una importante crisis institucional; la inflación, los conflictos sindicales y una escalada de violencia armada en la que se enfrentaban la izquierda y la derecha peronistas fueron los prolegómenos del golpe de Estado más siniestro de la historia argentina. Un mes y medio antes, por medio del Decreto 562/76, el gobierno de Isabel Perón estableció un incremento en las AAFD del 40% fundamentado en la “función fundamental que las mismas tienen para la protección de la familia” (B.O. 16/02/1973).

---

<sup>96</sup> En 1974, gracias a las prerrogativas de dicha ley, fueron intervenidas las seccionales sindicales de dirigentes renombrados como Agustín Tosco, René Salamancas y Raimundo Ongaro.

## **6. El régimen de asignaciones familiares, de la intervención a la estatización (1976-1991)**

El período comprendido entre 1976 y 1991, en el que se cierra la historia de las cajas de AAFF, se encuentra atravesado por el terrorismo de Estado, la crisis económica, el deterioro del aparato productivo, la implosión del régimen militar y la restitución del régimen representativo de gobierno, sitiado por el acúmulo catastrófico de frustraciones colectivas. Respecto del Sistema de Seguridad Social, el gobierno constitucional de 1983 se encontró con una debacle similar a la del resto de la economía pues el diseño institucional hacía que las altas tasas de desempleo incidiesen de modo muy negativo tanto sobre el sistema previsional como sobre el de Obras Sociales (OOSS), que se sustentaban con aportes y contribuciones efectuadas sobre el trabajo formal, mientras la fragmentada y deteriorada salud pública recibía a los desempleados y a todos aquellos que no tenían una mejor alternativa de atención. No obstante, sorprende que el sistema de cajas de asignaciones familiares se mantuviese incólume frente a las transferencias de fondos a las que fue sometido para socorrer al sistema previsional y que haya sido expropiado y estatizado en los inicios de la década de los noventa, en la que se privatizaron los servicios públicos y se desguazó el Estado.

Durante este período, el régimen de AAFF no registró reformas significativas de su estructura legal y de su grilla de prestaciones. Sin embargo, fueron importantes los vaivenes que se registraron en los montos de los beneficios y constituyen una novedad las recurrentes transferencias de recursos hacia el sistema previsional para paliar su crisis. Recordemos que, si bien en sus inicios las cajas de AAFF fueron vinculadas sin claridad normativa a las cajas previsionales, luego su encuadre legal precisó que consistían en entidades de derecho diferentes. Sin embargo, estas cajas pasaron tanto tiempo intervenidas y amalgamadas al sistema previsional que acabaron siendo usadas para aliviar sus apremios financieros y finalmente fueron arrastradas por su bancarota.

Las primeras medidas económicas de la dictadura militar iniciada en 1976 no se apartaron de las características de los planes de ajuste tradicionales, basados en la devaluación y reducción del gasto público, aunque la profundidad del cambio regresivo en la distribución del ingreso no registra un antecedente similar (Damill, 2005: 168). Las políticas de devaluación y congelamiento salarial provocaron, en menos de un semestre, un descenso del salario real cercano al 40%.<sup>97</sup> Sin lugar a dudas, la aceleración inflacionaria que se desató

---

<sup>97</sup> Al respecto, ver Canitrot (1980) y el gráfico 2.

en 1975, luego del Rodrigazo,<sup>98</sup> marcó el inicio de una nueva etapa pues desde ese momento y hasta comienzos de los años noventa solo en dos oportunidades –1980 y 1986– las tasas de inflación cayeron por debajo del 100% anual (Damill, 2005: 166). El ajuste económico fue acompañado por la inmediata suspensión de la ley de convenios colectivos de trabajo (Decreto-ley 9/76) que, como veremos, recién fue reactivada en 1988.

En ese marco, tres fueron las medidas de este gobierno sobre las AAFF. La primera consistió en la remoción de las autoridades de las Cajas de AAFF, que quedaron formalmente intervenidas hasta su estatización en 1991. En segundo lugar, como había sucedido en la dictadura de la Revolución Argentina, el retraso salarial fue morigerado por importantes aumentos de las AAFF y la importancia de las prestaciones para familia numerosa tuvieron un rol significativo en el salario de los trabajadores.

Los desequilibrios fiscales experimentados por el sistema previsional hicieron que los gobiernos de la década del ochenta transfirieran fondos de las Cajas de AAFF hacia este sistema y que, finalmente, a inicio de los años noventa, las propias cajas fuesen subsumidas en el SUSS. Los antecedentes de este desenlace se encuentran en medidas de la década del setenta elaboradas, en primera instancia, para anticipar emergencias económicas de las propias cajas de AAFF. Por ejemplo, en 1979 se sancionó un decreto que preveía que, ante posibles desequilibrios financieros, “las Cajas de Asignaciones Familiares para empleados de Comercio e Industria y la del Personal de la Estiba se facilitarán entre sí en carácter de préstamos, conforme a sus posibilidades financieras las sumas necesarias para hacer frente a sus necesidades” (Ley 22020, B.O. 28/6/1979).<sup>99</sup> En 1980, un decreto-ley dispuso la creación de la Contribución Unificada de Seguridad Social; se trataba de un fondo de recaudación común para todos los aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social: Sistema Previsional, Obras Sociales, Fondo Nacional de Turismo Social, Fondo Nacional de Vivienda, Pensionados y Jubilados, y Asignaciones Familiares, que sería instituido y fiscalizado por una Comisión de Contralor (Decreto-ley

---

<sup>98</sup> Nombre popular que recibió el plan económico de 1975 del ministro Celestino Rodrigo, que produjo una fuerte devaluación de la moneda y un incremento de las tarifas públicas para corregir el desequilibrio fiscal y de la balanza de pagos (Damill, 2005: 166).

<sup>99</sup> Los considerandos de esta ley señalaron como antecedente el acta firmada en 1974 entre las Cajas de AAFF, la CGT y la Secretaría de Estado de Seguridad Social, que había acordado la creación de un Fondo de Reservas de Asignaciones Familiares destinado a compensar los posibles déficit de dichas cajas y a la ampliación de nuevos beneficios; sin embargo, las cajas nunca tuvieron déficits y el Fondo no se reglamentó.

22187, B.O. 12/3/1980). Pero la norma fue derogada seis meses después por otro decreto sin que esa comisión llegase a conformarse y que el mecanismo de contribución unificada se implementase (Decreto-ley 22293, B.O. 6/10/1980). Las idas y vueltas de la normativa evidencian desacuerdos dentro del gobierno militar respecto a la seguridad social y a la relación del Estado con los sindicatos. Esa medida resignó la centralización y control de los diferentes vectores de la seguridad social, en particular el de OOSS; sin embargo, eliminó los aportes y contribuciones al sistema previsional sustituyéndolos por la creación del impuesto al valor agregado (IVA), que gravó el consumo de todos los bienes y servicios. Además, desde comienzos de 1980, el gobierno de la dictadura tomó la decisión de transferir parte del superávit financiero de las Cajas de AAFP con el fin de recomponer el desequilibrio reinante en el sistema previsional. Estas transferencias evitaron el saldo negativo de los Fondos Previsionales sin afectar los saldos superavitarios de las Cajas de AAFP.<sup>100</sup> Como veremos, el gobierno constitucional se vio obligado a utilizar el mismo recurso.

El retorno a la democracia sorprendió por el triunfo electoral del candidato de la UCR Raúl Alfonsín. La derrota del peronismo no fue ajena al rol de los sindicatos en la recomposición del Partido Justicialista; estos cargaron con las denuncias de un pacto “militar-sindical” de amnistía frente a los crímenes cometidos durante la dictadura. No obstante, la crisis política interna del peronismo no menguó el poder de los dirigentes sindicales y, por cierto, acentuó su “doble rol político-sindical” (Palomino, 2005: 390). La estrategia de esta dirigencia se desdobló entre la confrontación y la alianza con el gobierno radical; como ejemplo de estas oscilaciones, se pueden mencionar trece paros generales contra la política laboral del gobierno así como el nombramiento de dirigentes gremiales en carteras sensibles como la Secretaría de Trabajo y el propio Ministerio de Trabajo.

La crisis del sistema previsional formó parte de la crisis económica general que el gobierno radical debió enfrentar. En 1985 tuvo que restablecer los aportes patronales suprimidos en 1980 y aprobar una ley que afectaba directamente a las Cajas de AAFP. Esta norma, por un lado, habilitó la transferencia del 25% de los recursos existentes en dichas cajas al Sistema Previsional y, por otro, determinó que la contribución patronal al sistema previsional aumentase en un 3% y disminuyese esa misma magnitud el aporte a las cajas de AAFP para

---

<sup>100</sup> Ver *Revista de Seguridad Social* de 1980 a 1984, sección “Estadísticas”.

evitar una sobrecarga en los costos laborales de los empleadores.<sup>101</sup> Pese a los esfuerzos, la medida no alcanzó para impedir el colapso del sistema previsional. La crítica situación financiera persistió y la acumulación de demandas al Estado, que reclamaban la movilidad jubilatoria y el pago de haberes, creció; al cabo de un año, el gobierno de Alfonsín tuvo que decretar la “emergencia previsional”. De ese modo, congeló las demandas judiciales y la ejecución de sentencias y estableció un nuevo mecanismo para el cálculo de haberes que homogeneizó la distribución de los beneficios en el sistema reduciendo el valor real de las prestaciones jubilatorias más elevadas (Arza, 2010).<sup>102</sup>

Los años de restauración democrática coincidieron con los de la “crisis de la deuda externa” que afectó a toda América Latina y se precipitó con la moratoria del Estado mexicano de 1982. Luego de un primer plan económico de cuño desarrollista, el gobierno de Alfonsín debió afrontar la crisis inflacionaria y el pago de la deuda externa. El Plan Austral, un paquete heterodoxo de medidas de ajuste económico, logró contener la inflación sin frenar el crecimiento económico entre 1985 y 1987. No obstante, la caída internacional de los precios de los bienes primarios y el alza de las tasas de interés se sumaron a las dificultades internas y terminaron en una hiperinflación que profundizó la crisis del Estado (Cavarozzi, 2006). Estos procesos tuvieron un impacto jamás experimentado por los argentinos. Los precios anuales registraron una variación de más del 3000%. Según Rapoport, en el mes de julio de 1989, los precios subieron un 197%, los salarios 160% y las tarifas de los servicios de gas, electricidad y teléfonos un 700% (2011).

Para muchos analistas, la dificultad de estabilización económica del gobierno de Alfonsín también estuvo vinculada al temprano fracaso de su política laboral. El desafío de levantar la suspensión de los convenios colectivos de trabajo estaba contemplado en la plataforma electoral de la UCR. Sin embargo, el interés por reformar el modelo de representación sectorial hizo que el gobierno presentase un temprano proyecto de reforma de la ley de asociaciones sindicales

---

<sup>101</sup> Ley 23288 (B.O. 29/10/1985) y Decreto Reglamentario 2229 (B.O. 25/11/85). Esta ley menciona como antecedente el acta firmada en 1974 entre las Cajas de AAFP, la CGT y la Secretaría de Estado de Seguridad Social, a partir de la cual se había acordado la creación de un Fondo de Reserva de Asignaciones Familiares, que debía conformarse con las reservas y excedentes de los ingresos de las cajas y estaba destinado a compensar posibles déficits de cualquiera de ellas así como la ampliación de beneficios.

<sup>102</sup> Ver capítulo 2 en este libro.



que buscaba el pluralismo sindical.<sup>103</sup> La derrota parlamentaria de este proyecto llevó al gobierno a postergar las negociaciones paritarias por medio del Decreto 2224/85, que limitó el alcance de las negociaciones salariales y generó fuertes reclamos de la CGT (Bisio y Fernández, 1999). En 1987 el gobierno promovió un nuevo intento de concertación económico-social, convocó a un líder sindical para la cartera de trabajo y propuso el restablecimiento de las negociaciones colectivas de trabajo. En febrero de 1988, en un marco de profunda crisis fiscal y económica, el nuevo intento de concertación puso en funcionamiento las negociaciones paritarias suspendidas por la dictadura en 1976 y constituyó el Consejo Nacional del SMVyM, suspendido por otra dictadura en 1968.<sup>104</sup> Sin embargo, la intención de que dicho consejo oficiase como núcleo de un nuevo Pacto Social no fue tomada con beneplácito por el sindicalismo a tal punto que durante ese año se realizaron los últimos tres paros generales de los trece mencionados.<sup>105</sup> Las pujas y las tensiones en las negociaciones por la actualización salarial llevaron a la paralización del Consejo del SMVyM. En ese mismo momento, el gobierno radical anunció un incremento de las AAF, que para algunas prestaciones alcanzó el 100%.

Finalmente, la escalada inflacionaria y una profunda crisis social conminaron el adelanto del recambio gubernamental, que se concretó a mediados de 1989; la crisis empañó la trascendencia del evento: luego de 51 años, un presidente constitucional traspasaba el mando a otro de esa misma condición.<sup>106</sup> Carlos Menem inició su gobierno enfrentando dicha crisis con un profundo proceso de reforma del Estado y privatizaciones de servicios públicos que incluyó la creación del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) (Decreto-ley 2284/91). Con este sistema se generó una cuenta única de flujo de capitales correspondientes a aportes y contribuciones del régimen de jubilaciones, OOSS, Fondo de Desempleo y AAF. Este fondo recibió el mismo

---

<sup>103</sup> Conocida como Ley Mucci, por el apellido del ministro de Trabajo que la elaboró, fue aprobada por la Cámara de Diputados y rechazada por un voto en el Senado el 14 de marzo de 1984.

<sup>104</sup> El gobierno ratificó, de ese modo, los acuerdos del Estado con la OIT sobre el Fomento de la Negociación Colectiva; la Ley 23545/88 restableció con algunas modificaciones la ley de convenios colectivos de trabajo (14250) de 1953.

<sup>105</sup> Los representantes gremiales solicitaban un incremento salarial del 47%, mientras que el gobierno ofrecía el 25%; en septiembre de este año se produjo la décimo tercera huelga general (*Ámbito Financiero*, 17/8/88: 2).

<sup>106</sup> El lapso puede ser corregido a 61 años si se cuestionan las garantías constitucionales del régimen político que posibilitó el traspaso de mandato entre Agustín Justo y Roberto Ortiz en 1938, lo que lleva a considerar el traspaso de mando entre Marcelo T. de Alvear e Hipólito Yrigoyen de 1928.

nombre que el proyectado y frustrado en 1980: Contribución Unificada de la Seguridad Social.<sup>107</sup> Para Carlos Chébez, el gobierno consiguió instrumentar “el viejo anhelo gubernamental de controlar bajo un único sistema centralizado la totalidad de los aportes de la seguridad social y en forma especial los de las OOSS y los de AAFF” (1992: 131). No obstante, el proceso de unificación no había terminado y ese mismo gobierno dio marcha atrás con el control de los fondos de las OOSS.<sup>108</sup>

El proceso de transferencia de las Cajas de Asignaciones familiares al SUSS estuvo cargado de tensiones y discusiones públicas entre los sindicatos que agrupaban a los trabajadores de las cajas y el Ministerio de Trabajo, organismo promotor y ejecutor del decreto de la desregulación económica en el ámbito de la seguridad social. El poder de presión de estos sindicatos era dispar; mientras que los empleados de CASFPI habían creado un pequeño sindicato, los empleados de CASFEC eran representados por el poderoso sindicato de los mercantiles. Si bien la estatización preveía las indemnizaciones por “retiro voluntario” y el traspaso del personal de las cajas a organismos de la repartición pública federal, el elemento menos explícito del debate era la magnitud de la planta de personal de las Cajas de AAFF y sus remuneraciones, así como cierto interés por parte del Sindicato de Comercio por controlar esta institución. A principios de 1991, los empleados de CASFEC eran 3038, de los cuales el 20% había sido reclutado en los últimos 17 meses.<sup>109</sup> Esto agravó el volumen de los gastos administrativos, que se encontraban muy por encima de los valores permitidos por la ley.<sup>110</sup>

La polémica en torno a la estatización de las AAFF estuvo atravesada por dos cuestiones: la primera fue si el gobierno de las cajas era o no un modelo de coestión obrero-patronal como sostenían los sindicalistas de comercio; la segunda era el cuestionamiento a la estatización, que hacía SICASFPI (el

---

<sup>107</sup> Para una descripción del subsistema de AAFF dentro del SUSS, ver Curcio (2011).

<sup>108</sup> El Estado sigue sin manejar esos recursos y con muchas dificultades de fiscalización de ese vector tan particular de la salud pública.

<sup>109</sup> Esa planta de personal pasó de 2570 en julio de 1989 a 3038 en enero de 1991; según Chébez, el incremento estuvo motivado por el hecho de que en 1987 comenzaron a integrarse a la administración de las Cajas sectores sindicales y empresarios: “el poderoso sindicato mercantil y la Cámara Argentina Mercantil, en el caso de la ex CASFEC, y la UIA, en el caso de la CASFPI, logran posiciones de poder e influencia en numerosas nombramientos que hacen crecer las plantas de personal” (1992: 129).

<sup>110</sup> En el momento de su estatización, los gastos administrativos CASFEC representaban el 25% de su recaudación, mientras que la norma que la regía autorizaba solo un 3%; además, “eran altos los niveles individuales de los salarios” (Chébez, 1992: 190).

sindicato de la caja de industria). Su titular, Guillermo Zuccotti, afirmaba: “La medida es ilegal porque se está procediendo a estatizar una entidad privada”. Por su parte, el secretario de Trabajo, Rodolfo Díaz, en respuesta a ambos argumentos sindicales concluyó que estos problemas se debían a que las Cajas eran un “travesti institucional” (*Página 12*, 21/11/1991). Ambos argumentos sindicales fueron debilitados por “la nula presencia empresarial en este debate” (Chébez, 1992: 132).

La creación del SUSS representó para las cajas de AAFF una medida de doble impacto. Por un lado, su superávit financiero se convirtió en un instrumento para atender los desequilibrios del Sistema de Seguridad Social. Chébez sostiene que “la libre disposición por parte del estado de los fondos de las ex CASFEC y CASFPI [tuvo] una fuerte incidencia en el cierre de la brecha de financiamiento de la seguridad social a fin de 1991, requisito necesario para dar cumplimiento a las condiciones de entrada de Argentina al Plan Brady” (1992: 134).<sup>111</sup> Por otro lado, la disolución de estas cajas marcó el final de su relación ambivalente con el Estado; su estatización, y la consiguiente expropiación de sus bienes, confirma que, pese al carácter de entidades públicas de derecho privado, estas actuaron como apéndices estatales de la seguridad social. Más allá de la resistencia y las movilizaciones del personal administrativo de las cajas contra la medida, la estatización se concretó. Sin embargo, parece haber estado mediada por una negociación que habría permitido que el poderoso sindicato de comercio definiese la designación del nuevo gerente del Subsistema de Asignaciones Familiares. Según Chébez, “el nombramiento ‘fue el final feliz’ de la controversia sobre el control de las Cajas entre la máxima autoridad del gremio mercantil y el ministro de trabajo y seguridad social” (1992: 132). El cargo fue ocupado por el economista Alfredo Gamietea, quien se había desempeñado como director de CASFEC hasta su disolución. Este funcionario se mantuvo hasta fines de marzo de 1996, cuando fue separado de su función luego de haber sido denunciado, por la cartera de trabajo, por estafa y malversación de los fondos que administraba.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> El Plan diseñado por Nicholas Brady, secretario del Tesoro de Estados Unidos, fue adoptado por la Argentina con el fin de reestructurar la deuda externa. A fin de llegar a un acuerdo con los acreedores y acceder al Plan Brady, se le exigía a nuestro país aplicar las medidas contempladas en el Consenso de Washington.

<sup>112</sup> Al respecto, el diario *La Nación* tituló: “Millonaria estafa contra la ANSES”. La nota agrega: “El ministro de Trabajo, Armando Caro Figueroa, reveló ayer la existencia de una organización clandestina, integrada por funcionarios de la Administración Nacional de la Seguridad Social, que habría defraudado al fisco por un monto superior a los \$80.000.000 mediante maniobras

## 7. Evolución de la cobertura de las asignaciones familiares

En el estudio y análisis del proceso de institucionalización las AAFF entre 1957 y 1991 pudimos observar situaciones que se han presentado con bastante recurrencia. Luego de la institucionalización de las Cajas de Asignaciones Familiares, la creación de nuevas prestaciones y sus aumentos se encontraron por lo general siempre anteceditos o formando parte de un contexto crítico de negociación salarial entre trabajadores, empresarios y Estado. La retribución abonada al trabajador en concepto de AAFF en relación con el salario varió significativamente a lo largo del período; esto se observa en el análisis de la normativa, en particular en el desarrollo de las diversas prestaciones del conjunto de las AAFF y aparece registrado en los gráficos 1 y 2, cuyo análisis presentaremos luego de una breve referencia a la metodología empleada para su elaboración.

Los gráficos requirieron la construcción de una serie que mostrase la evolución de los valores de las prestaciones de AAFF y del salario mínimo para el período en estudio.<sup>113</sup> Esta elaboración fue posible, en primer lugar, gracias a una publicación oficial, no periódica, de CASFPI en la que se presentaron los valores nominales de las prestaciones de AAFF entre 1957 y 1980 y del SMVyM entre 1964 y 1980, actualizados según el signo monetario de 1980.<sup>114</sup> Esa información fue complementada para los años 1957 a 1964 con los valores de los salarios básicos de convenio para los trabajadores peones del sector manufacturero.<sup>115</sup> Para ello, comparamos los valores de los salarios de convenio

---

con asignaciones familiares. La banda [...] era encabezada por el ex gerente de Asignaciones Familiares, Alfredo Gamietea, quien fue separado del cargo a fines de marzo último. El ministro no confirmó ni desmintió que Gamietea haya sido designado, en 1989, a instancias del dirigente mercantil Armando Cavalieri, como suponen fuentes del organismo. En virtud de la denuncia penal formulada contra un grupo de ex funcionarios que fraguaban reintegros de asignaciones familiares, en muchos casos de empresas inexistentes [...]. Interviene el juez federal Juan Branca (22/8/1996).

<sup>113</sup> Hacemos la aclaración de que en este trabajo solo nos enfocaremos en relacionar las AAFF con el SMVyM. No desconocemos la importancia que puede tener relacionarlas con el salario medio, pero, por un lado, no disponemos de una serie para el período en estudio y, por el otro, recordamos que es la propia ley de SMVyM de 1964 la que vincula institucional y normativamente las AAFF al cálculo del SMVyM al fijar su monto como un porcentaje de este.

<sup>114</sup> *Caja de Subsidios Familiares para Empleados de la Industria en: CASFPI Ley 18.017*. Actualización 30 de noviembre de 1980.

<sup>115</sup> Datos publicados en: "Salarios promedios de convenio para peones y oficiales con detalle anual de la industria manufacturera en m\$n, por hora", en *Salarios Básicos de Convenios: Período: años 1950-68*, Secretaría de Estado de Trabajo. Dirección Nacional de Recursos Humanos.

entre 1964 y 1968, que resultaron ser similares a los de la serie de SMVyM publicados por CASFPI para el mismo período, por lo que asumimos que los salarios de convenio para los peones del sector manufacturero podían ser usados como estimación del salario mínimo.<sup>116</sup> Obtenidos los valores nominales de la serie, los llevamos a valores constantes ajustándolos a pesos de 1980 deflactados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de 1999 publicado por INDEC, cuya serie comprende el lapso analizado.

Conociendo los valores de las prestaciones por asignaciones familiares y del salario mínimo, hicimos un ejercicio hipotético de cálculo de cuánto representaría para un asalariado la retribución abonada en concepto de AAFD según fuera jefe de hogar de una familia tipo o de una familia numerosa.<sup>117</sup> Los datos del gráfico 1 muestran la variación porcentual de las AAFD en relación con el salario mínimo para cada tipo de familia y para el período considerado (1957-1980); en el gráfico 2 agregamos las variaciones del propio salario mínimo.

Entre 1957 y 1963, el monto cobrado por el trabajador en concepto de AAFD respecto del salario mínimo mostró una tendencia a la baja, con algunas leves recuperaciones en 1960 y 1962, por efecto de la asignación por escolaridad que se instituyó en 1961, y por una leve caída del salario mínimo para esos mismos años; sin embargo, no alcanzaron a representar el valor de 1957. Esta tendencia a la baja puede explicarse principalmente por la ausencia de actualización de las prestaciones de AAFD ya que el valor del salario mínimo no evidencia incrementos respecto de 1957.

La ley de SMVyM de 1964 implicó no solo una recuperación del salario, sino también de las prestaciones (gráfico 1). Estas fueron fijadas (y se mantuvieron hasta 1968) como un porcentaje de ese salario con lo cual la retribución en con-

---

Departamento Socio-económico. División Estadísticas Sociales, octubre de 1968. Utilizamos este piso salarial pues hasta 1964 la fijación de un salario mínimo es incierta.

<sup>116</sup> Dado que la ley de SMVyM lo estipulaba a partir de una familia tipo, dicho salario mínimo fue depurado de asignaciones familiares para obtener los valores del SMVyM de un trabajador soltero.

<sup>117</sup> Para tal ejercicio, fijamos que la familia tipo se constituye por el jefe de hogar, cónyuge y dos hijos en edad escolar primaria. La familia tipo, según la ley de SMVyM 16459/64, era aquella constituida por el jefe de hogar, el cónyuge y dos hijos. Por su parte, la familia numerosa que tipificamos está constituida por el asalariado, el cónyuge y cuatro hijos en edad escolar primaria. Si bien la Ley 18017/68 considera familia numerosa a partir del tercer hijo, nos interesa poner de relieve el impacto diferencial de este complemento y la variación se observa mejor de ese modo.

cepto de AAFV para un trabajador con familia tipo pasó a representar alrededor del 45% y para familia numerosa un 75% del SMVyM de un obrero soltero.

A partir de 1969, la variación de las AAFV para ambos tipos de familia se incrementó, pero los montos percibidos por familia numerosa tuvieron un aumento superior en tres momentos bien claros de acuerdo con el gráfico 1, en los cuales una familia numerosa podía percibir por este concepto más que el salario mínimo:

1. En 1969, por primera vez la retribución en concepto de asignaciones familiares superó en un 10% el valor del salario mínimo. Esto se explica principalmente por la importancia que tiene el complemento que la ley de AAFV de Onganía de ese año establece para la familia numerosa.
2. En 1975, luego de seis años de descenso, lo que el trabajador recibía en concepto de asignaciones familiares llegó al 103% del SMVyM. Hay que tener en cuenta que en 1974 se estipuló un complemento de AF por escolaridad para este tipo de familia.
3. En 1977 y 1979, las proporciones llegaron a un máximo para toda la serie alcanzando el 135 y 136%, respectivamente.

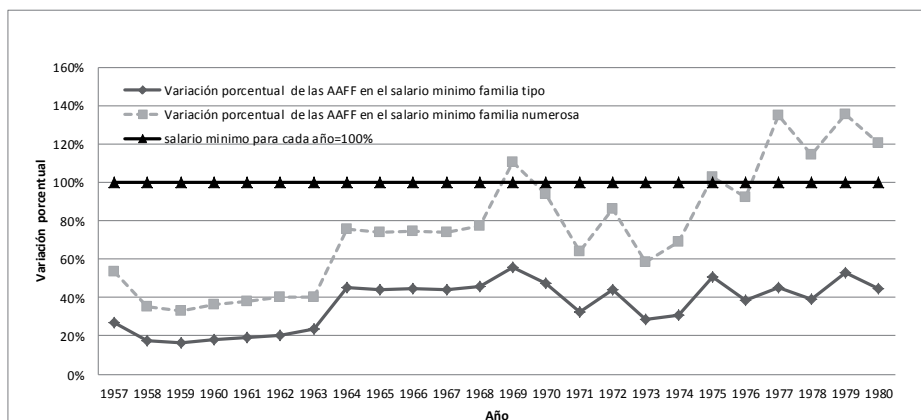
La evolución del salario mínimo en el gráfico 2 presenta una enorme caída desde 1975 (afectado por el Rodrigazo y medidas posteriores de la dictadura), que al finalizar la serie tiene valores muy inferiores a los de 1957, descenso acompañado por el de las asignaciones familiares que, sin embargo, con respecto al SMVyM, alcanzan los picos indicados en el punto 3 debido a decretos de aumentos con mayor impacto en las familias numerosas.

Si bien la serie de datos disponibles termina en 1980, a fines de la década se registraron nuevos descensos. La información proveniente de fuentes periódicas permite observar que en 1988 la relación entre el valor percibido en concepto de AAFV para una familia numerosa en relación con el SMVyM representaba el 34% y la mitad de eso para una familia tipo, similar a la situación de 1958-1959, cuando las asignaciones no incluían las prestaciones por escolaridad y familia numerosa.<sup>118</sup>

---

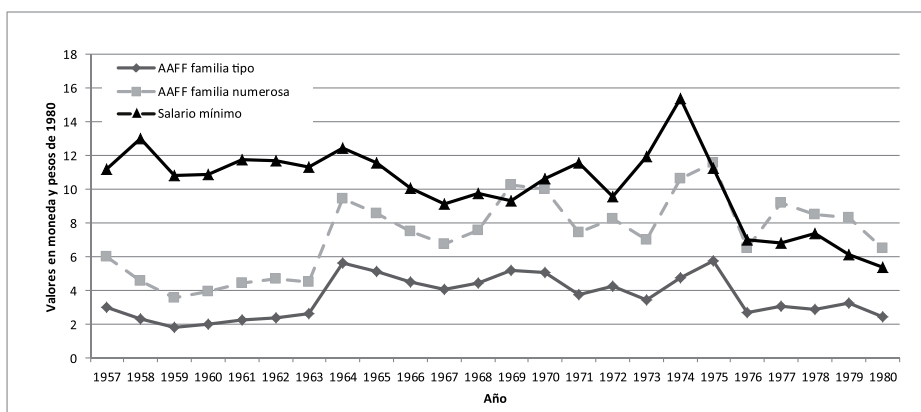
<sup>118</sup> Datos sobre el valor del SMVyM y la asignación familiar por hijo, cónyuge y escolaridad para 1988 en *Ámbito Financiero*: “Pasó a cuarto intermedio el Consejo de Salario Mínimo. Fijan Asignaciones Familiares” (17/8/1988).

**Gráfico 1. Variación porcentual de las AAFF (para familia tipo y familia numerosa) en relación con el salario mínimo, 1957-1980**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CASFPI Ley 18017. Actualización 30 de noviembre de 1980. Secretaría de Estado de Trabajo. Dirección Nacional de Recursos Humanos. Departamento Socio-Económico. División Estadísticas Sociales, octubre de 1968 e IPC- Nivel General- serie en base 1999=100, INDEC.

**Gráfico 2. Variación del valor de las AAFF (familia tipo y familia numerosa) y salario mínimo, 1957-1980**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CASFPI Ley 18017 Actualización 30 de noviembre de 1980. Secretaría de Estado de Trabajo. Dirección Nacional de Recursos Humanos. Departamento Socio-Económico. División Estadísticas Sociales, octubre de 1968 e IPC- Nivel General- serie en base 1999=100, INDEC.

## 8. Conclusiones

En la Argentina de la segunda década del siglo xx, las asignaciones familiares surgieron como propuesta conservadora en contrapunto con la demanda de un piso salarial formulada por sindicalistas y formalizada en proyectos legislativos por el Partido Socialista. El catolicismo social lideró la oposición al salario mínimo instalando como ariete el salario familiar, fundado en la idea del trabajador padre de familia sostén de hogar, y subordinando la redistribución del ingreso a una moralización social que coloca al asalariado como el responsable público del sustento doméstico y a la mujer como la responsable de los cuidados de la higiene y la disciplina familiar. Conjugó así un argumento complementario al de la familia como célula básica de la sociedad con la relectura neoclásica de la ley de Say, que considera el salario mínimo distorsivo del mercado de trabajo.

No obstante, en el debate internacional de entreguerras, las asignaciones familiares fueron ganando el interés de las organizaciones de trabajadores, que las sumaron a sus reclamos de salario mínimo. Por su parte, la impronta conservadora local de la década de 1930 consiguió que esas demandas fuesen tratadas de modo disuasivo por el sistema político soslayando un proyecto sindical bancario de instituto compensador. El Senado Nacional consideró que legislar un subsidio puntual era una medida más simple y económica que organizar una Caja de Compensaciones que evitase la competencia desigual generada por trabajadores con diferentes cargas de familia frente al interés patronal por reclutar fuerza de trabajo con menores cargas. Frente a la complejidad de un diseño institucional de ese tipo, la opción fue un subsidio familiar bajo para los empleados con salarios bajos. Los empresarios más inquietos, así como nuevos exponentes del catolicismo social, presentaron de manera poco consecuente proyectos que intentaban corregir ese deficiente punto de partida de las asignaciones familiares plasmado en el Estatuto Bancario de 1940. Finalmente, la creación de cajas empresariales de compensación solo se produjo luego de que las asignaciones familiares se diseminasen como subsidios *ad hoc* en los convenios colectivos de trabajo, durante los dos primeros gobiernos de Juan Perón; se convirtieron de este modo en una verdadera fuente de distorsión para el cálculo de precios y salarios y en un elemento adicional de fricción en el debate paritario.

El surgimiento en 1957 de CASFPI y CASFEC solo se concretó gracias a una importante intervención estatal que buscó sustraer las asignaciones familiares de los convenios laborales. Pero que las convirtió, a su vez y como mostramos



antes, en un recurso gubernamental *ad hoc* para complementar salarios frente a los deterioros inflacionarios y a los cercenamientos del debate paritario. El argumento conservador volvió a apelar al trabajador sostén del hogar y puso el énfasis en la familia numerosa.

Los 34 años de existencia de las cajas de asignaciones familiares muestran que pasaron más de la mitad de ese tiempo intervenidas por el Estado, que finalmente las expropió sin mayores objeciones de las partes en 1991. Así, mientras los empresarios no hicieron defensa alguna de estas cajas que les pertenecían, los sindicatos solo defendieron los puestos de trabajo que sus estructuras administrativas habían desarrollado y que los propios sindicalistas parecen haber ayudado a sobredimensionar y usufructuar. No hubo una defensa sindical de estas instituciones, creadas con el objeto de ordenar un vector de protección para los trabajadores y cuyo diseño político los integraba de modo proporcional como participantes en los órganos de gobierno.

En síntesis, esta extensa reconstrucción del desarrollo de las asignaciones familiares en la Argentina permite observar que tuvieron un comportamiento supletorio, cuando no disuasivo, de los debates en torno a los niveles básicos de retribución salarial. Así, el primer ciclo, previo a la constitución de las cajas en 1957, posibilitó el aplazamiento sucesivo del debate y la concreción de un piso salarial para todos los trabajadores. Las asignaciones familiares surgidas en este período apenas lograron constituir subsidios fragmentarios y diferenciados para algunos trabajadores registrados. En el segundo período (1957-1991), se buscó institucionalizarlas como un componente estable y relevante de la seguridad social, que permitiese nivelar las cargas diferenciales de responsabilidad familiar de mujeres y hombres asalariados. Sin embargo, las espirales inflacionarias y los conflictos laborales, que constituyen los torbellinos redistributivos de nuestra sociedad, las convirtieron en un instrumento paliativo del fracaso de la concertación social así como de la desigualdad y de la pobreza que esos fracasos siempre generan.

## **Bibliografía**

Arza, Camila (2010). "La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios". En Torrado, Susana, *El costo social del ajuste (1976-2002)*. Buenos Aires: EDHASA.

- Ashford, Douglas (1989). *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Baldwin, Peter (1992). *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Belmartino, Susana (2005). “Crisis y reformulación de las políticas sociales”, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”. En Suriano, Juan (dir.), *Nueva historia argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Belmartino, Susana (1996). “Las obras sociales: continuidad o ruptura en la Argentina de los años 40”. En Lobato, Mirta Z. (ed.), *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en Argentina*. Buenos Aires: Biblos-Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 211-246.
- Beveridge, William (1945). *Seguro Social en Gran Bretaña*. Buenos Aires: Losada.
- Bikkal, Dionisio (1960). *Los Subsidios Familiares en el mundo*. Serie Estudios, N° 61. Madrid: Ministerio de Trabajo (INPS).
- Bisio, Raúl y Fernández, Arturo (comps.) (1999). *Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina*. Buenos Aires: Lumen/Humanitas.
- Bitrán, Rafael (1994). *El Congreso de la Productividad. La reconversión económica durante el segundo gobierno peronista*. Buenos Aires: El Bloque.
- Bravo, Héctor (1985). *A cien años de la Ley 1420*. Buenos Aires: CEAL.
- Bunge, Alejandro (1984 [1940]). *Una nueva Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Cafferata, Juan (1940). *Labor Parlamentaria*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional.
- Canitrot, Adolfo (1980). “La disciplina como objeto de la política económica”. *Desarrollo Económico*, N° 75, enero-marzo.
- Campione, Daniel (1996). *El aparato del Estado. Sus transformaciones. 1943-1946*. Buenos Aires: INAP-CEPAS.
- Campione, Daniel (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cavarozzi, Marcelo (2006). *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel.

- Chébez, Víctor P. (1992). "El desarrollo y la crisis final de las asignaciones familiares en el marco de las políticas de ajuste". *Estudios del Trabajo*, N° 4, segundo semestre.
- Cordini, Miguel Ángel (1966). *Derecho de la seguridad social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1999). "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90". *Desarrollo Económico*, N° 154, 195-212.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1991). "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1880-1990". *Estudios de Trabajo*, N° 1, primer semestre.
- Curcio, Javier (2011). "Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década de 1990 y de la primera década del siglo XXI". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina. 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Damill, Mario (2005). "La economía y la política económica: del viejo al nuevo endeudamiento". En Suriano, Juan (dir.), *Dictadura y democracia (1976-2001)*, Tomo X de la Colección Nueva Historia Argentina. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 155-224
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina. 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- 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, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina. 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- De Imaz, José Luis (1986). "Alejandro Bunge, economista y sociólogo (1860-1943)". *Desarrollo Económico*, N° 55.
- De Rizz, Liliana, Cavarozzi, Marcelo y Feldman, Jorge (1987). "Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina contemporánea". *Estudios CEDES*, diciembre.

- De Rizz, Liliana (2000). *La política en suspenso: 1966-1976*. Buenos Aires: Paidós. Col. Historia Argentina, dirigida por Tulio Halperín Donghi.
- De Swann, Abram (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Del Campo, Hugo (1983). *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Donzelot, Jacques (1978). *La policía de las familias*. Valencia: Pre-textos.
- Doyon, Louise (2002). “La formación del sindicalismo peronista”. En Torre, Juan Carlos (dir.), *Nueva historia argentina*, Tomo VII, Cap. VII. Buenos Aires: Sudamericana.
- Falcón, Ricardo y Monserrat, Alejandra (2001). “Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)”. En Falcón, Ricardo (dir.), *Nueva historia argentina*, Tomo VI, Cap. VI. Buenos Aires: Sudamericana.
- Fair, Hernán (2009). “La dinámica del sistema político durante el gobierno de Alfonsín”. *Temas y Debates*, N° 17, agosto.
- Falcón, Ricardo (1984). *Los orígenes del movimiento obrero (1857-1898)*. Buenos Aires: CEAL.
- Falcón, Ricardo y Monserrat, Alejandra (2000). “Estado, empresas, trabajadores y sindicatos”. En Falcón, Ricardo (dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Colección Nueva Historia Argentina, Tomo VI. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 151-194.
- Feldman, Jorge, Golbert, Laura e Isuani, Ernesto (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: CEAL.
- Ferraro, Nicolás y Schiavi, Marcos (2012). “La resistencia obrera en el largo plazo: racionalización industrial y luchas obreras en una coyuntura crítica (1954-1956). El caso metalúrgico”. *Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, Año 6, N° 11, segundo semestre.
- Flier, Patricia (2000). “El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”. En Panetieri, José (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gaudio, Ricardo y Pilone, Andrés (1988a). “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina 1935-1943”. En Torre, Juan Carlos (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*. Buenos Aires: Legasa.

- Gaudio, Ricardo y Pilone, Andrés (1988b). "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo 1935-1945". En Torre, Juan Carlos (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*. Buenos Aires: Legasa.
- Jiménez Zapiola, Marcos y Leguizamón, Carlos M. (1988). "La concertación peronista de 1955: el Congreso de la Productividad". En Torre, Juan Carlos (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*. Buenos Aires: Legasa.
- Giordano, Verónica (2012). *Ciudadanas incapaces: la construcción de los derechos civiles de las mujeres en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- González Bollo, Hernán (2012). *La teodicea estadística de Alejandro E. Bunge (1880-1943)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Gramsci, Antonio (1981). *Cuadernos de la cárcel*. Edición crítica del Instituto Antonio Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. México: Era.
- Golbert, Laura (2008). "Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón". En Barry, Carolina, Ramacciotti, Karina y Valobra, Adriana. *La Fundación Eva Perón y las mujeres. Entre la provocación y la inclusión*. Buenos Aires: Biblos.
- Goldbert, Laura y Lo Vuolo, Rubén (2006). *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011). "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina. 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Isuani, Aldo (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires: CEAL.
- James, Daniel (1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina. 1946-1976*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Jáuregui, Aníbal (2012). "El desarrollo industrial y el debate sobre la eficiencia obrera (1955-1962)". Tercer Congreso Latinoamericano de Historia económica. Universidad Nacional del Comahue. San Carlos de Bariloche, 23 al 27 de octubre.

- Laguado Duca, Arturo (2011). *La construcción de la cuestión social: el desarrollismo post peronista*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Lvovich, Daniel (2006). "Sindicatos y empresarios frente al problema de la Seguridad Social". En Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (comps.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Marshall, Adriana (1990). *Políticas sociales: el modelo neoliberal*. Buenos Aires: Legasa.
- Marshall, Adriana y Perelman, Laura (2004). "Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos". *Estudios Sociológicos*, XXII, 65.
- Matsushita, Hiroshi (1986). *Movimiento obrero argentino 1930-1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Mossier, Verónica (2009). "El sistema de Seguridad Social en debate. Los proyectos del INPS, el Parlamento y el Poder Ejecutivo entre 1946 y 1951". 9º Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Santa Fe, 19 al 22 de agosto.
- Nari, Marcela (2004). *Políticas de maternidad y maternalismo político: Buenos Aires 1890-1940*. Buenos Aires: Biblos.
- O'Donnell, Guillermo (1996). *El estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano.
- Palomino, Héctor (2005). "Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales". En Suriano, Juan (dir.), *Nueva historia argentina. Dictadura y Democracia (1976-2001)*, Tomo X. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rapoport, Mario (2011). "Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas". En Vázquez Blanco, Juan Manuel y Franchina, Santiago (comps.), *Aportes de la economía política en el Bicentenario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rofman, Alejandro, Grushka, Carlos y Chébez, Víctor (2001). "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina". VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Ross, Peter (1993). "Justicia social: una evaluación de los logros del peronismo clásico". *Anuario del IEHS*, VIII.

- Ross, Peter (1988). *Policy formation and implementation of social welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*. Tesis PHD. Sídney, University of New South Wales.
- Rubio, Valentín (1979). *Manual de Asignaciones Familiares*. Buenos Aires: Cangallo.
- Simón, Julio (2006). “Breve informe sobre la negociación colectiva en la República Argentina”. *Revista de Trabajo*, Año 2, N° 3, julio-diciembre.
- Soprano, Germán (2000). “El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo, 1907-1943”. En Panettieri, José (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires: Eudeba.
- Suriano, Juan (1989-1990). “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”. *Anuario*, N° 14. Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- Suriano, Juan (2000). “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en la Argentina”. En Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina (1870-1943)*. Buenos Aires: La Colmena.
- Tardío Vallejo, Luis (1978). “Régimen de Asignaciones Familiares en el Sistema de Seguridad Social Argentina”. *Informe Laboral*. Córdoba: Editora Argentina.
- Torrado, Susana (2003). *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*. Buenos Aires: Ediciones de La Flor.
- Torre, Juan Carlos (1989). “Los sindicatos en el gobierno, 1973-1976”. Buenos Aires: CEAL.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa (2002). “La democratización del bienestar”. En Torre, Juan Carlos (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. Colección Nueva Historia Argentina. Buenos Aires: Sudamericana.
- Unsain, Alejandro (1945). *Ordenamiento de las Leyes Obreras Argentinas*. Buenos Aires: Losada.
- Villarruel, José C. y Berrotarán, Patricia (1995). “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra”. En Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José C. (eds.), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria. 1912-1946*. Buenos Aires: Biblos, pp. 351-381.
- Zimmermann, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

## Diarios consultados

*Ámbito Financiero; Clarín; La Nación; La Razón; La Prensa; La Vanguardia; La CGT de los Argentinos; El Litoral; Página 12.*

## Publicaciones oficiales de entidades gubernamentales, no gubernamentales y documentos partidarios consultados:

- *Comité Ejecutivo de Partido Socialista, Talleres de La Vanguardia (1924): “Seguro Social y Devaneo Jubilatorio”*. Buenos Aires, 1924
- *Acción Católica Argentina (1941): Proyecto de Ley de Asignaciones Familiares, presentado por la Junta Central de la Acción Católica Argentina*. Buenos Aires: ACA.
- TLOR: “Todas las leyes obreras de la Revolución” (1946). Informe de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Buenos Aires.
- *Primer Plan Quinquenal (1947)*.
- *2° Plan Quinquenal (1953)*. Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- *Boletín Mensual del INPS (1961-1967)*. Instituto Nacional de Previsión Social.
- *Revista de la Seguridad Social (1968-1984)*. Ministerio de Bienestar Social, Subsecretaría de Seguridad Social.
- *Revista del Instituto Nacional de Previsión Social (1990-1992)*. Instituto Nacional de Previsión Social.
- *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- *Boletín Oficial de la Nación*.
- *Revista de Trabajo y Previsión Social (1947, 1948, 1964)*. Ministerio de Trabajo y Previsión.
- *Salarios Básicos de Convenio. Período: años 1950-1968*. Secretaría de Estado de Trabajo. Dirección Nacional de Recursos Humanos. Departamento Socio-económico. División Estadísticas Sociales, octubre de 1968.
- *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados Nacional*.
- *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores Nacional*.



- *CASFPI Ley 18017* (1980).
- *Convenios Colectivos de Trabajo año 1954*. Archivo Intermedio, Archivo General de la Nación.
- Serie histórica del IPC en base 1999=100, INDEC.

## **Descriptores**

AAFF: Asignaciones Familiares

CASFEC: Caja de Asignaciones Familiares para Empleados de Comercio

CASFPE: Caja de Asignaciones Familiares para Personal de la Estiba

CASFPI: Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria

DSCDN: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados Nacional

DSCSN: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores Nacional

OIT: Organización Internacional del Trabajo



## Capítulo 5

# **Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación**

*María Ignacia Costa y Susana Hintze*

### **1. Presentación**

En el libro anterior (Danani y Hintze, 2011), dedicamos un capítulo a las asignaciones familiares con énfasis en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Creada a fines de la década pasada, constituye la medida de mayor peso en el campo de las políticas y la seguridad social. En el capítulo “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación en la protección” (Hintze y Costa, 2011), nos ocupamos del análisis de los aspectos que corresponden propiamente al sistema de protección y al del proceso político en el curso del cual se construyen los alcances y los límites, las demandas y las concesiones, de diverso tipo todas ellas, en torno a la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Para ello, en esa ocasión presentamos brevemente la historia y composición del sistema de asignaciones familiares desde su creación hasta el momento en que se incorpora la AUH; luego nos detuvimos en la nueva asignación y su dimensión institucional y posteriormente analizamos los contenidos político-culturales del debate de largo plazo que la precede e impulsa: la disputa que sintetizamos con la expresión “inclusión por el ingreso versus inclusión por el

trabajo”, cuyo primer componente tiene una trayectoria que se inicia a mediados de los noventa con la difusión de posturas a favor del ingreso ciudadano o renta básica. Asimismo, analizamos, a través de la reconstrucción periodística, las discusiones en que se enmarcó esta medida de política en el corto plazo que abarca los meses previos (desde enero del 2009) hasta un año después de creada. Lo hicimos recortando actores y siguiendo sus discursos públicos. En aquel momento señalamos: “No nos proponemos cerrar con conclusiones en razón de la novedad de la AUH: ‘novedad empírica’ por el escaso tiempo transcurrido desde su creación y, menos obvia quizás, ‘novedad paradigmática o de orientación’, que se expresa como modalidad de política” (Hintze y Costa, 2011: 155). De todos modos, planteamos que “la AUH se presenta como el paso que más avanza en dirección a una simultánea reconfiguración del Sistema de Seguridad Social y de asistencia social, capaz de perfilar una nueva relación entre ambos” (Danani y Hintze, 2011: 26).<sup>1</sup>

A cuatro años de implementada la AUH —estabilizada en casi 3,3 millones de niños, niñas y adolescentes—,<sup>2</sup> es posible avanzar en algunas cuestiones abiertas en el libro anterior. En esa línea, este capítulo tiene por objetivo profundizar el análisis de esta política en el contexto de la tensión entre seguridad social y asistencia, que consideramos intrínseca a esta medida como producto de su forma de creación (modalidad particular de respuesta a la disputa presente en su origen, a la que nos hemos referido más arriba) así como de su diseño institucional.

Respecto de esta tensión, comenzamos precisando que la asistencia y la seguridad social se inscriben en tradiciones (en historias) diferentes: la primera, organizada en torno al principio de la necesidad, fuertemente vinculada con las características de la persona y de su situación; la segunda, en cambio, referenciada en el reconocimiento de derechos: acotados, estratificados y segmentados en muchos casos, pero sus sujetos (por lo general, trabajadores asalariados formales) pueden invocar esa condición como fuente de derechos. En este marco, concluimos que la extensión de las asignaciones a un espectro tan amplio de

---

<sup>1</sup> Un estudio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social discrepa de este enfoque compartido por diferentes autores (Grassi, 2012; López, 2011; Mazzola, 2012): “[...] la propuesta no se refiere a un modelo de **intervención pública novedosa** sino que recupera y amplía la extensión de dicho sistema a los niños/niñas no cubiertos hoy a causa de situaciones impuestas en el mercado de trabajo que dejaron a los trabajadores sin acceso a la seguridad social y a la protección de las normas laborales” (Roca y otros, 2012: 104, destacado nuestro).

<sup>2</sup> El último dato disponible es de 3.283.656 destinatarios (MTEySS, a partir de liquidaciones de la ANSES, abril de 2013).

población y, en particular, el reconocimiento de ese derecho a trabajadores no registrados, podría estar indicando un avance de la asistencia hacia un estatuto de derechos. De manera menos optimista, el proceso podía ser interpretado como una asistencialización de la seguridad social. En dicha oportunidad señalamos que su inclinación hacia una vertiente u otra dependería casi exclusivamente de las condiciones en las que se basaran los beneficios originales, es decir: “Cuanto mayores y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda” (Hintze y Costa, 2011: 176-177). Más aún, puede también reforzar esa tensión el tema del financiamiento, particularmente el punto que refiere a la sustentabilidad financiera de la política y su estatus legal, el cual le otorga (o no) condición de derecho independiente de la voluntad política del gobierno de turno.

En lo que hace a la tensión que deriva del propio diseño institucional, señalamos entre los aspectos más valorables de esta medida haber incluido la AUH en el régimen preexistente de asignaciones familiares, lo cual implica el agregado de no crear un sistema nuevo que señala a sus destinatarios como “vulnerables” o “pobres” y se evita la estigmatización que fue característica de las políticas sociales neoliberales, en especial de sus programas focalizados de asistencia. El vínculo con la seguridad social conecta esta política con la idea de igualdad y solidaridad, y con el reconocimiento de derechos (particularmente del trabajo) y de garantías para la reproducción de la vida. A ello contribuye que el monto de la asignación es el mismo que el beneficio por hijo menor de 18 años vigente para los trabajadores en relación de dependencia registrados. A la inversa, el conjunto de exclusiones que recortan la universalidad y el sistema de contraprestaciones la acercan a programas focalizados anteriores.

El recorrido del presente capítulo es el siguiente: comenzaremos retomando el debate público a través de los medios comparándolo con el punto en el que lo dejamos en el libro anterior y abarcando ahora los años siguientes. Posteriormente, pondremos el foco en qué se discute, cuáles son las cuestiones de interés alrededor de la AUH tematizadas en el ámbito académico y en cómo es presentada la medida en la producción institucional (los documentos oficiales). Finalmente, nos detendremos en los efectos de la asignación sobre la educación, la salud y el mercado de trabajo, que resultan de estudios y evaluaciones sobre la implementación, así como en su incidencia en las condiciones de vida de las familias, reconstruible a partir de fuentes estadísticas oficiales (ANSES, EPH-

INDEC, Plan Nacer-Ministerio de Salud de la Nación, DINIECE-Ministerio de Educación de la Nación) y de relevamientos privados (Observatorio de la Deuda Social-UCA). Cabe aclarar que, en la reconstrucción del debate público, académico e institucional en torno a la medida, hemos incluido registros periódicos, publicaciones de distinto tipo y documentos institucionales que han trascendido durante el período 2010-2012, mientras que en lo que respecta a los cambios institucionales y a la información estadística, hemos incorporado hasta el último dato disponible en el momento del cierre de este capítulo.

## **2. Qué se dice, quién lo dice: el debate sobre la AUH en los medios en 2010-2012**

En el trabajo anterior –al analizar el debate en los medios de comunicación durante el momento previo, la puesta en marcha y los primeros meses de implementación de la medida–, nos centramos en lo que denominamos la “disputa por la legitimidad”. Señalamos que el contexto discursivo en el que se inscribe la AUH fue forjándose en el marco del debate de largo plazo respecto de la inclusión por ingreso versus la inclusión por el trabajo, ya mencionado, así como en el de las críticas generalizadas al modelo neoliberal postcrisis 2001-2002. Entendíamos que el proceso por el cual se recorrió un período de reclamos previos bastante extendido en términos políticos (desde mediados de los noventa), seguido del reconocimiento por el gobierno al efectivizarlo en la práctica con la creación de la AUH en octubre del 2009, haría portadora a esta asignación de importantes niveles de legitimidad.<sup>3</sup>

Nos encontramos con un escenario de reclamo y reconocimiento y de aceptación, al principio generalizada, en el que, sin embargo, los medios de comunicación, vía la palabra de distintos actores, terminaban construyendo un escenario de disputa entre estos y, por ende, de deslegitimación de la AUH

---

<sup>3</sup> Al igual que en el libro anterior, sostenemos la siguiente concepción: “La legitimidad es una dimensión determinante del campo y del desarrollo de las políticas en general y de las de este sector en especial, que en los términos clásicos de Habermas empezamos por definir, con cierta liberalidad, como una creencia; una creencia, que está socialmente conformada, respecto del merecimiento de reconocimiento de ciertos atributos que serán diferentes según sea la lucha social frente a la que estemos. Así, se asistirá a la legitimación (o des-legitimación) de un mandato, de un reclamo, de una necesidad, de una pertenencia, todos ellos entendidos como procesos y no como atributos de ‘cosas’, pues no hay políticas o propuestas en sí mismas legítimas o ilegítimas, sino que todas ellas devienen legítimas (o ilegítimas) en esos procesos” (Danani y Hintze, 2011: 19-20).

a través de la conjunción (reiteradamente repetida) de las siguientes críticas: i) las limitaciones a la universalidad; ii) la metodología de creación (haberlo hecho por decreto en vez de por ley); iii) el proceso de implementación (al comienzo, referencias a las largas colas de interesados en las oficinas de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo que aparecía desbordado en su capacidad de atender a los beneficiarios; fraudes en la adjudicación de las prestaciones, dificultad para poder cumplir con los requisitos, mala información y, luego de que empezó a ser cobrada y a incidir en la matrícula escolar, la mala situación de las escuelas para hacerse cargo de la demanda); iv) el financiamiento con fondos de la ANSES (“se le quita plata a los jubilados para darles a los chicos”); y v) la pérdida de valor adquisitivo debido a la inflación (extensiva a jubilaciones y planes sociales).

Siguiendo la misma metodología del libro anterior, a continuación veremos qué se mantiene y lo nuevo que se dice acerca de la AUH.<sup>4</sup> Con la finalidad de hacer rápidamente visible lo que cambia y lo que se mantiene, seguiremos el orden de las críticas en el primer año de implementación que presentamos antes:

i) **Las limitaciones a la universalidad:** Este tema pierde entidad; prácticamente se mantiene como reclamo de la CTA, en particular la ligada a Pablo Micheli, y en las notas realizadas al diputado Claudio Lozano.<sup>5</sup> Aparece como argumento en el marco del proceso electoral del 2011. Sin embargo, el término universalidad es apropiado por otros actores y con otro sentido durante el período aquí analizado. En las noticias de los dos diarios, el tema de las asignaciones familiares de los trabajadores formales está referido fundamentalmente al reclamo sindical por la “universalización” (entendida como eliminación de los topes por categorías salariales) y el aumento del monto. Es permanentemente relacionado con el reclamo por la modificación o eliminación del impuesto a las ganancias y expresado en la voz de los representantes sindicales y políticos a través de distintas alianzas sindicales con organizaciones sociales y partidos

<sup>4</sup> Sistematización de las noticias de las versiones digitales de los diarios *Clarín* y *La Nación* usando como criterio de búsqueda las palabras “asignaciones familiares” y “asignación universal” y registro en una base que abarca 393 artículos de *La Nación* y 299 de *Clarín* en el período del 1/10/2010 al 31/12/2012, sintetizados en una ficha que incluye autor, título del artículo, referencia territorial de la noticia, instituciones y personas mencionadas, palabras clave y descripción del contenido.

<sup>5</sup> En consonancia con el discurso histórico de la CTA, formó parte de los reclamos del paro nacional de junio de 2011: “82 por ciento móvil para jubilados, Asignación Universal por Hijo para todos, personería gremial para la CTA y libertad y democracia sindical” (paro organizado por “el sector de la central obrera crítico del Gobierno, conducido por Pablo Micheli” (“La CTA marchó a Plaza de Mayo y hubo caos en el tránsito”; *Clarín*, 8/6/2011). Ver también la nota siguiente.

políticos para reforzar la demanda frente al gobierno. Se intensifica la frecuencia de noticias a partir del enfrentamiento de Hugo Moyano con la presidenta y la fractura de la CGT en el 2012.

ii) **La metodología de creación:** Esta crítica se reitera desde organizaciones políticas y sindicales y desde la Iglesia católica. En particular durante el proceso eleccionario de 2011, recrudecen las menciones a la necesidad de convertirla en ley y las críticas a la negativa del gobierno a buscar consenso para la creación.<sup>6</sup> Un dato interesante, sin embargo, es que prácticamente todos los candidatos hicieron público su acuerdo con la AUH durante la campaña y luego del triunfo electoral de la presidenta Cristina Fernández; en los dos diarios consultados, la AUH aparece como una de las razones del éxito en los comicios.<sup>7</sup>

iii) **El proceso de implementación:** A lo largo de los dos últimos años de implementación, hay escasas noticias que se refieran a este tema. Se mantiene el cuestionamiento a la situación de las escuelas. Si bien hay muchas críticas a la ANSES (arbitrariedad en el manejo de los fondos, poca transparencia en la información, acumulación de funciones, haberse convertido en “la caja” más importante de que dispone el gobierno), esto no refiere específicamente a la gestión de la AUH.<sup>8</sup> La crítica que se mantiene es la de “clientelismo” y ma-

---

<sup>6</sup> Entrevista al titular de la Unión Cívica Radical, senador Sanz, quien señalaba: “¿Por qué no se dice que por cuatro o cinco años la AUH fue tema de debate en el Congreso y el oficialismo nunca lo tomó? [...] Debió haber sido consensuada, había consenso, y tengo la impresión de que fue fruto de la derrota del 2009, como reacción contra los intendentes del conurbano que habían traicionado a Kirchner” (Braslavsky, G., “El texto completo del diálogo”, *Clarín*, 27/10/2011).

<sup>7</sup> Durante la campaña, el diario *La Nación* relevó la opinión sobre educación, vivienda, salud, niñez y trabajo de los primeros siete candidatos a diputados nacionales de los partidos políticos más votados en las primarias (Bullrich, Campolongo, Feletti, Garrido, Lozano, Pinedo y Redrado). Todos los candidatos (excepto Redrado, que no contestó nada en este punto) apoyaban la AUH, aunque planteaban la necesidad de ajustes para lograr que dicho beneficio sea verdaderamente universal (Basavilvaso, T., “La agenda social de los candidatos”, *La Nación*, 3/9/2011).

<sup>8</sup> A lo largo de todo el período se registra una noticia sobre inconvenientes en el acceso, una carta de una lectora a *Clarín*, quien critica el funcionamiento del nuevo sistema informático de la ANSES; pocos días después, el diario publica la respuesta del organismo (“Dónde está la asignación por mi hijo” y “La ANSES responde”, *Clarín* 19/12/2010 y 14/1/2011, respectivamente). Luego, la decisión del gobierno de avanzar en la elaboración de “una base de datos alternativa y transparente” para la AUH y el Seguro de Capacitación y Empleo, situación “condicionada por un millonario préstamo del Banco Mundial” (Dinatale, M., “Condicionan créditos para planes sociales”, *La Nación*, 18/9/2011). Al año siguiente, una noticia registra irregularidades en la provincia de Formosa, donde se dieron de baja 25.000 asignaciones que cobraban hijos de docentes, empleados municipales y provinciales (Veneranda, M., “Formosa, capital de la invalidez como herramienta del clientelismo”, *La Nación*, 1/10/2012).



nipulación política de los sectores más vulnerables, si bien con una frecuencia muy inferior a la del comienzo de la implementación.<sup>9</sup>

iv) **El financiamiento con fondos de la ANSES:** Este tema tiene una frecuencia importante y un lugar destacado. Algunos ejemplos dan cuenta del tono en el que se lo analiza:

Los monumentales recursos de la ANSES sirven para financiarlo todo. Desde las prestaciones previsionales habituales y las prestaciones complementarias, pasando por las asignaciones familiares, para llegar a la asignación universal por hijo, que insumirá más de \$10.000 millones y que con el esquema actual de financiamiento significa el subsidio de los hijos de los pobres por parte de los jubilados (Oviedo, J., “La ANSES, una caja clave para 2011”, *La Nación*, 11/1/2011).

Se enfatiza el efecto que esta modalidad de financiamiento tiene sobre los que se consideran destinatarios genuinos de los fondos del organismo “comprometiendo los pagos futuros de los jubilados”:

La ANSES paga 5,6 millones de jubilaciones y pensiones, 3 millones de asignaciones familiares y 100.000 seguros de desempleo que se financian con fondos propios. También paga otros beneficios y gastos, que pueden ser legítimos, pero que no son propios del organismo previsional [...]. En el Gobierno argumentan que es legítimo que la ANSES pague todos esos beneficios y gastos porque una parte de sus ingresos proviene de una proporción de los impuestos nacionales, como Ganancias, IVA, cigarrillos o combustibles y el 15% de la coparticipación provincial. Sin embargo, esa porción de impuestos se estableció en los años 90 como compensación por la reducción de las contribuciones patronales que, aún hoy, se sitúan varios puntos por debajo de los guarismos previos a la reducción de los 90. Adicionalmente, se decidió que con los intereses del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), la ANSES pague la Asignación por Hijo que suma unos \$10.000 millones anuales (Bermúdez, I., “Una millonaria caja multipropósito”, *Clarín*, 14/6/2012)

---

<sup>9</sup> En el contexto del conflicto del Parque Indoamericano, una nota plantea: “Es muy probable que la Presidenta adelante un anuncio que tenía previsto dar en vísperas de Navidad y que tiene que ver con un incremento del número de beneficiarios del plan Asignación Universal por Hijo que hoy es de 220 pesos por cada hijo de familias de bajos recursos. Esto podrá ser leído como una maniobra de distracción ante tanta torpeza política cometida en los últimos días. Pero también podría ser visto como otra herramienta de clientelismo político destinada a sectores que lindan con la pobreza como los que se vieron en Soldati en los últimos días” (Dinatale, M., “Cristina se viste de Papá Noel”, *La Nación*, 13/12/2010).

v) **La pérdida de valor adquisitivo debido a la inflación:** Junto con el anterior, este es el cuestionamiento con mayor continuidad y peso desde que se pone en marcha la asignación. Aparece en la voz de políticos, sindicalistas de muy distinto tipo (de las CTA a los integrantes de ambas CGT y no alineados a estas), la Iglesia católica, académicos, organizaciones sociales, a la vez que se remarca la ausencia de la voz oficial sobre el tema.

Respecto de lo nuevo, obviamente el tema de los resultados, que empiezan a hacerse visibles, adquiere peso en el período analizado. Las noticias aparecen como reseñas de estudios y evaluaciones (que serán retomados específicamente en el punto 4) y en la voz de diversos entrevistados, en algunos casos con apreciaciones positivas (reactivación del consumo en sectores vulnerables, impulso a las ventas; apoyo a madres e hijos, sobre todo a partir de la creación de la Asignación Universal por Embarazo [AUE] en abril de 2011; incorporación, retención y asistencia escolar) y en la gran mayoría negativas: la AUH no logra evitar muertes por desnutrición (2010) ni el trabajo infantil (2010, 2011); desestimula la incorporación al mercado registrado de los informales y de las madres que cobran la asignación y atenta contra la cultura del trabajo (2010, 2011, 2012); falta de cargos docentes e infraestructura escolar para asumir los ingresos de la asignación (2010) y a la vez la referencia a la falta de datos oficiales o privados que permitan imputar el incremento de matrícula a la AUH (2011, 2012); no ataca la pobreza estructural, el “núcleo duro de la pobreza” (2010, 2011, 2012), solamente ha tenido impacto sobre la indigencia.

Otro tema que aflora en consonancia con el mayor lapso de implementación transcurrido es el reclamo por mayor control en el cumplimiento de las condiciones para el mantenimiento de la asignación;<sup>10</sup> al respecto, las noticias ponen como ejemplo virtuoso los controles de la Bolsa Familia en Brasil.

Una cuestión nueva que los medios reflejan sin interpretaciones adicionales es la consideración de los destinatarios de la AUH como “grupos de excepción” en diferentes medidas (boleto de transporte SUBE, mantenimiento de servicios públicos subsidiados, decodificador gratuito para la TV digital), acciones en

---

<sup>10</sup> Conclusiones de un estudio del Observatorio de la Educación Básica Argentina, integrado por el Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Banco Santander, con el apoyo del Ministerio de Educación de la Nación: “Si bien la Asignación Universal por Hijo (AUH) tiene efectos positivos como el reingreso escolar por parte de estudiantes que habían abandonado, estos efectos podrían tener más impacto si el control de parte de las autoridades escolares fuera mayor, ya que hay directores que firman para que les mantengan la asignación sin que se cumplan las condiciones de otorgamiento de la AUH” (Artopoulos, A., “Se necesita un mayor control”, *La Nación*, 23/3/2012).

situaciones de emergencia (como la erupción del volcán Puyehue en Neuquén y las inundaciones de 2013). En esos términos, se le asigna a la AUH capacidad focalizadora y se la convierte en un instrumento de selección; además, tiene la ventaja de evitar los cuestionamientos que provendrían del uso para estos fines de la línea de pobreza elaborada por el INDEC.

A pesar de la escasa innovación en materia de contenidos de los cuestionamientos, más orientados a cambios de énfasis que de temáticas en los tres años de implementación, el resultado final varía. Si bien se mantiene lo que llamamos la “disputa por la legitimidad”,<sup>11</sup> toma fuerza la “disputa por las limitaciones” de la AUH en el marco de un casi unánime reconocimiento de la necesidad e importancia de la asignación.<sup>12</sup> Por ejemplo, en una nota destinada a mostrar

---

<sup>11</sup> La perdurabilidad de la argumentación deslegitimadora en el pensamiento de ciertos sectores en la Argentina aparece con claridad en el análisis histórico de las asignaciones familiares en el capítulo 4 de este libro contrastado con el siguiente editorial del diario *La Nación*: “Uno de los pesados legados que la Argentina consolidó con el ‘modelo K’ es la cultura del no esfuerzo. Aquellos principios que hicieron grande a nuestro país, basados en el esfuerzo y el trabajo, están cediendo en la mente de una generación que entiende que tiene derecho a recibir un subsidio que sustituya un salario y que, además, reclama como una obligación del Estado proveerle una vivienda digna y otros servicios sociales”. Luego de aclarar que se reconoce la necesidad de subsidios en casos especiales, se especifica: “De lo que estamos hablando es de la proliferación de los llamados planes sociales, distribuidos en gran medida con desenfrenados criterios clientelísticos y prebendarios que socavan las posibilidades de prosperidad futura. [...] Hay familias que reciben dos planes: uno, la mujer, y otro, el hombre, más la asignación universal por hijo, sumados a la escuela gratuita y al hospital público, también a cargo del resto de la comunidad. Todo ello les garantiza una economía de subsistencia que les permite no buscar o incluso rechazar ofertas de trabajo. Para colmo de males, el sistema implementado fomenta la ‘changa’, el trabajo informal, ‘en negro’, pues quien tiene un plan no desea incorporarse al circuito formal; de hacerlo, lo perdería. En consecuencia, continúa ‘en negro’, pero además del trabajo, conserva el plan y, por lo tanto, cobra por partida doble, a costa de todos” (*La Nación*, 29/1/2011).

<sup>12</sup> Una nota de color son las declaraciones del ex ministro Domingo Cavallo en las que se adjudica una temprana creación de la asignación: “Nosotros en realidad decretamos la AUH en octubre de 2001. Cuando yo presenté la reestructuración de la deuda, el 1° de noviembre de 2001, la que comenzó la reunión fue Patricia Bullrich, ministra de Trabajo, y explicó el decreto por el cual se creaba el ‘Salario Familiar Universal’, otro nombre para la AUH. El decreto extendía el salario familiar, que por entonces estaba limitado a los trabajadores formales, a todos los trabajadores, con la condición de que el chico fuera a la escuela y se hiciera una revisión médica cada cierto tiempo. Lamentablemente, por razones que yo todavía no entiendo, De la Rúa le pidió la renuncia a Patricia Bullrich y nombró a un dirigente radical, cuyo nombre no recuerdo [N. de la R.: se refiere a José Dumón]. Obviamente, el nuevo ministro no se preocupó por implementar aquella AUH. Pero, en fin, la idea de la AUH me parece que es una buena idea. Y bueno, este gobierno la lanzó, aunque, como con todas las cosas, en lugar de establecerla por ley, con las precauciones necesarias para que sea transparente y llegue a todos lo que la necesitan, lo hizo

la caída de popularidad de la presidenta, se indican los datos de una encuesta de satisfacción: “¿Cuáles son las medidas del gobierno nacional más valoradas por los porteños? En primer lugar, la llamada ley de matrimonio igualitario, con la cual el 67% se manifiesta de acuerdo. En segundo término, la asignación universal por hijo, con la que el 63% expresa su satisfacción. Por el contrario, la limitación de las importaciones alcanza el 69% de desacuerdo y la intervención en el INDEC, el 73% de rechazo”.<sup>13</sup>

Una buena síntesis de los contenidos de la construcción del “discurso de las limitaciones” de la AUH es la siguiente:

Nadie duda de que la Asignación Universal por Hijo (AUH) se instaló en la Argentina en 2009 para apaciguar la situación de vulnerabilidad y pobreza en la que estaban sumergidos amplios sectores sociales. Pero a dos años de lanzado este megaplán social, considerado el más importante de la historia del país, aún persiste un abanico de interrogantes y deudas pendientes. Referentes del campo social de las más diversas franjas ideológicas coinciden en destacar al menos cuatro aspectos de la AUH que atentan contra el efusivo optimismo que emana de la Casa Rosada: inestabilidad legal, el alcance, su impacto y la falta de control” (Dinatale, M., “Los puntos oscuros que aún no borró el megaplán”, *La Nación*, 8/9/2011).<sup>14</sup>

Salvo muy pocas excepciones,<sup>15</sup> todas las notas y entrevistas comienzan con este reconocimiento para luego plantear la insuficiencia de monto (en razón de la inflación), de cobertura (por las limitaciones a la universalidad) y de logros (en educación, salud y, básicamente, incidencia en la pobreza).

---

por decreto y con un espíritu político-partidista. Así y todo, el hecho de que exista la AUH me parece una muy buena medida” (Iglesias Illa, H., “Mucho de lo que hoy se critica de los 90 un día será reivindicado”, *La Nación*, 12/2/2012).

<sup>13</sup> Datos de un sondeo de encuestadora privada, marzo 2012 (Laborda, F., “Se potencian el pesimismo económico y los problemas de Cristina”, *La Nación*, 27/3/2012).

<sup>14</sup> Esto se decía a un año de implementada la asignación haciendo referencia a que algo debe fallar en el “modelo” promocionado “con bombos y platillos” desde la Casa Rosada y se mantiene a lo largo de todo el lapso analizado: “Y esto complica avanzar en la reducción de la deuda social, que no originó el kirchnerismo pero tampoco contribuye a saldar. En este contexto, la Asignación Universal por Hijo fue un gran avance, aunque solo para paliar el problema” (Scibona, N., “La deuda más difícil de saldar”, *La Nación*, 19/12/2010).

<sup>15</sup> Como las apreciaciones de Miguel del Sel, candidato a gobernador de Santa Fe (“Si hay más chicas embarazadas, quizás es por esa platita extra”, *La Nación*, 15/10/2011 y 16/10/2011), y del ministro de Salud de Corrientes (“Muchas niñas se embarazan porque tienen un recurso económico como premio por tener un hijo”, *La Nación*, 20/3/2012); rápidamente repudiadas por políticos, referentes sociales, académicos y funcionarios.

Todo lo anterior debería lógicamente conducir a la aseveración de su limitado cumplimiento de derechos; sin embargo, este punto se destaca por su ausencia. Con excepción de quienes defendieron históricamente una renta o ingreso básico para todos los ciudadanos, no aparece referencia a este tema por parte de aquellos a quienes los diarios dan voz. Aún más, se observa en las noticias la homologación de la AUH con planes sociales anteriores tanto por parte de funcionarios internacionales, miembros de la Iglesia, partidos políticos, que la desligan del carácter de derecho que tiene en el discurso oficial. Los siguientes son algunos pocos ejemplos que muestran tanto la diversidad de actores que la sostienen como la permanencia de esta apreciación a lo largo de todo el período estudiado:

- En una entrevista, Pamela Cox (vicepresidenta del Banco Mundial para América Latina) evalúa la marcha del programa de asignación universal por hijo del siguiente modo: "... nosotros pusimos mucho énfasis en el programa previo, de Jefes y Jefas, para que el beneficio llegara a la gente adecuada y ahora nos vamos a ocupar de este nuevo plan. Lo importante es saber que estos programas con transferencias condicionadas requieren bastante tiempo para lograr una reducción en la pobreza y en la inequidad" (Kanenguiser, M., "Para el Banco Mundial, pagar las deudas ayuda a atraer inversores", *La Nación*, 9/10/2010).
- En las Jornadas de la Pastoral Social "Semana Social 2012" de la Iglesia católica realizadas en Mar del Plata con el lema "Trabajo, dignidad y justicia social", el obispo Lozano valoró la implementación de la asignación universal por hijo: "Entendemos que es un plan transitorio, porque lo que hace a la dignidad es que los padres tengan un trabajo digno" (Palavecino, D., "La Iglesia pidió crear espacios de diálogo", *La Nación*, 23/6/2012).

En los puntos siguientes mostraremos en cuánto se aleja o aproximan el discurso académico y el oficial de lo que reflejan prioritariamente los medios que construyen opinión pública a través de una visión crítica al gobierno.

### **3. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en otros ámbitos**

#### **3.1 El debate académico**

En la producción académica sobre la AUH se observa una multiplicidad de estudios realizados en nuestro país desde el momento de su creación hasta

la actualidad. Tal como hemos advertido previamente en este apartado, nos centraremos en las distintas líneas de indagación que se han abierto en el período 2010-2012. En particular, identificamos diversas maneras de concebir o definir esta medida de política, distintas formas de recortar el objeto (aspectos problematizados) así como diferentes aproximaciones o enfoques en su abordaje.

La cuestión de la definición aparece interceptada por la discusión acerca de cuán novedosa resulta ser la medida. En un extremo se encuentran quienes asimilan la AUH a los programas de transferencia de ingresos condicionados diseñados por los organismos internacionales de crédito en las últimas dos décadas (Auyero en Cárpena, 2011; Isuani, 2011). En un punto intermedio del abanico de posiciones se hallan aquellos trabajos que reconocen el carácter superador de la AUH en relación con las concepciones y modelos de políticas neoliberales; no obstante, también la incluyen entre los programas de transferencia de ingreso condicionados (Castro Rojas, 2011; Vaca y Verittier, 2012). Y en el extremo opuesto, surgen otras voces que señalan una clara diferencia de esta medida con la tradición asistencial argentina y destacan su inscripción en un componente de la seguridad social (Régimen de Asignaciones Familiares) gestionado por la ANSES, lo cual torna esta prestación en una transferencia exigible como derecho en la línea que planteamos en Hintze y Costa (2011) (Arcidiácono y otros, 2011; Grassi, 2012). Incluso se advierte que su impronta innovadora trasciende las discusiones propias del campo de la política social y se postula que la implementación de la AUH constituye una etapa en un proceso de recuperación del “Estado Centrista” en la Argentina (Maier y Carballeda, 2011; Roca, 2011).

Con respecto a los aspectos y/o problemas abordados por los distintos estudios, pueden identificarse: i) la cuestión de la universalidad, ii) la provisión de bienestar, iii) el debate sobre las condicionalidades y iv) las fuentes de financiamiento.

En línea de continuidad con los ejes que estructuraron los primeros estudios sobre la AUH, los trabajos que siguieron problematizando la cuestión de la “universalidad” encuentran que se hace un uso del término distinto al que realizan las políticas universales tradicionales (salud y educación), que otorgan cobertura al conjunto de la población en función de su condición de ciudadano. Arcidiácono y otros (2011) refieren que “el oficialismo hace un uso del concepto más cercano a la universalidad dentro del *target* definido”. Sin embargo, esta definición presenta limitaciones a la luz de las exclusiones que se evidencian en el universo precisado como destinatario de la política. Otros estudios que

han incidido en el debate sobre la cuestión de la universalidad y de los grupos excluidos de este beneficio en el período son: Castro Rojas (2011), Lozano y Raffo (2011), Salvia (2011), Bertranou y Maurizio (2012), entre otros.

Especialmente los trabajos de Lozano y Raffo (2011), Salvia (2011) y Bertranou y Maurizio (2012) reflexionan sobre el carácter universal de esta medida a partir del análisis de la cobertura. En este sentido, los primeros plantean taxativamente que “la AUH no es universal ni en su cobertura ni en su espíritu” (Lozano y Raffo, 2011: 3), mientras que los restantes valorizan positivamente la ampliación del sistema y la mejora en la cobertura horizontal de las prestaciones que, especialmente en la perspectiva de Bertranou y Maurizio, contribuye a conformar un piso de protección social. Sin embargo, todos ellos identifican como una dificultad, a la hora de referirse a la universalidad, el hecho de que se haya incorporado al sistema ya existente un subsistema cualitativamente distinto o, dicho de otro modo, que, luego de la reforma del Régimen de Asignaciones Familiares, aún persista diferenciación en numerosos aspectos de los componentes no contributivos y contributivos, y en el interior de estos últimos. En palabras de Salvia: “el nuevo sistema de protección social a la niñez continúa siendo un sistema de transferencia ‘dual’ y no plenamente universal, lo cual hace que no logre todavía alcanzar a todos los que lo necesitan ni a generar condiciones más equitativas de inclusión social” (2011: 8).

Por su parte, los integrantes del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT “Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en la Argentina (2003-2009)” (Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, en el marco del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales) se han interrogado sobre la “provisión de bienestar” analizando tanto el potencial desmercantilizador<sup>16</sup> como el desfamiliarizador<sup>17</sup> de la AUH. Con respecto a la primera dimensión, concluyen que:

<sup>16</sup> Las autoras retoman la noción de “efecto de ‘desmercantilización’ desarrollado por Esping Andersen (2000: 64) [que] ‘aspira a captar el grado en que los estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado, como manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de T. H Marshall’. En ese sentido, debe entenderse ‘la historia de las políticas sociales como una disputa en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales’ (Esping Andersen, 1993: 60)” (Arcidiácono y otros, 2012: 162).

<sup>17</sup> “Un régimen de bienestar familiarista ha sido definido como aquel en el que la política pública ‘carga’ a las unidades familiares con la responsabilidad principal del bienestar de sus miembros. En general, se apoya en el modelo de protección social de ‘varón proveedor’, con la centralidad de la familia –y de las mujeres en particular– como proveedora de cuidados y como responsable

... la inclusión de la transferencia como parte del Sistema de Asignaciones Familiares, que habilita la regularidad y la continuidad de la medida, el monto establecido en relación con el salario mínimo y la Canasta Básica Total (CBT) y la correspondencia entre montos transferidos y cantidad de hijos son signos de un mayor potencial desmercantilizador en relación con las políticas anteriores.

En cuanto al segundo concepto, plantean que:

... el escenario actual parece indicar que esta se apoya en el supuesto de que el estado tiene que asumir una mayor responsabilidad frente a la pobreza en la que viven un conjunto importante de familias y frente a la provisión de bienestar, lo que implicaría una mayor desfamiliarización. Sin embargo, al priorizar la titularidad femenina y establecer condicionalidades en salud y educación que asumen un carácter tutelar o punitivo, se carga a las mujeres con responsabilidades “específicas”, como venía sucediendo en políticas anteriores, consolidando modelos de distribución altamente discriminatorios, en medio de la ausencia de la provisión pública de regulaciones e infraestructura de cuidado (Arcidiácono y otros, 2012: 177-178).

Empíricamente emparentados con los estudios que analizan el potencial familiarizador o desfamiliarizador de la AUH, surgen otros preocupados por el lugar que se le asigna a la mujer en la implementación de esta medida. Dichos trabajos brindan una oportunidad para reflexionar y complejizar la relación entre las distintas esferas de provisión de bienestar y cuidado, y profundizar en torno a sus fronteras y modos de relacionamiento evitando así asociaciones automáticas o binarias. Goren, por ejemplo, analiza la formulación y la práctica de la AUH y la forma de vinculación de las destinatarias con ella. La autora concluye que:

... al igual que la mayoría de los programas implementados con anterioridad, sigue ubicando a la mujer en el lugar de madres y, como consecuencia de esto, responsables del cuidado y la reproducción familiar. [...] Por su parte, lo anterior se tensiona con las maneras en que las mujeres, en su cotidianeidad, viven y ejercen nuevos derechos a partir de la percepción de la AUH. El ingreso percibido supone cierta estabilidad ya que, articulado con los demás ingresos monetarios y no monetarios percibidos, es

---

final del bienestar de sus miembros. En cambio, un régimen se define como desfamiliarizador cuando busca aliviar el peso de la provisión del bienestar sobre las familias y de disminuir la dependencia de los individuos de las redes de parentesco (Esping Andersen, 2000; Flaquer, 2000)” (Arcidiácono y otros, 2012: 171).



una base de ingreso seguro que habilita a las mujeres a pensarse desde un lugar distinto, a negociar otros espacios familiares, a proyectar trayectos formativos que les permitan mejorar su condición y el bienestar general de sus hogares (2011: 13-14).

Un interrogante que tracciona las preocupaciones que inicialmente manifestaron los defensores de la propuesta de Ingreso Ciudadano y que retoma Grassi es: “¿Qué se pretende atender con (las) condicionalidades que se imponen con la AUH?”. La autora incita a la reflexión desprejuiciada sobre el tema complejizándolo desde distintas aristas: por un lado, analizando las responsabilidades que los adultos a cargo de los menores y el Estado, respectivamente, tienen en el cumplimiento del derecho a la salud y a la educación de estos; por el otro, resaltando el régimen moral que subyace a las condicionalidades y a las medidas de control que instituyen. De esta manera, plantea que “el problema (moral y práctico) es determinar si el recurso de la retención es el más adecuado, si mejora y cuánto las chances de estudiar y de cuidar la salud de los miembros menores de estas familias, o si manifiesta y/o crea una distinción negativa en comparación con los mecanismos pre-existentes de las Asignaciones Familiares” (2012: 25). En cualquier caso, la autora concluye que la estrategia de implementación utilizada no desestima la superioridad de la AUH por sobre los programas de transferencia condicionada de ingresos en la medida en que implica un paso importante en la extensión del Sistema de Seguridad Social a un sector de la población que estaba desprotegido. Esta marca distintiva de la AUH ha dado lugar a comparaciones con otras experiencias regionales (Straschnoy, 2011; Bertranou y Maurizio, 2011).

Por su parte, los integrantes del Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP) opinan que:

... los programas de transferencias monetarias condicionadas (como la asignación universal por hijo que impone la obligación de ir a la escuela y recibir vacunas) se reconocen como parte de una visión de la cuestión social favorable al asistencialismo, el paternalismo estatal y el control social en la orientación de las conductas privadas de las personas, y dejan mucha población necesitada sin cobertura o cobertura oscilante, al tiempo que mantienen atrapadas a las personas de la necesidad de revalidar las condiciones de acceso al beneficio (2010).

Aldo Isuani (2011) considera que se trata de condicionalidades “light” por oposición a la contraprestación pesada, como puede ser una actividad laboral.

Sin embargo, la exigencia de este tipo de requisitos a un sector específico de trabajadores y no a todos reproduce el modelo de estratificación social que se observa, por ejemplo, en el sistema de salud. Más aún, en su perspectiva, la exigencia de condicionalidades conlleva un “sesgo clasista al suponer que a los pobres no les interesa ni la educación ni la salud de sus hijos” (2012).

Claro está que estas no han sido las únicas críticas a la AUH por parte del mundo académico. El mismo autor señala que esta medida se sustenta en el principio de discrecionalidad puesto que “son beneficios que no están abiertos a todos los ciudadanos, ya que un elemento clave es que establece un ingreso mínimo por encima del cual el sector informal no tiene acceso” (2011).

Así también se ha registrado, en distintas columnas de opinión de las cuales participan especialistas en la temática, un indudable énfasis en el avance que esta medida supone en el cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos (González Saborido, 2012), en el reconocimiento de nuevos derechos en el proceso de reparación social que iniciaron los gobiernos kirchneristas (López, 2011) y en la igualdad de derechos de los trabajadores informales y desempleados con los trabajadores formales (Arroyo, 2011; Repetto, 2012). Esta mirada positiva y de apoyo a la AUH por parte de los intelectuales no es privativa de quienes apoyan al gobierno de turno, sino también de quienes mantienen una postura crítica hacia él (Abraham, 2011).

Por último, hallamos una serie de estudios que han problematizado la cuestión de las fuentes de financiamiento de la AUH. El interés sobre este punto deviene de los cuestionamientos recibidos sobre la procedencia de los fondos (“la plata de los jubilados”) (Novaro, 2011) y de las controversias generadas por la posible falta de sustentabilidad de los recursos de la ANSES en el largo plazo. Un documento de trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) advierte:

Aunque esta realidad no significa que el financiamiento de la ampliación de la AUH no deba quedar a cargo de la ANSES, sí impone la necesidad de generar recursos corrientes suficientes a fin de asegurar la sustentabilidad a largo plazo de la AUH, preservando al mismo tiempo el valor real de los activos que componen el FGS y sin afectar las demás prestaciones previsionales a cargo de la ANSES. En tal sentido se plantean como alternativas la ampliación de los recursos tributarios que percibe este organismo y/o el aumento de las alícuotas de los aportes patronales que fueron recortadas en el marco de la reforma previsional de 1994 (Fernández y otros, 2010: 19).

En resumen, si en la primera etapa de implementación de la AUH, las preocupaciones de los académicos giraban en torno a las tensiones en el diseño institucional de la medida y sus potenciales efectos en las condiciones de vida; con el correr del tiempo, los temas y problemas abordados desde este campo –con claras excepciones– tienden a coincidir en gran parte con la coyuntura política y los temas de agenda mediática (cuestionamientos a las condicionalidades, problemas de financiamiento) sobre los cuales volvemos en el capítulo final de este libro.

### **3.2 La producción institucional sobre la AUH**

En este apartado nos detendremos en la perspectiva que los distintos ministerios nacionales y la Administración Nacional de la Seguridad Social exponen sobre la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, ya sea en sus documentos institucionales y publicaciones, en los discursos públicos de los funcionarios de turno y/o en entrevistas a realizadas a ellos.

Tal como advertimos en el libro anterior, al que hicimos referencia en la presentación, en oportunidad del debate sobre la puesta en marcha de un ingreso ciudadano o modalidad similar, el discurso oficial, y muy especialmente el procedente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), tendió a tomar distancia de estas propuestas argumentando limitaciones presupuestarias y de distribución al tiempo que puso énfasis en la importancia del “papel del trabajo en la inclusión”. Si bien el MDS no participa de la gestión de la AUH, como puede observarse a continuación, sus autoridades son recurrentemente interpeladas sobre ella; por un lado, por tratarse de población históricamente atendida por esta institución y, por el otro, por el posicionamiento político-ideológico manifestado originalmente en torno a su implementación.

*Cuando se propone la Asignación Universal por Hijo, se contrapuso con la idea del ingreso ciudadano universal. ¿Cuál es la diferencia entre ambos?*

Yo siempre digo que **la mejor política social es el empleo**. Si nosotros tenemos esos fondos para un ingreso, más vale que los utilicemos para generar políticas sociales que tengan que ver con el empleo. La Asignación Universal no tiene objeciones. Hoy **estamos llegando a más de 10 millones de niños y niñas en todo el país**, esto es importantísimo. De todos esos niños y niñas, más de 3 millones y medio reciben la asignación.

Aumentó la matrícula escolar en un 25 por ciento, se controla la salud del niño sano, disminuyó la mortalidad infantil.

*¿Qué opinión le merece la asignación para embarazadas sin cobertura?*

Creo que es buenísimo y que va a llegar a muchísimos niños por nacer. **Es una política realmente de inclusión y de apoyo a la familia.** La mirada tiene que ser siempre de promoción de derechos aun cuando hay una asistencia. Porque la asistencia es un medio para desarrollar a la persona, para el crecimiento, el desarrollo humano. Siempre la mirada tiene que ser de promoción de la persona. En el camino, a veces vas con una asistencia, pero si nos quedamos con la asistencia realmente no producimos ningún impacto. **La asistencia como camino a la promoción es diferente** (Restitución de Derechos. Diálogos con Alicia Kirchner, 5/1/2012, destacado en el original. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Noticia/dialogosAKrestitucionderechos/658>).

Desde el Ministerio de Salud de la Nación, concretamente desde la gestión del Plan Nacer, ponen el acento en el proceso de integración con la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo, que permitió reforzar el impacto en el acceso y los cuidados de la salud de la población. Dicho de otro modo, los **efectos sociales** que generó la puesta en marcha de la AUH a nivel sanitario (a los que haremos referencia en el apartado 4) son los que interesan particularmente a esta repartición estatal (Plan Nacer-Ministerio de Salud, 2011).

El Ministerio de Educación, por su parte, entiende que esta política colabora en la consecución de los objetivos que se propone: **la inclusión educativa**. En este sentido, la AUH emerge como una oportunidad para la coordinación de acciones entre el Ministerio de Educación de la Nación y las diferentes jurisdicciones educativas provinciales a través del Consejo Federal de Educación.

La educación es un poderoso instrumento para la construcción de una sociedad con justicia social y, por ello, nuestro compromiso activo es promover la inclusión educativa y, a través de esta inclusión y del mejoramiento material de las condiciones escolares, brindar una enseñanza de calidad. Este objetivo permanente de nuestro gobierno hoy se ve fortalecido por esta acción que concurre en apoyo de las familias que más lo necesitan y, al hacerlo, promueve la inserción de niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y el acompañamiento de las trayectorias escolares de

aquellos que, estando escolarizados, presentan dificultades que ponen en riesgo la continuidad de sus estudios (Ministerio de Educación, 2011: 12).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo resalta el cambio sustantivo que ha significado la AUH en las políticas sociales, que “será recordado, seguramente, como uno de los hitos más importantes que marcan la rica historia de la legislación laboral y de protección social de Argentina” (Roca, 2011: 30). “Esta prestación se enmarca legalmente en el sistema de seguridad social convirtiendo dicha asignación en un **derecho pleno de todos los niños y niñas cuyos padres/madres habían sido excluidos del mercado de trabajo formal** (y que tuviesen un ingreso inferior al salario mínimo), procurando revertir dicha situación” (Roca y otros, 2012: 103, destacado nuestro). Claramente, esta institución sitúa la puesta en marcha de la AUH en un contexto de creación de puestos de trabajo tendiente a reducir los niveles de desocupación. Y al mismo tiempo reconoce que, pese al esfuerzo realizado en este sentido, “todavía existen sectores no beneficiados con estos avances y que (por lo tanto) era necesario contemplar las situaciones más afectadas por la exclusión y la falta de cobertura de la seguridad social” (Roca y otros, 2012: 104).

En tensión con el posicionamiento político-ideológico expresado por funcionarios del Ministerio de Trabajo, la ANSES describe esta medida como un “programa de inclusión social” similar a los programas de transferencia de ingresos condicionados de amplia cobertura que existen en la región, tales como Bolsa Familia (Brasil), Plan Oportunidades (México), Chile Solidario (Chile), entre otros (ANSES, 2012). Esta caracterización se desarrolla en el documento de trabajo “La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva”, publicado por el Observatorio de la Seguridad Social de la Administración Nacional de la Seguridad Social. En dicho documento, se realiza un análisis de la implementación y alcance de la AUH “desde un enfoque que reconoce a sus beneficiarios como ‘ciudadanos portadores de derechos’” (ANSES, 2012: 5). En la primera sección del trabajo, se analiza el marco teórico y normativo que acompaña a la medida. Luego se describen las características de sus beneficiarios, el nivel de cobertura y los impactos territoriales que ha tenido la AUH. A continuación, se incorpora al análisis la AUE. Y, por último, se describen políticas sociales similares implementadas en el marco de la región latinoamericana a fin de compararlas con la experiencia argentina.

En síntesis, como es de esperar, la definición político-institucional de la AUH que presentan las distintas áreas estatales está estrechamente vinculada con

el tipo de participación que estas tienen (o no, como es el caso del MDS) en el proceso de implementación y con la manera en que afecta sus políticas específicas.

#### **4. Sobre los efectos de la AUH: estudios y evaluaciones a cuatro años de la implementación**

Durante los primeros meses de implementada la AUH se realizaron proyecciones sobre la cobertura y en relación con la pobreza y la indigencia en base a simulaciones estadísticas (Bertranou, 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Agis y otros, 2010; Observatorio Social, 2009). Cuatro años después, hay estudios y evaluaciones sobre los resultados alcanzados hasta el momento. Los presentaremos organizados en los siguientes ejes:

**i) La capacidad de compra de la AUH.** En cuanto la asignación es un subsidio dinerario, una forma de evaluar su efecto sobre las condiciones de vida es a través de su poder de compra en el mercado. Su mayor incidencia se observa en comparación con la capacidad adquisitiva en alimentos, consumo que insume la mayor cantidad de ingresos de la población receptora. Los cálculos varían según el estimador utilizado, pero hay acuerdo general en los estudios en que la AUH se ve afectada por el ritmo de la inflación por mediciones alternativas pese a los aumentos en valores nominales de \$180 en octubre del 2009 a \$340 en el mismo mes del 2012 (CIFRA, 2012; CIPPES-ISEPCI, 2012; Cogliandro, 2012) y a \$460 a partir de julio de 2013. Una de las propuestas para resolver esta situación es su actualización automática de manera similar al ajuste bianual de las jubilaciones y pensiones.

**ii) Incidencia sobre el mercado de trabajo.** Los estudios que ponen el acento en distintos aspectos vinculados con la estructura de incentivos relacionados con el mercado de trabajo expresan un debate abierto. Garganta y Gasparini (2011) y UCES-IDELAS (2012)<sup>18</sup> encuentran efectos significativos hacia la

<sup>18</sup> “Los resultados principales sugieren que existe evidencia a favor de la presencia de significativos desincentivos hacia la formalidad en respuesta al programa. Estos desincentivos se manifiestan en cuentapropistas, asalariados informales y desocupados, en hombres y mujeres, en adultos con distinto número de hijos, y en trabajadores primarios y secundarios. El desincentivo a la formalización desaparece en el caso de los trabajadores secundarios de hogares cuyo jefe se formaliza. Por su parte, la AUH no parece haber provocado incentivos hacia la informalidad de los trabajadores registrados” (Garganta y Gasparini, 2012: 17. Estudio realizado con microdatos de la EPH, metodología experimental con paneles primer semestre 2005-2011, total aglomerados). Por su parte, el estudio del Instituto de Estudios Laborales y Sociales de la Universidad de Estudios Empresariales, con datos del tercer trimestre 2011 para todos los aglomerados urbanos de la EPH, encuentra una disminución del 2,1% en la concurrencia al mercado formal de trabajo de

informalidad. Por el contrario, los hallazgos de Maurizio (2011) y, posteriormente, de Bustos y otros (2012) no encuentran incidencia en los perceptores de la AUH en lo que hace a la decisión de entrada y tiempo de trabajo, excepto en casos muy puntuales y no relevantes. Para Maurizio:

Los resultados obtenidos usando el enfoque econométrico de evaluación de impacto sugieren, en general, efectos nulos o muy débiles del programa sobre la decisión de participación económica y sobre las horas trabajadas por parte de los miembros de los hogares beneficiarios. Sin embargo, un subconjunto de cónyuges parece retirarse del mercado de trabajo frente a la percepción de esta asignación.

La autora encuentra que son cónyuges mayoritariamente mujeres con una inserción laboral débil en términos de intensidad horaria y con bajas remuneraciones que los segundos, expresivo de

... un panorama laboral extremadamente precario donde la gran mayoría se desempeña en una ocupación informal y de muy bajos salarios, muy cercanos a los montos totales que estos hogares obtienen a partir de esta asignación. En este sentido, es posible pensar que esta asignación podría funcionar como un salario mínimo para ciertas actividades informales en la medida en que incrementa el salario de reserva de los beneficiarios (2011: 1, 37, con microdatos EPH comparación 2009-2010).

**iii) Efectos sobre la educación.** El cobro de la AUH está sujeto a la certificación de la escolaridad por parte de las autoridades del establecimiento al que concurre el niño, niña o adolescente que, junto con la certificación de salud, el cumplimiento del plan de vacunación obligatorio y la declaración jurada del adulto responsable, permite efectivizar el pago del 20% restante de la asignación que se retiene mensualmente sujeto al cumplimiento de estas condicionalidades. Por la relación directa con la educación y la salud que postula la política, ambos aspectos deberían estar sujetos a sistemas de monitoreo permanente, lo cual no aparece en estos términos en las páginas de los ministerios implicados.

Los estudios que dan cuenta de la situación en general se centran en la manera en que la asignación ha impactado en la escolarización. Salvia (2011, con datos de encuesta anual a hogares de grandes centros del programa del Ob-

---

las mujeres de entre 14 y 29 años respecto del momento previo a la puesta en vigor de la AUH (duplica la caída que se detectó en ese período en la franja masculina de esa edad) y postula que esta variación responde al “prerrequisito de acreditar un ingreso habitual inferior al salario mínimo, vital y móvil para poder ser receptor de ese beneficio”.

servatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, cuarto trimestre de 2010) no encuentra efectos significativos en la escolarización secundaria al cabo del primer año de implementación, en la cual sería esperable mayor incidencia teniendo en cuenta los niveles de escolarización primaria.<sup>19</sup> La complejidad de los procesos educativos es rescatada por Tuñón y González, también con datos del mencionado Observatorio, quienes señalan:

... datos propios y de otras fuentes permiten inferir un modesto impacto de la AUH en la tasa de escolarización (INDEC, 2010; DINIECE, 2010; CIPPEC, 2011). Lo cual permite conjeturar que ciertas estrategias de los hogares, como por ejemplo la inclusión educativa de los adolescentes, no se asocian únicamente ni de modo directo con los ingresos monetarios (2012: 7).<sup>20</sup>

El trabajo que, por las dimensiones que incorpora, intenta una revisión más completa es “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)” que el Ministerio de Educación llevó a cabo a través de convenios con seis universidades nacionales.<sup>21</sup> Toma como dimensiones de

<sup>19</sup> “En un contexto en donde lentamente parece reducirse el déficit escolar en el nivel secundario de la población urbana de 13 a 17 años, el dato más relevante es que la no asistencia a la escuela ni el rezago muestran un descenso significativo. En 2009 la no asistencia y el déficit educativo en el nivel secundario eran de 9,2% y 22% respectivamente; mientras que en 2010 estas situaciones pasaron a representar un 10,4% y un 20,0% según el caso. Incluso cuando se comparan entre quienes reciben y no reciben planes, nada parece ser muy diferente con relación a 2009, siendo en todos los casos la población beneficiaria una población de mayor riesgo que la no beneficiaria” (Salvia, 2011: 7).

<sup>20</sup> “A nivel de la población de adolescentes urbanos se estima que el 9% no asiste a la escuela secundaria. Esta situación de déficit registra desigualdades estructurales de tipo sociodemográficas y socioeconómicas. En efecto, los adolescentes entre 13 y 17 años registran mayor propensión a la inasistencia escolar en contexto de hogares monoparentales; en hogares con mayor cantidad de niños/as y en contextos de pobreza. Asimismo, la probabilidad de no asistencia escolar es mayor entre los varones que entre las mujeres, a medida que aumenta la edad de los adolescentes, y cuando el adolescente realiza algún tipo de trabajo ya sea doméstico intensivo y/o económico. Adicionalmente, se observa que el contexto macroeconómico no parece –al menos en la coyuntura analizada– ser un factor que incida de modo relevante en este indicador. Por otra parte, se evidencia que si bien los programas de asistencia económica presentan una buena focalización, no son suficientes para paliar los problemas de inasistencia escolar entre los adolescentes. En este sentido las oportunidades de inclusión y éxito en los trayectos educativos parecerían estar más asociadas a condiciones de tipo estructural” (Tuñón y González, 2012: 19).

<sup>21</sup> La evaluación fue realizada por las universidades de General Sarmiento, La Plata, Misiones, Moreno, Patagonia Austral y Villa María con “metodología cualitativa, de tipo exploratorio” y utilizando como instrumentos entrevistas, grupos focales y encuestas. Las unidades de análisis



análisis las percepciones generales sobre la AUH y la escolarización; las prácticas educativas y los quehaceres escolares; las familias, las escuelas y la AUH; el consumo y las tensiones y desafíos que resultan de esta medida de política.

Si bien las investigaciones de las universidades se manejan dentro de los objetivos fijados, los estudios presentan abordajes dispares y de gran riqueza, poco reflejada en los “principales resultados” rescatados por el Ministerio y en algunos casos contradictorios con los desarrollos de los seis estudios específicos (en el documento se incluyen los resúmenes ejecutivos de las investigaciones). Entre tales resultados figuran el acierto de la condicionalidad educativa y la articulación y fortalecimiento que ha representado la AUH respecto de las políticas de inclusión educativa. Si bien se reconocen las discrepancias entre las opiniones de funcionarios y docentes (quienes son mucho más críticos con la política de la AUH) y entre docentes y quienes reciben la AUH, el Ministerio rescata “un reconocimiento mayoritario” de cambios importantes en la escolarización como el mayor nivel de presentismo,<sup>22</sup> la evidente mejora de las condiciones de vida y la resolución de algunas necesidades en el ámbito del hogar y en el acceso o recuperación de la posibilidad de la recreación y consumos culturales, entre los que se cita ir al cine, a los festejos del Bicentenario o a espectáculos gratuitos. Según el informe, las dos características de la AUH que la dotan de un sentido más próximo al “derecho” que al “plan” son el grado de **estabilidad y previsibilidad**. Sin embargo este carácter de derecho es uno de los aspectos que aparecen cuestionados en los estudios de las universidades (volveremos sobre ello más adelante).

En el análisis de la dimensión “Tensiones y desafíos”, en el que se relevan disidencias y desacuerdos, el informe observa que “solo quienes acuerdan con la política desde sus aspectos ideológicos subyacentes pueden encontrar articulaciones entre la mejora de las condiciones de vida y la mejora de la escolarización” (Ministerio de Educación, 2011: 30).

---

fueron los perceptores de la AUH y las instituciones educativas incluyendo estudiantes, padres, docentes, directivos, funcionarios provinciales o nacionales y organizaciones sociales, entre otros actores. El trabajo de campo (entre enero y agosto de 2011) abarcó 28 localidades de siete provincias: Córdoba, San Juan, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Buenos Aires y Santa Cruz (Ministerio Educación, 2011).

<sup>22</sup> “Mientras en algunas instituciones el personal directivo advierte un incremento de las matrículas, en la mayoría lo que se percibe es una *recuperación de la concurrencia* de aquellos estudiantes que por sus condiciones económicas precarias solían no sostener la asistencia a la escuela. La principal incidencia de la AUH en este aspecto es la fuerte *retención de matrícula* y la contención de los niños, niñas y adolescentes dentro de las escuelas en el transcurso del ciclo lectivo” (Ministerio Educación, 2011: 30).

**iv) Incidencia sobre las condiciones de salud.** La condicionalidad de salud para los menores de seis años se comprueba con la inscripción en el Plan Nacer (programa de beneficios definidos de salud que articula la prestación de servicios entre el gobierno nacional, las provincias y los efectores de salud).

En el caso de la AUE, es requisito la inscripción en el Plan Nacer como condición para el “alta”; recibir todos los controles y cuidados de salud durante el embarazo y la inscripción del recién nacido en el Plan Nacer.

La página oficial del Ministerio de Salud muestra, como ya dijimos, la sinergia generada entre la AUH y el Plan a través de los incrementos de los niveles de inscripción de los Seguros de Salud Materno-Infantiles Provinciales del Plan Nacer, que registró un salto del 71% (1.151.975 menores) entre la creación de la asignación en 2009 y un año después.<sup>23</sup>

Los datos (actualizados a junio de 2011)<sup>24</sup> revelan que desde noviembre de 2009 hasta junio de 2011 se inscribieron al Plan Nacer 1.834.249 niños y niñas menores de 6 años de edad. Comparativamente, esto significa que, mientras que en el período enero-junio de 2009 se registraban 301.003 inscriptos, en el mismo período de 2010 se consignaban 526.517 (75% más que en 2009) y en el correspondiente a enero-junio de 2011, 556.942 (6% más que en 2010).

Con respecto al total de embarazadas inscriptas al Plan Nacer, en el período enero-junio 2010, se registraban 120.177 y presenta un incremento del 33% para el mismo período en 2011 (160.188).

**v) Los efectos sobre la pobreza y la indigencia.** En general, hay acuerdo en los estudios sobre que la implementación de la asignación ha tenido limitado efecto sobre la pobreza y muy marcado en relación con la indigencia (Salvia, 2011; Salvia, 2012; Maurizio, 2011).

**vi) Los efectos sobre la distribución del ingreso.** Este aspecto es resaltado en el trabajo del MTEySS, que muestra una mejora en la distribución del ingreso de los hogares (total de los aglomerados EPH) medido a través de la brecha entre el ingreso medio del decil más rico y el del decil más pobre: cuando se compara la situación de 2011 de los hogares con y sin AUH, la brecha es de 18 veces y sería de 20 sin considerar la asignación, lo que implica una mejoría del 11% en la relación de ingresos decil 10º/decil 1º (Roca y otros, 2012).

El análisis realizado en el marco de nuestro equipo de investigación (Curcio y Beccaria, 2013), con datos actualizados a la última fecha disponible, se apro-

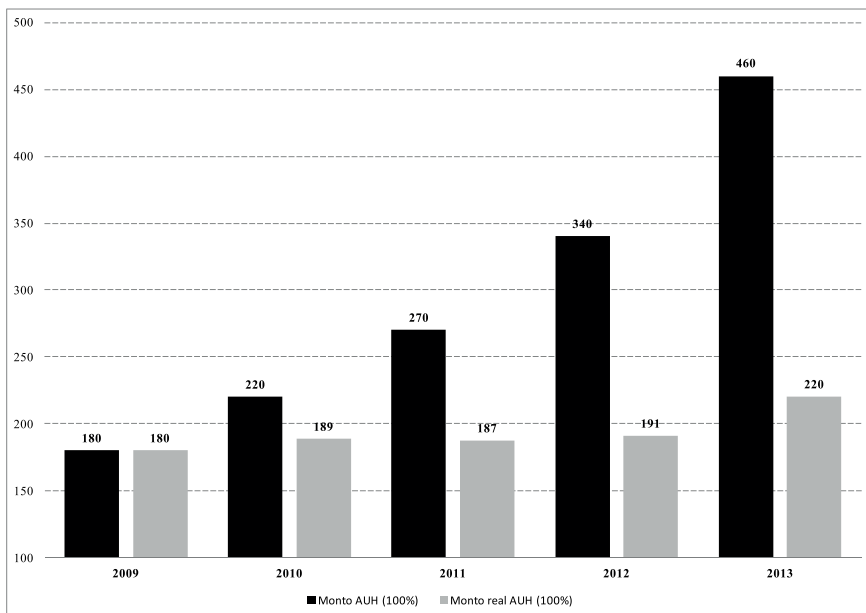
---

<sup>23</sup> <http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/pages/asignacion-universal-por-hijo>, consulta 4/2/2013

<sup>24</sup> Datos del Plan Nacer, junio de 2011. Ministerio de Salud.

xima también a estos temas. Sobre la base de mediciones alternativas a las del INDEC, observamos una mejora del 22% en los valores reales del monto de la AUH entre 2009 y 2013, si bien los aumentos nominales son muy superiores tal como figura en el gráfico 1:

**Gráfico 1. Capacidad de compra AUH: relación entre el valor nominal y el real en la AUH, 2009-2013**



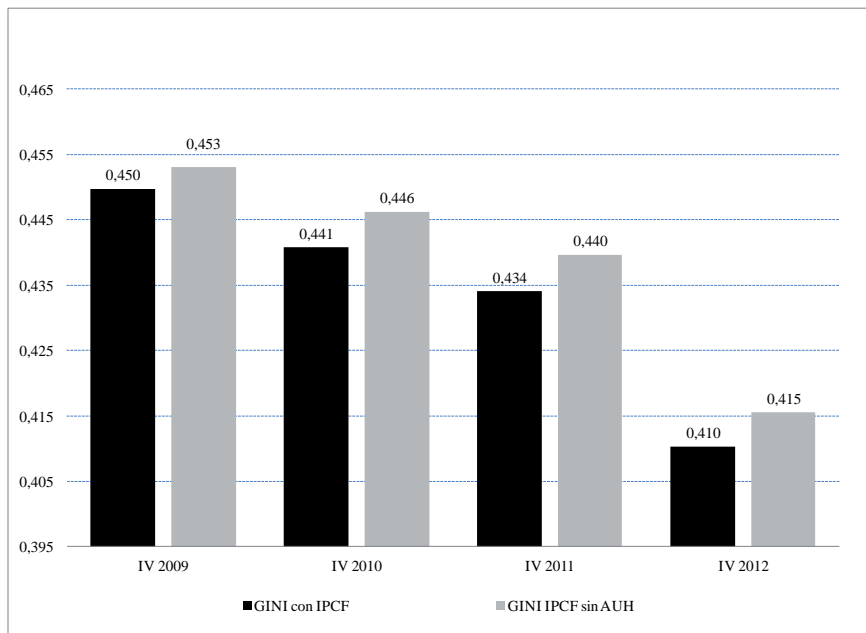
Fuente: Curcio y Beccaria (2013) con datos de ANSES e índices de inflación oficial de provincias: Índice de Precios al Consumidor Nacional de Chubut (Rawson-Trelew), Jujuy, La Pampa (Santa Rosa), Misiones (Posadas), Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego (Ushuaia).

Otra de las cuestiones consideradas es la incidencia de la AUH en relación con la distribución del ingreso. En coincidencia con el estudio del MTEySS, al analizar el efecto que tiene la AUH sobre el ingreso total de los hogares, en el gráfico 2<sup>25</sup> se observa que el Índice de Gini con AUH es más bajo (efecto

<sup>25</sup> El gráfico 2 es resultado de la comparación del Índice de Gini del ingreso per cápita familiar (lo que resuelve el efecto del tamaño del hogar al dividir el ingreso total por el número de miembros) respecto de un IPCF producto de una simulación que resta al ingreso total del hogar solamente el que proviene de la AUH.

positivo) que sin AUH. Esta diferencia es apreciablemente más favorable en el 2012 debido, probablemente, a un menor crecimiento de los ingresos personales en los niveles inferiores de las familias que no perciben AUH respecto de las actualizaciones de la asignación.

**Gráfico 2. Incidencia de la AUH en la distribución del ingreso: Coeficiente de Gini del IPCF con y sin AUH, 2009-2012**

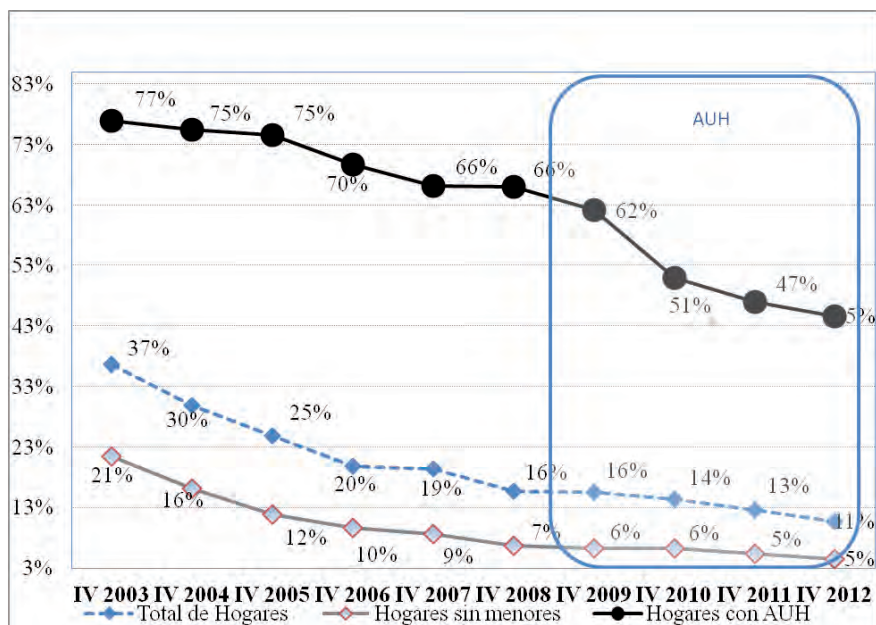


Fuente: Curcio y Beccaria (2013) con datos EPH-INDEC.

Finalmente, los efectos sobre la pobreza y la indigencia muestran la misma tendencia registrada por las notas periodísticas y los estudios citados.

En el siguiente gráfico se observa un significativo descenso en la tasa de pobreza por ingresos a partir de la creación de la AUH (lapso 2009-2010). La caída superior a la tendencia del total de hogares que experimentaron las familias con AUH en el cuarto trimestre de 2011 puede explicarse por el retraso en la actualización del monto de la asignación que en octubre de ese año acumuló el incremento de los dos anteriores (ver gráfico 1) y luego en 2012 mantuvo el nivel adquisitivo, como ya se dijo.

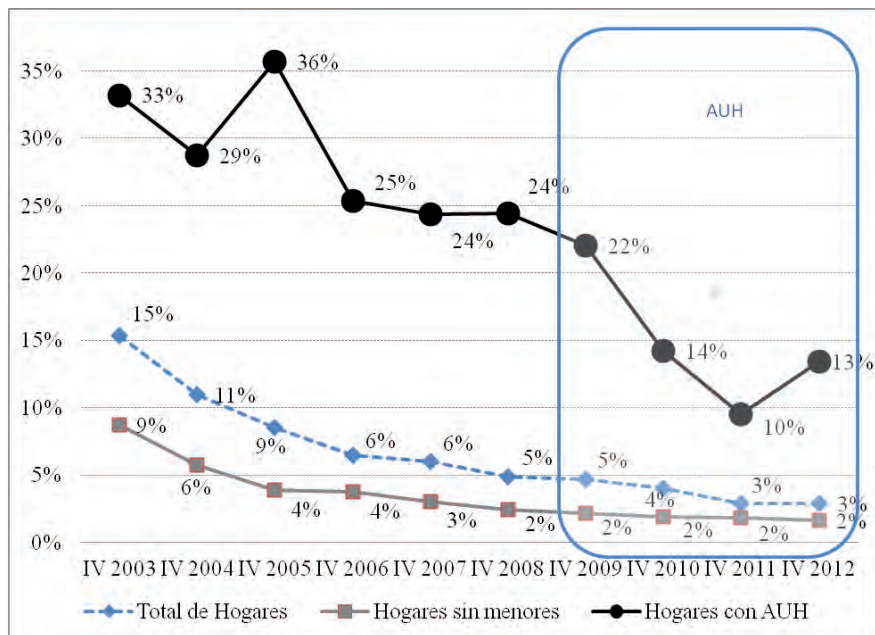
**Gráfico 3. Evolución de la tasa de pobreza de los hogares, 2003-2012.**  
**Total de aglomerados**



Fuente: Curcio y Beccaria (2013) con datos EPH-INDEC y de inflación oficial de provincias: Índice de Precios al Consumidor Nacional de Chubut (Rawson-Trelew), Jujuy, La Pampa (Santa Rosa), Misiones (Posadas), Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego (Ushuaia).

Coincidentemente con lo reseñado antes con distintas fuentes, el resultado de mayor peso de la AUH se observa sobre la tasa de indigencia, que cae aproximadamente 12 puntos porcentuales en los dos primeros años. El incremento de 3 puntos porcentuales entre 2011 y 2012 se explica por el deterioro que producen los niveles de inflación en los hogares que no alcanzan a superar la línea de indigencia, lo que muestra que, a pesar de la actualización del monto de la asignación —que tuvo su primer ajuste a partir de octubre 2011—, va quedando rezagada respecto del nivel de precios.

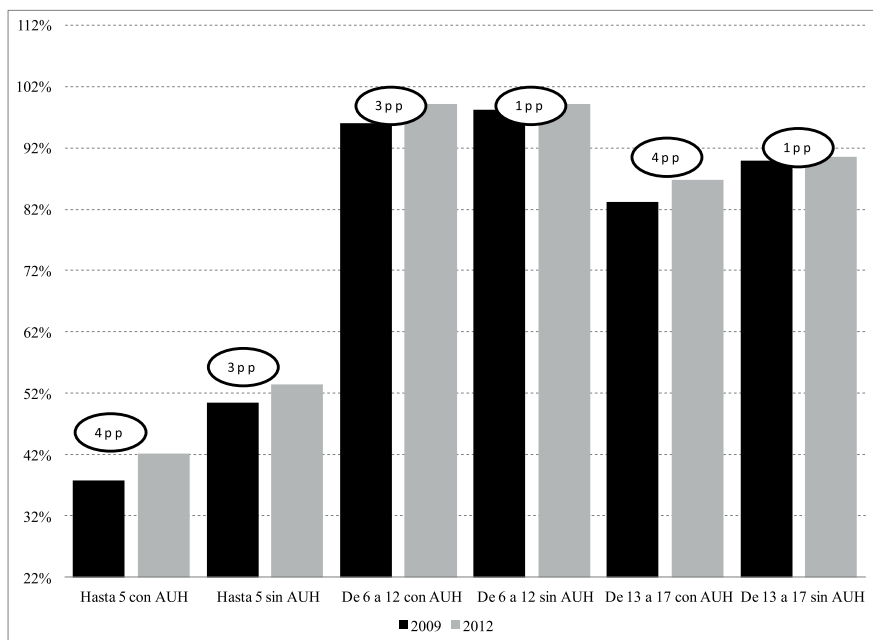
**Gráfico 4. Evolución de la tasa de indigencia de los hogares, 2004-2012. Total de aglomerados**



Fuente: Curcio y Beccaria (2013) con datos EPH-INDEC y de inflación oficial de provincias: Índice de Precios al Consumidor Nacional de Chubut (Rawson-Trelew), Jujuy, La Pampa (Santa Rosa), Misiones (Posadas), Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego (Ushuaia).

En coincidencia con otros estudios revisados, el efecto sobre la educación es limitado. La mayor incidencia se da en el segmento de 13 a 17 años (escolaridad secundaria) y, en segundo lugar, en los menores de 5 años, que son aquellos no incluidos en la condicionalidad educativa.

**Gráfico 5. Asistencia a establecimientos educativos por grupo de edad. Hogares cubiertos y no cubiertos por la AUH, 2009-2012.**  
**Total de aglomerados**



Fuente: Curcio y Beccaria (2013) con datos EPH-INDEC.

Una síntesis de la revisión para el período analizado muestra resultados concluyentes respecto de: a) una erosión en la capacidad de compra del monto de la AUH en términos reales debido a la inflación y, por consiguiente, una desaceleración en el efecto positivo sobre la disminución de la pobreza, significativamente mayor en lo que hace a la indigencia; b) la mejoría en la distribución del ingreso en los hogares perceptores de la asignación; c) un limitado efecto sobre la educación. La incidencia en la salud solo pudo ser registrada a partir de los datos del Plan Nacer con resultados favorables. Un aspecto para tener en cuenta tiene que ver con las limitaciones de la información con la que se han realizado los estudios reseñados: los impactos son medidos vía aproximaciones metodológicas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, no hay disponible información específica de las áreas de educación y salud, los niveles de desagregación de la información y la periodicidad dependen de la capaci-

dad de quienes la generan. Volveremos sobre esto en el punto siguiente y será retomado específicamente como problema en la producción de conocimiento en el capítulo final.

## 5. Reflexiones finales

La información producida sobre la AUH que hemos reseñado en estas páginas puede ser interpretada sintéticamente en tres órdenes distintos de cuestiones. En primer lugar, muestra un conjunto de **acuerdos/desacuerdos** a cuatro años de implementada esta asignación. Entre los primeros se destaca la prácticamente unánime valoración de la medida (para los críticos del gobierno: **lo mejor que ha hecho**).

Los acuerdos –en los cuales nos incluimos– abarcan también la necesidad de concretar una universalidad hasta el momento parcial y relativamente declarativa. Cabe preguntarse por qué, al cabo de estos años, no se ha corregido la inclusión de los monotributistas con ingresos del nivel de los trabajadores registrados que perciben asignaciones familiares e, incluso, por qué en vez del salario mínimo se fija ese mismo nivel para quienes son destinatarios de la AUH o no se ha resuelto la situación del sexto hijo no abarcado tampoco por las pensiones no contributivas destinadas a madres de 7 o más hijos<sup>26</sup> o por qué persiste la incompatibilidad para el caso de los receptores de planes y programas sociales con finalidades distintas a las de la AUH. Si bien la legitimidad alcanzada lo dificulta, otro acuerdo es el de estatuirlo vía una ley que impulse aún más tal legitimidad al instituirlo con la fuerza de los procesos deliberativos disminuyendo los riesgos de ser considerada un producto del actual gobierno. Seguramente sería una buena oportunidad para debatir la incorporación de algún sistema de actualización similar al previsional. Al respecto, cabe tener en cuenta que un mecanismo de este tipo debería ser extensivo al conjunto de las asignaciones familiares, diferenciarla en este reclamo es, a nuestro criterio, un ejemplo más de la distinción de hecho entre una y otra, presente en muchas argumentaciones. Otro aspecto compartido es su limitada incidencia en la pobreza a la vez que su importancia mayúscula en la reducción de la indigencia,

---

<sup>26</sup> Se trata de pensiones que no requieren aportes para su otorgamiento. “Están dirigidas a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social sin amparo previsional o no contributivo, que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos, se encuentran impedidos para hacerlo. [...] Las destinadas a madres de 7 o más hijos contemplan a quienes sean o hayan sido madres de 7 o más hijos nacidos vivos, biológicos o adoptivos” (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones/161>).



lo cual es explicable por el peso relativo del valor de la AUH en los niveles de ingreso de las líneas con que es medida cada una de estas condiciones.

Los desacuerdos —que sostienen la **disputa por la legitimidad y por las limitaciones**— pueden discriminarse como de naturaleza (el financiamiento por la ANSES es el de mayor peso) o de grado: cuánto ha afectado a la AUH la inflación o cuáles han sido realmente sus efectos educativos, cuánto ha mejorado la vida de las familias que la perciben. Todo lo cual muestra la necesidad de contar con información de respaldo y sistemas de seguimiento de una política cuya relevancia no está puesta en duda y que darían elementos para mejorarla.<sup>27</sup>

Un segundo orden de cuestiones tiene que ver con lo que hemos llamado la **tensión seguridad social-asistencia**. Pese al discurso oficial, el desbalanceo hacia la asistencia se hace presente si prestamos atención a las **ausencias**: la no consideración como **derecho** a la que hicimos referencia en relación con la argumentación que construyen los medios, así como la no modificación de las exclusiones en los años transcurridos. O a las **presencias**: el planteo de actores de distinto tipo y del propio documento de la ANSES (2012) al compararlo en paridad con programas de transferencia condicionada de ingreso de otros países.<sup>28</sup> Este es un tema marcadamente rescatado en las investigaciones de las universidades al evaluar el impacto educativo de la AUH (Ministerio de Educación, 2011).

Por ejemplo, en la investigación realizada por la Universidad Nacional de Moreno en los partidos de Lanús, Moreno y San Andrés de Giles se destaca la diferencia existente entre la percepción de los destinatarios como sujetos de derecho a nivel de funcionarios de la Dirección General de Cultura y Educación

---

<sup>27</sup> Maurizio señala la importancia de “disponer de información confiable y actualizada que permita un monitoreo permanente y una adecuada evaluación de los posibles impactos que genera la AUH, como así también otros programas de protección social. En este sentido, Argentina presenta rezagos importantes frente a lo avanzado en países de la región con ingresos y desarrollos de la seguridad social similares. Un punto de partida sería el diseño de una encuesta longitudinal de beneficiarios que permita seguir la situación de los hogares donde se encuentran los beneficiarios del programa que debería ser complementado con la información administrativa de la seguridad social. El sistema de monitoreo y evaluación permitiría reflexionar sobre los ajustes oportunos que deben realizarse en toda política y programa de protección social de acuerdo a la fase del ciclo económico, las particularidades del mercado laboral y los cambios demográficos que experimenta la población” (2011: 39). El monitoreo debería abarcar también el cumplimiento de los objetivos de salud y educación que se plantea la política.

<sup>28</sup> Estela Grassi discute este tipo de contrastaciones planteando que: “La singularidad de la AUH es que, más allá de las comparaciones (erróneas) con los más exitosos programas de transferencias de ingresos como el Bolsa Familia de Brasil, no se ajusta a un programa de asistencia transitorio, sino que se crea como parte del sistema de seguridad social, gestionado (y solventado) por la citada ANSES que administra los componentes de base contributiva” (2012: 23).

(DGCyE) (con un alto compromiso con la política de AUH), la que es solo parcialmente compartida por los directivos de las escuelas y aún menos en el nivel de los docentes de las distintas ramas de la educación.<sup>29</sup>

Esto se reitera también en los estudios de casos rurales y urbanos en Córdoba y San Juan que registra la investigación de la Universidad Nacional de Villa María. Al indagar sobre **“los significados atribuidos a AUH en términos de su percepción como un derecho** que permite profundizar los procesos de construcción de ciudadanía, **o si su significado se tensiona en asociación con sentidos compensatorios”** encuentran que algunos entrevistados del personal educativo asimilan la AUH con otros planes de carácter asistencial, mientras que otros entrevistados acuden a argumentaciones que la investigación considera sedimentadas en **un imaginario social de ‘la cultura del derecho sin obligaciones’ o de ‘la cultura del derecho sin trabajo’**” (Ministerio de Educación, 2011: 111, destacado en el original).<sup>30</sup>

La investigación llevada a cabo por la Universidad Nacional de General Sarmiento en dos municipios de alta vulnerabilidad social de la provincia de Buenos Aires (José C. Paz y General Pueyrredón) señala las interrelaciones entre la lógica del derecho, la asimilación de la AUH a planes para desocupados y la condicionalidad educativa. Observa que los docentes que no están de acuerdo con la política consideran –de manera similar a lo indicado más arriba en las otras regiones estudiadas– que los sectores populares cobran por no trabajar, “de arriba”, y la AUH es comprendida en los mismos términos que los planes sociales anteriores (Ministerio de Educación, 2011).<sup>31</sup>

El tercer orden de cuestiones que resulta del análisis de la información **nos lleva a nuestra postura en la disputa por las limitaciones:** en muchos casos, se la cuestiona por no cubrir aspectos que van más allá de lo que es pertinente al diseño de la política y lo que sus objetivos habilitan. ¿Puede una medida de política como esta, a pesar de todo su valor, resolver los problemas de educación, salud, trabajo infantil, pobreza estructural, que arrastra la sociedad argentina?

---

<sup>29</sup> “De alguna manera, la Dirección General de Cultura y Educación no ha logrado aún impactar en el conjunto de los docentes una política con una intensidad acorde con lo que se ha definido en términos de **batalla cultural:** la construcción de un nuevo paradigma educativo basado en la inclusión universal” (Investigación Universidad Nacional de Moreno, Ministerio de Educación, 2011: 103).

<sup>30</sup> Confróntese con el editorial del diario *La Nación* citado en la nota 11.

<sup>31</sup> Es interesante la apreciación que realiza la investigación sobre la incidencia que esto tiene en la concepción de la “educación como obligación” en relación con los sectores sociales perceptores de la AUH, que aparece con mayor fuerza en el discurso de los agentes que la idea de “educación como derecho” (Ministerio de Educación, 2011).

Por reducción al absurdo, ¿se le reprocharía algo similar a las asignaciones de los trabajadores formales en similares situaciones sociales? Lo que lleva a la siguiente pregunta: ¿cuánto de lo que no hace o logra la AUH es producto de sistema de políticas sociales y del funcionamiento social en su conjunto?<sup>32</sup>

Esto nos trae de vuelta al tema de la **novedad empírica y paradigmática** de la asignación universal a la que hicimos referencia al inicio de este capítulo,<sup>33</sup> que entendemos como aspecto positivo de esta política y, a la vez, como dificultad respecto del conjunto de las políticas sociales. La AUH pone “una cuña” en el Sistema de Seguridad Social sostenido en el empleo regular al extender un derecho de los asalariados formales a un conjunto más amplio de trabajadores, con lo cual tiende a “dar unidad al sujeto del derecho, al tiempo que pone de manifiesto el reconocimiento de los límites inherentes a la política de regularización del empleo, en lo atinente a la extensión y preservación de la protección social” (Grassi, 2012: 9). Pero simultáneamente, a través de las condicionalidades y exclusiones, la construye diferencialmente de aquello a lo que la asimila (la asignación de los trabajadores formales). Asimismo, en este movimiento se hacen más evidentes las falencias de las políticas que deberían sostenerla. En definitiva, tensiona no solamente la relación entre seguridad social y asistencia, tensiona también las políticas sociales sectoriales. Por su diseño y por su masividad, arrastra en su devenir a la educación en sus niveles iniciales y medio y a la atención primaria de la salud.

El desarrollo de este juego de tensiones (por otra parte, típico de la política y las políticas) básicamente hace presente –y si esto es problematizado, posible–

---

<sup>32</sup> En la línea del siguiente planteo: “En relación al cumplimiento de las **condicionalidades** vinculadas con la recepción de la prestación monetaria es necesario tener en cuenta la oferta de centros de salud y de educación existentes en las zonas de residencia de los beneficiarios, como así también la calidad de los mismos. También es importante considerar que los ingresos monetarios adicionales que reciben los hogares con niños y adolescentes seguramente no son suficientes para lograr plenamente los objetivos sociales que se establecen, tal como eliminar el trabajo infantil y adolescente o la deserción escolar, sino que se requiere de una política integral que incorpore otros elementos que están más allá de una transferencia monetaria” (Bertranou y Maurizio, 2012: 7).

<sup>33</sup> Para Estela Grassi, “entre la apuesta por el trabajo y la realidad de sus condiciones, la AUH resulta **novedosa y original**: tiene al trabajo como justificación, no se sale de las fuentes doctrinarias del peronismo, ni de la matriz cultural de la sociedad del trabajo, pero no está anclada en la asistencia peronista clásica ni en el país de los tiempos en los que ‘no trabajaba el que no quería’. Propone una novedad más allá del neoliberalismo y de los planes de transferencias de ingresos, habiendo esquivado ‘al ciudadano’ de la sociedad posindustrial como justificación de la asignación por hijos y de la inclusión en la seguridad social (aunque parcial) de población trabajadora desestimada por el mercado de trabajo. Recurre al trabajo más allá del empleo y más acá de la ciudadanía” (2012: 30, destacado nuestro).

mente será su mayor aporte a las políticas sociales de este nuevo siglo— la distancia entre **proponer derechos** y hacer que estos **sean concretados y asumidos** como tales, lo cual es responsabilidad tanto de la sociedad civil como del Estado.

## Bibliografía

- Agis, Emmanuel, Cañete, Carlos y Panigo, Demián (2010). *El impacto de la asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: CENDA-SID, PROFOPE, CEIL-PIETTE.
- ANSES (2012). “La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos”. Observatorio de la Seguridad Social.
- Arcidiácono, Pilar, Carmona Berrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora (2011). “La Asignación Universal por Hijo para Protección Social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?”. *Margen*, N° 61, junio. Disponible en <http://www.margen.org/suscri/margen61/straschnoy.pdf>
- Arcidiácono, Pilar, Carmona Berrenechea, Verónica, Paura, Vilma y Straschnoy, Mora (2012). “La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social argentina?”. En Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (coords.), *Más derechos, ¿menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Bertranou, Fabio (coord.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa.
- Bertranou, Fabio y Maurizio, Roxana (2011). “Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina”. En Academia.edu Share research. Disponible en [http://www.academia.edu/645645/Semi-conditional\\_cash\\_transfers\\_in\\_the\\_form\\_of\\_family\\_allowances\\_for\\_children\\_and\\_adolescents\\_in\\_the\\_informal\\_economy\\_in\\_Argentina](http://www.academia.edu/645645/Semi-conditional_cash_transfers_in_the_form_of_family_allowances_for_children_and_adolescents_in_the_informal_economy_in_Argentina)
- Bertranou, Fabio y Maurizio, Roxana (2012). “Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un ‘sistema’ con tres componentes”. International Policy Centre for Inclusive Growth. *Research Brief*, N° 30, agosto.

- Bustos, Juan Martín, Giglio, Georgina y Villafañe, Soledad (2012). “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”. *Trabajo, ocupación y empleo. Investigaciones sobre Protección Social y Relaciones Laborales*, Serie Estudios/11, diciembre.
- Castro Rojas, Ignacio (2011). “La Asignación Universal por Hijo y la cuestión territorial en la Argentina”. *Regiones. Suplemento de Antropología*, Año 8, N° 46. Disponible en [www.suplementoregiones.org](http://www.suplementoregiones.org)
- CIFRA (2012). “Información sobre Asignaciones Familiares e Impuesto a las Ganancias. Cómo afectan a los trabajadores”. Documento de Trabajo N° 12, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2012%20-%20Asignaciones%20fliares%20e%20imp%20gananc.pdf>
- CIPPES-ISEPCI (2012). “Índice Barrial de Precios. Una aproximación al costo de vida real de los sectores populares”, Informe de Prensa IBP Conurbano N° 16, Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIPPES)-Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCI), octubre. Disponible en <http://www.cippes.org/wp-content/uploads/2012/11/IBP-CONURBANO-OCT-2012-LISTO-PARA-PUBLICAR.pdf>
- Cogliandro, Gisell (2012). “Gasto público social y su distribución a las provincias en el Presupuesto Nacional 2012”. Documento de Trabajo N° 8, Fundación Konrad Adenauer, mayo. Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_31457-1522-4-30.pdf?120718135949](http://www.kas.de/wf/doc/kas_31457-1522-4-30.pdf?120718135949)
- Curcio, Javier y Beccaria, Alejandra (2013). “Políticas de protección social y su impacto en la situación de la niñez y de sus familias. El caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a tres años de su implementación”. XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina. 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Fernández, Ana Laura, Gallo, Marcos, González, Mariana L. y Sacavini, Marcela (2010). “La Asignación Universal por Hijo. El Régimen de Asignaciones Familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo”. Documento

- de Trabajo N° 12, noviembre. Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).
- Garganta, Santiago y Gasparini, Leonardo (2012). “El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la AUH en Argentina”. Documento de Trabajo N° 133, junio. Centro de Estudios Distributivos y Laborales y Sociales (CEDLAS). Disponible en [www.cedlas.econo.unlp.edu.ar](http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar)
- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo (2010). “Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas”. Documento de Trabajo N° 102. Centro de Estudios Distributivos y Laborales y Sociales (CEDLAS). Disponible en <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/documentos-de-trabajo.php>
- Goren, Nora (2011). “La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?”. 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Pensar un mejor trabajo. Acuerdos, controversias y propuestas, Grupo 14: Género, Trabajo y Mercado de Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.
- Grassi, Estela (2012). “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”. *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, Vol. 10, N° 39, abril-junio. Disponible en [www.idealcsociales.uba.ar/publicaciones/elatina](http://www.idealcsociales.uba.ar/publicaciones/elatina)
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011). “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina. 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Lo Vuolo, Rubén (2010). “Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al ‘Programa Bolsa Familia’ de Brasil y a la ‘Asignación Universal por Hijo para Protección Social’ de Argentina”. Documento de Trabajo N° 75. CIEPP.
- Lozano, Claudio y Raffo, Tomás (2011). “Actualización de la cobertura ‘Asignación Universal por Hijo para la Protección Social’ (AUH) y ‘Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social’ (AUE)”. IPyPP, Instituto Pensamiento y Políticas Públicas.
- Maier, Brenda y Carballeda, Alfredo Juan Manuel (2011). “Las políticas sociales y la recuperación de la centralidad del Estado”. *Margen*, N° 63, diciembre.

- Maurizio, Roxana (2011). “Las transferencias monetarias a los hogares y el comportamiento en el mercado de trabajo: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET, informe final, noviembre. Mimeo.
- Mazzola, Roxana (2012). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CEDEP)-Prometeo.
- Ministerio de Educación (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*. Disponible en <http://portal.educacion.gov.ar/asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social/>
- Observatorio Social (2009). “El impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares”, Informe 11, Serie Informes de Coyuntura del Observatorio Social, diciembre.
- Plan Nacer-Ministerio de Salud (2011). “Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y Plan Nacer”.
- Roca, Emilia (2011). “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares”. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, Año 1, N° 1.
- Roca, Emilia, Golbert, Laura y Lanari, María Estela (2012). *¿Piso o sistema de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Salvia, Agustín (2011). “Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo/Pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010. Informe especial”. Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina, abril. Disponible en [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo1/files/Informe\\_Especial\\_AUH\\_-ODSA-UCA\\_2007-2010-.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo1/files/Informe_Especial_AUH_-ODSA-UCA_2007-2010-.pdf)
- Salvia, Agustín (ed.) (2012). *Asimetrías en el desarrollo humano y social, 2007/2010-2011: progresos económicos en un contexto de vulnerabilidad persistente*. Buenos Aires: Educa. Disponible en [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/ODSA\\_BDSA\\_2012.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/ODSA_BDSA_2012.pdf)
- Straschnoy, Mora (2011). “Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay”. *Cátedra Paralela*, N° 8.
- Tuñón, Ianina y González, María Sol (2012). “Efectos de las políticas de transferencias condicionadas de ingresos sobre los procesos de escolarización en las principales áreas urbanas de la Argentina (2007-2011)”. II Congreso de



la Asociación Internacional de Sociología Justicia Social y Democratización, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1º al 3 de agosto.

UCES-IDELAS (2012). “Desde la vigencia de la Asignación Universal por Hijo menos mujeres participan del mercado de trabajo”, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Instituto de Estudios Laborales y Sociales. Disponible en <http://www.uces.edu.ar/institutos/idelas/Informe-IDELAS-Numero37.pdf>

Vaca, Edgardo y Veritier, María Gisela (2012). “El Fondo de Garantía de Sustentabilidad y la Asignación Universal Por hijo”. *Oikonomos. Revista Científica de Ciencias Económicas*, Año 2, Vol. 1, 208-226.

### **Artículos de opinión citados**

Abraham, Tomás (2011). “El gobierno le sacó los pañuelos blancos a las Madres y las Abuelas”, asegura el filósofo Tomás Abraham, Política, *Clarín*, 27/7/2011.

Arroyo, Daniel (2011). “La agenda de los desafíos sociales”, Opinión, *La Nación*, 19/11/2011.

Cárpena, Ricardo (2011). “Los sectores populares viven peor que hace 15 o 20 años”, Entrevista con Javier Auyero, *La Nación*, 30/10/2011.

CIEPP (2010). “Críticas a la Asignación”, Estudios Económicos, *La Nación*, 17/10/2010.

González Saborido, Juan B. (2012). “Cuál es la discusión de fondo sobre la seguridad social en el país”, *La Nación*, 17/2/2012.

Isuani, Aldo (2011). “Paradojas de la asignación por hijo”, *La Nación*, 29/3/2011.

Isuani, Aldo (2012). “Se consolidó un modelo clasista de política social”, Opinión, *Clarín*, 30/8/12.

López, María Pía (2011). “Pasado y presente de la política argentina”, Opinión, *La Nación*, 24/10/2011.

Novaro, Marcos (2011). “Los jóvenes disfrutan los favores e ignoran los costos”, *Clarín*, 21/8/2011.

Repetto, Fabián (2012). “La protección social, ante nuevos desafíos”, Política, *Clarín*, 23/11/2012.



## Capítulo 6

# El servicio doméstico y sus desafíos para la protección social

*Valeria Esquivel y Francisca Pereyra*

### 1. Presentación

Tanto en nuestro país como en la región, el servicio doméstico constituye una de las principales fuentes de empleo urbano para las mujeres de sectores populares. En la Argentina, a mediados de 2012, el 15% de las mujeres ocupadas y cerca del 20% de las asalariadas se insertaban en esta ocupación.<sup>1</sup> No solo es significativo el peso que reviste este tipo de empleo en nuestra estructura ocupacional. La precariedad de las condiciones laborales en el sector es un fenómeno conocido: este sector ha estado históricamente asociado a bajos salarios, escasos niveles de registro y condiciones laborales vulnerables en general.

No obstante, es importante señalar que desde hace más de una década se viene registrando una creciente preocupación –tanto a nivel regional como internacional– por equiparar los derechos laborales del servicio doméstico con los de los demás asalariados<sup>2</sup> (Valenzuela y Mora, 2009). Nuestro país no ha sido ajeno a esta tendencia: en el último tiempo, el servicio doméstico ha

---

<sup>1</sup> Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, II Trimestre de 2012.

<sup>2</sup> A nivel internacional, uno de los resultados más salientes de la renovada atención a la situación de estas trabajadoras ha sido la adopción de la primera norma mundial en relación con este tipo de trabajo: el Convenio 189 sobre las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos aprobado por la OIT en su 100ª Conferencia del año 2011. Este convenio busca equiparar los derechos de los trabajadores del sector con aquellos de los que goza el resto de los asalariados y tiene carácter

despertado interés y ha estado presente en el debate público. Además de las tendencias internacionales señaladas, el avance gubernamental de la práctica y discurso sobre los derechos laborales de la última década (Álvarez y otros, 2012) ha puesto aún más en evidencia el arcaísmo de la situación laboral, tanto normativa como efectiva, de estas trabajadoras.

Sin duda, uno de los avances más importantes en este campo ha sido la reciente sanción, en marzo de 2013, del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Durante más de medio siglo, la normativa del sector estuvo regulada por un decreto del año 1956 que garantizaba derechos laborales sumamente acotados para estas trabajadoras. Si bien sigue tratando a este colectivo laboral en forma separada del resto de los asalariados, el nuevo régimen busca equiparar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas con las de aquellos, amparados por la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT). Entre los avances más relevantes del nuevo marco legal se encuentra la inclusión de la licencia por maternidad, antes no contemplada; la cobertura del conjunto de las trabajadoras independientemente de su dedicación horaria (el estatuto anterior dejaba fuera de la normativa a cerca del 40% de estas trabajadoras por no alcanzar un umbral mínimo establecido de horas de trabajo); así como el compromiso de conformación de una comisión negociadora de salarios y condiciones laborales del sector, que hasta el momento vienen siendo dictaminados unilateralmente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.<sup>3</sup>

Ahora bien, si consideramos el escaso nivel de acatamiento de la precaria legislación precedente (a modo de ejemplo, podemos señalar que a mediados de 2012 casi el 85% de las trabajadoras domésticas se desempeñaban en el marco de relaciones laborales no registradas),<sup>4</sup> cabe preguntarse sobre el nivel de impacto efectivo que tendría la nueva legislación sobre las condiciones laborales del sector. En este sentido, nuestra indagación sobre el tema<sup>5</sup> ha estado

---

vinculante para los países miembros que lo ratifiquen (hasta el momento, solo lo han hecho seis países, entre ellos tres de nuestra región: Uruguay, Nicaragua y Venezuela).

<sup>3</sup> Asimismo, el nuevo régimen equipara la situación de las empleadas domésticas con la LCT en una serie de cuestiones tales como la delimitación de la extensión de las jornadas de trabajo, cantidad y duración de licencias, así como el monto de indemnización por despido, entre las más salientes.

<sup>4</sup> Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, II Trimestre de 2012.

<sup>5</sup> Este trabajo se inscribe en el marco más general del proyecto “Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado: procesos sociales y políticas públicas detrás de su configuración”, dirigido por Valeria Esquivel, con sede en el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional

centrada en las condiciones que influyen en el nivel de protección laboral al que acceden las trabajadoras domésticas, históricamente paupérrimo sin dudas, pero no atado únicamente al marco protectivo deficiente.

Dado el cambio de contexto con el nuevo –y bienvenido– marco legal, en el presente capítulo utilizamos datos cuantitativos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares así como información cualitativa recabada en el marco de entrevistas grupales con empleadas y empleadoras del sector<sup>6</sup> para informar sobre las singularidades de esta ocupación.

El objetivo último es proporcionar un panorama sobre el contexto de implementación de la legislación recientemente sancionada a fin de evaluar las posibilidades de incrementar la protección social de una ocupación tradicionalmente relegada al ámbito de la informalidad. El análisis nos permitirá reflexionar sobre los eventuales obstáculos que hay que sortear así como generar aportes en torno a las vías de políticas que creemos contribuirían a avanzar en ese sentido.

## **2. Las especificidades del servicio doméstico como ocupación**

Pensar el trabajo en el servicio doméstico en relación con la protección social nos remite necesariamente al análisis de la especificidad de la ocupación. En efecto, se trata de una ocupación con claras singularidades (*vis à vis* otras ocupaciones asalariadas) que generan obstáculos concretos que hay que sortear en el camino hacia mayores niveles de formalización y protección de la actividad.

### **2.1 Una ocupación en la encrucijada de órdenes sociales desiguales**

Una cuestión central en relación con las condiciones laborales de esta ocupación tiene que ver con que se ubica en la intersección de una serie de desigualdades y jerarquías sociales que, a su vez, contribuye a reproducir de manera cotidiana. Sin duda, la imbricación de esta ocupación con las inequidades que implican los órdenes sociales de clase social y género adquiere un papel

---

General Sarmiento y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, PICT 2011-0622.

<sup>6</sup> Se realizaron tres entrevistas grupales –dos con empleadoras y una con empleadas– entre los años 2011 y 2013. Se entrevistó a empleadas y empleadoras cuya relación laboral se desarrolla en la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se seleccionó a las participantes de modo que estuvieran reflejadas las experiencias y percepciones de las dos grandes modalidades de contratación de trabajo doméstico: “por horas” y de jornada extendida.

preponderante en su configuración. No obstante, otras jerarquías sociales, como la etnia, el estatus migratorio, el nivel educativo, entre muchas otras, moldean también estas relaciones laborales.

En efecto, el servicio doméstico es ejercido por mujeres de sectores populares, lo que refuerza su subvaloración (León, 2013). Como señalan Tizziani y Poblete (2013), la diferencia de clase es uno de los elementos constitutivos del servicio doméstico, dado que es precondition para su existencia. Estudios como el de Milkman y otros (1998) han mostrado a nivel internacional que cuanto más pronunciadas son las diferencias de ingresos, mayores son las probabilidades de aparición y persistencia de esta forma de empleo. En efecto, la expansión del servicio doméstico como ocupación de peso significativo requiere no solo que los sectores altos, sino también que los sectores medios generen empleo asalariado en el seno de sus hogares. La posibilidad de que este fenómeno ocurra está estrechamente relacionada con los bajos niveles de remuneración y las precarias condiciones laborales ofrecidas a un sector poblacional que está dispuesto a aceptarlo dada la escasez de alternativas de empleo. En este sentido, mejorar la situación del servicio doméstico implica necesariamente desafiar intereses de clase de sectores medios, medios altos y altos, entre los que la idea del servicio doméstico a bajo costo y en condiciones laborales precarias no solo se encuentra naturalizada, sino que también forma parte de un orden social conveniente (Pereyra, 2013a).

No obstante, las diferencias de clase distan de ser las únicas que caracterizan a esta ocupación. Tal como señalan Tizziani y Poblete (2013), las desigualdades de género revisten un rol central en la estructuración de esta forma de empleo y evidencian la profunda asociación entre la problemática del servicio doméstico y la (desvalorización) del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (Esquivel, 2011). En efecto, las labores domésticas y el cuidado de los miembros del hogar están fuertemente asociados a imágenes tradicionales relacionadas con un rol y una inclinación “natural” de las mujeres (Roberts, 1997; Folbre y Nelson, 2002; Lautier, 2003). Los condicionamientos a la valoración de este tipo de trabajo son significativos puesto que la trabajadora viene a reemplazar –total o parcialmente– a la figura del “ama de casa”, un rol tradicional por excelencia asociado a la provisión de cuidado no remunerado por parte de mujeres inactivas en el mercado de empleo. De acuerdo con este imaginario tradicional, el trabajo “auténtico” se iguala a la ocupación remunerada que realiza el varón proveedor en la esfera pública, en tanto las tareas de cuidado y mantenimiento del hogar resultan

poco valoradas como una ocupación *per se* (Esquivel, 2010; Razavi y Staab 2010). De esta manera, al contratar a alguien —una mujer— para que realice estos quehaceres, el punto de partida es una baja valorización de las tareas así como una dificultad de percibir las como un verdadero “trabajo”.

Puesto que los mandatos de género respecto a la responsabilidad última de las mujeres sobre el trabajo doméstico y de cuidados que se realiza en los hogares atraviesa a todas las clases sociales, el trabajo en el servicio doméstico se convierte en una relación “gestionada” entre mujeres, pero de posiciones sociales diferentes (León, 2013). Siguiendo a Gutiérrez Rodríguez, “al contratar a otra mujer, las empleadoras se desprenden parcialmente del significado de inferioridad social atribuido a estas labores (domésticas, de cuidado) y se lo traspasan a una mujer en una posición social inferior a la de ellas” (2013: 125). Pero no se trata solo de desprenderse del componente simbólico de la inferioridad asociado a las tareas domésticas, sino también de apropiarse del componente concreto que representa el tiempo liberado por este reemplazo, ya sea para la realización personal, la generación de ingresos y/o el ocio. Tal como se ha señalado desde el feminismo, el servicio doméstico ha significado en muchos casos la ilusión de comprar la “libertad” de la opresión de género entre las mujeres de estratos medios y altos (Goldsmith, 1981). A partir de una empleada que absorbe las potenciales fricciones entre cónyuges que desarrollan actividades fuera del hogar (usualmente laborales, pero también relacionadas con el disfrute del tiempo libre), el servicio doméstico no solo oculta, sino que también perpetúa los mandatos de género en relación con la responsabilidad femenina en la esfera reproductiva (Tizziani y Poblete, 2013).

De esta manera, resulta claro que el servicio doméstico cumple (por lo menos) una doble funcionalidad en los hogares mejor posicionados en la estructura social, amortiguando u ocultando desigualdades de género y reproduciendo los privilegios de clase.

En este sentido, los intentos de ingresar el servicio doméstico a la esfera de la protección social y de derechos implican indefectiblemente poner en cuestión jerarquías y órdenes establecidos que representan beneficios y ventajas concretas para ciertos sectores sociales. Estos últimos son más poderosos y cuentan con mayor capacidad de hacerse oír que el colectivo de estas trabajadoras que se busca proteger, razón por la cual los intentos de mejora de las condiciones laborales de este sector requieren sin duda la voluntad gubernamental de afrontar los costos políticos del proceso.

## 2.2 Una de las “ocupaciones del cuidado”

El hecho de que el “contenido de trabajo” de esta ocupación reemplace trabajo doméstico y de cuidado no remunerado la ubica, junto con otras como la enfermería o la docencia, por ejemplo, entre las “ocupaciones del cuidado”. Lo que caracteriza a estas ocupaciones es la prestación de “servicios de contacto personal que mejoran las capacidades humanas de quien lo recibe” a través de los cuales se establece una relación de responsabilidad y/o afecto entre quien cuida y quien recibe cuidados (England y otros, 2002: 455). En todas estas ocupaciones se hacen evidentes a la vez la baja valorización social del trabajo de cuidado, la naturalización del cuidado como una característica de la feminidad y, por ende, la elevada sobrerrepresentación de las mujeres, todo lo cual tensiona fuertemente las condiciones de trabajo en estas ocupaciones, y en especial su remuneración (Budig y Misra, 2010).

La caracterización del servicio doméstico como una de las “ocupaciones del cuidado” pone el acento tanto en su contenido relacional como en el marco más amplio de la “organización social del cuidado”. En efecto, si bien las condiciones de posibilidad de la ocupación están dadas por la existencia de una demanda con posibilidad de pago —las profundas desigualdades sociales ya mencionadas—, el hecho de que los hogares recurran a la contratación de trabajadoras domésticas en presencia de niños y niñas o de adultos mayores dependientes implica una opción particular de acceso al cuidado pago frente a otras posibles (o combinaciones posibles), de acuerdo con la existencia de servicios de cuidado en precio, cercanía y horarios adecuados, y de las propias características de la ocupación de las y los empleadores (Rodríguez Enríquez y Sanchís, 2010; Lupica, 2010; Faur, 2012; Esquivel, 2012).

Este marco más amplio opera como contexto de una relación laboral en la que las tareas que se deben desempeñar constituyen cuidados, en particular en referencia al cuidado “directo”.<sup>7</sup> Pensar la protección social desde la perspectiva del cuidado implica, entonces, indagar los modos en que este contenido de cuidado —desvalorizado e invisibilizado en términos sociales— moldea la relación laboral y el acceso a derechos.

En nuestra indagación, el trabajo de cuidado de niñas y niños pequeños aparece, desde el punto de vista de las trabajadoras, como una “gran respon-

<sup>7</sup> Cuando el contenido del trabajo es únicamente la realización de tareas domésticas (cuidado indirecto), tiende a predominar una baja relación “cara a cara” con los miembros del hogar empleador. Las trabajadoras suelen tener las llaves de las casas que “atienden” y sus horarios de trabajo coinciden con las horas en las que las y los empleadores no están en sus casas (Canevaro, 2009).

sabilidad”, verbalizada también como el “miedo a que les pase [a estos niños y niñas] algo malo”, en particular en el espacio público. De este modo, su contenido es percibido como más complejo y demandante que la realización de las tareas domésticas, aun cuando se combine con ellas. La apelación a la propia experiencia como madres aparece como el recurso para enfrentar la novedad de estar a cargo de niños y niñas pequeños, y tomar decisiones sobre cómo proceder cuando los padres no están. Cuando se trata de niños y niñas en edad escolar, las trabajadoras identifican tensiones en relación con la autoridad con la que los padres pueden (o no) investirlos frente a ellos.

Las madres empleadoras, por su parte, verbalizan requerimientos específicos sobre las trabajadoras domésticas asociados al desempeño de tareas de cuidado, que van desde ciertos rasgos de personalidad (“afectiva, inteligente, receptiva, etcétera”, de “carácter agradable” y de “confianza”, Rodríguez Enríquez y Sanchís, 2010: 45) hasta ciertas habilidades “informales” y experiencia en el cuidado de niños y niñas, ya que está en juego el desarrollo de una relación afectiva. En efecto, esta dimensión afectiva de la ocupación está particularmente presente en los relatos de las trabajadoras domésticas que tienen mayor antigüedad en sus puestos. Para ellas, haber participado en momentos claves de la vida de niños y niñas (“vi nacimientos y casamientos con esta familia”) es señalado como gratificante en función de los lazos perdurables que se generan y es un tema que se resalta a la hora de valorar las dimensiones positivas de la ocupación. Repetidamente, este involucramiento emocional se describe como “ser como parte de la familia”, lo que es motivo de satisfacción y orgullo (Rodríguez Enríquez y Sanchís, 2010).

Sin embargo, la contracara de esta “inversión emocional” es que se configura como otro modo de desdibujar la relación laboral. El afecto aparece como causa (“se cargan de trabajo por cariño”) y, a la vez, como compensación frente a la falta de otros reconocimientos de carácter formal, en términos del cumplimiento de las obligaciones patronales. El compromiso ético y afectivo de las trabajadoras se evidencia también en el hecho de que frente a cualquier contingencia de los empleadores, ellas “no pueden dejar solos” a los dependientes bajo su cuidado, sean estos niños y niñas o adultos mayores (Rodríguez Enríquez y Sanchís, 2010),<sup>8</sup> un aspecto que pone en cuestión los horarios de trabajo, y posiblemente también la remuneración, previamente pactados.

---

<sup>8</sup> Folbre denomina a esta característica de las ocupaciones del cuidado como el “dilema de la buena persona” haciendo un paralelismo con el “dilema del prisionero”: en ambos casos, hay alguien “atrapado” en la situación (2001).

### 2.3 El ámbito de lo doméstico como lugar de trabajo

Sin duda, el lugar en el que se desarrolla esta ocupación, el ámbito de los hogares particulares, implica importantes retos para su organización y regulación.

Por un lado, queda claro el tratamiento especial que demanda la fiscalización de normas laborales por fuera del sector productivo, en un ámbito tan atomizado como el de los hogares, en el que, además, prima el derecho de la inviolabilidad de domicilio por sobre cualquier potencial inspección laboral (OIT, 2010). Por otro lado, la literatura sobre el tema converge en señalar el fuerte obstáculo que implica el hecho de trabajar en una unidad aislada como un hogar particular en relación con las posibilidades de interacción y organización de las propias empleadas en pos de la defensa de sus derechos (Cortés, 2009; Prates, 1993; Schellekens y Van der Schoot, 1993; Lautier, 2003).

Asimismo, y tal como señala Canevaro (2009), el lugar en el que la trabajadora doméstica desarrolla su actividad laboral (su espacio “público”) es, al mismo tiempo, el ámbito de la privacidad e intimidad de una familia que no es la propia. La literatura sobre el tema converge en señalar que este lugar de trabajo peculiar suele propiciar el desarrollo de relaciones laborales ambiguas, en las que el componente específicamente laboral-contractual pierde nitidez y se entrecruza con otros elementos del vínculo entre hogar empleador y empleada, que pueden involucrar el afecto, la complicidad, la protección, la reciprocidad e incluso la competencia (Destremau y Lautier, 2002). No obstante, también es importante enfatizar, como lo hicimos en la sección anterior, que la proximidad física y emocional que facilita y propicia el mismo entorno doméstico está, a la vez y paradójicamente, signada por fuertes desigualdades sociales. Estas operan construyendo distancias simbólicas entre empleadas y empleadores, que entran en tensión con el carácter intimista que muchas veces adquiere o se le atribuye a este tipo de vínculos laborales.

Así, a partir de ese espacio peculiar en el que se desarrollan, las relaciones laborales del servicio doméstico se ubican entre las más complejas del mundo del trabajo (Rodgers, 2009). Y esta composición singular del vínculo —en la cual lo estrictamente laboral tiende a perder peso frente a otros componentes relacionales— no solo impacta con fuerza sobre las condiciones de trabajo de la ocupación, sino que hacen particularmente compleja su regulación y regularización (Gorban, 2011).



## 2.4 Modalidades de inserción heterogéneas y experiencias laborales diferenciadas

La consideración en torno a las particularidades que implica el trabajo doméstico asalariado, y su relación con los desafíos que presenta la expansión de la protección social del sector, no puede deslindarse de la variedad de modalidades de inserción que coexisten en esta ocupación. En efecto, las condiciones laborales objetivas y las vivencias subjetivas que implica la modalidad de inserción “por horas”, la jornada extendida con retiro, así como el trabajo “cama adentro”, aparecen claramente diferenciadas tanto en los datos estadísticos disponibles como en la literatura sobre el tema.

**Tabla 1. Trabajadoras domésticas según cantidad total de horas semanales trabajadas y cantidad de empleadores. Argentina, principales aglomerados urbanos, 2012**

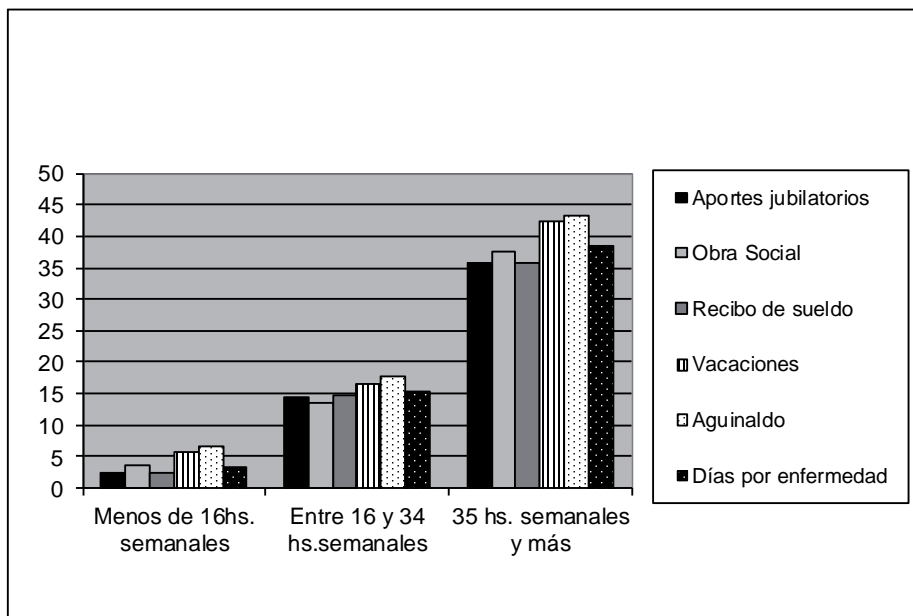
Horas semanales trabajadas y cantidad de empleadores	% de trabajadoras	% de empleo registrado
<b>Menos de 16 horas</b>	34,6	2,4
1 empleador	25,6	3,0
2 o más empleadores	9,0	0,2
<b>Entre 16 y 34 horas</b>	37,5	14,4
1 empleador	23,4	13,8
2 o más empleadores	14,1	15,4
<b>35 horas y más</b>	<b>26,7</b>	<b>35,7</b>
sin retiro	3,5	(*)
1 empleador con retiro	15,7	34,3
2 o más empleadores con retiro	7,5	22,5
<b>No trabajó en la semana/ Ns/Nc</b>	<b>1,2</b>	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>15,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, II Trimestre 2012.

(\*) No se presentan estimaciones dado que la cantidad de casos en la base de datos arroja un error muestral superior al 30%

Del lado de la oferta, la modalidad de inserción de las trabajadoras aparece asociada a sus circunstancias económicas y familiares, al ciclo vital que atraviesan, a su condición migratoria y a las oportunidades de empleo existentes (Rodgers, 2009). Tal como lo muestra la tabla 1, en nuestro país se presenta como preponderante la modalidad de trabajo parcial o “por horas” para uno o varios empleadores (es decir, las dos categorías de menos de 35 horas semanales). Mientras que el trabajo a jornada completa (35 horas y más) con retiro reviste un peso menor pero significativo y el trabajo sin retiro o “cama adentro” representa en la actualidad una modalidad muy minoritaria.

**Gráfico 1. Trabajadoras domésticas. Beneficios laborales según cantidad de horas totales trabajadas en la semana. Argentina, principales aglomerados urbanos, 2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH, 2º trimestre de 2012.

La literatura sobre el tema y el fruto de nuestras propias indagaciones nos indican que las trabajadoras “por horas” exhiben una mayor claridad relativa respecto al carácter de relación laboral de la ocupación. Los relatos de este tipo

de trabajadoras dejan entrever un mayor margen relativo de negociación salarial en función del bajo costo de oportunidad que implica “dejar una casa” donde trabajan pocas horas y conseguir otra (Valenzuela y Mora, 2009; Rodgers, 2009; Canevaro 2009; Pereyra, 2013b). No obstante, la contracara de este mayor margen de acción de las trabajadoras es justamente el hecho de que este tipo de modalidad de empleo resulte más difícil de asimilar a un “verdadero trabajo” tanto para empleadas como para empleadoras.<sup>9</sup> En efecto, tal como puede apreciarse en la tabla 1, la informalidad de las relaciones laborales entre las trabajadoras de menor dedicación horaria para un mismo empleador es casi total.<sup>10</sup> Asimismo, este subgrupo es el que percibe en menor medida los beneficios asociados al trabajo asalariado tales como obra social, aguinaldo, vacaciones, días por enfermedad pagos, etcétera (gráfico 1). El carácter atípico de las jornadas en términos de su frecuencia y duración dificulta la visualización de este tipo de inserción como empleo con derechos.

En este sentido, muchas empleadoras suelen caracterizar a estas trabajadoras como alguien que “les da una mano” durante algunas horas, algunos días de la semana, antes que como empleadas. Puesto que se trata de la modalidad de inserción que reporta los menores niveles de remuneración mensuales del sector, además de los más fluctuantes,<sup>11</sup> fue frecuente encontrar en nuestra indagación

---

<sup>9</sup> Tanto en nuestra indagación cualitativa como a lo largo de este texto en general nos referimos a empleadoras mujeres ya que podemos afirmar —con base no solo en la literatura sobre el tema, sino también en el “saber común” que surge de nuestra experiencia social— que, cuando hay mujeres adultas en el hogar, son mayoritariamente ellas, y no los varones, quienes se relacionan en forma directa y cotidiana con las empleadas domésticas. Una discusión teórica sobre este enlace “entre mujeres” puede encontrarse en Rollins (1985). Evidencia concreta en la Argentina sobre la prevalencia de las empleadoras mujeres como responsables de gestionar esta relación con la trabajadora del hogar es provista por Wainerman (2005).

<sup>10</sup> Es importante señalar que el Régimen Especial de Seguridad Social para Trabajadoras Domésticas (Ley 25239), que regula el registro de la ocupación, contempla la obligatoriedad de realizar aportes patronales para todas las empleadas a partir de una dedicación horaria mínima de 6 horas semanales para un mismo empleador (quedan así excluidas del régimen aquellas trabajadoras de dedicación horaria inferior). Mientras los empleadores tienen la obligación de pagar el valor completo de los aportes para las trabajadoras que se desempeñan en sus domicilios 16 horas semanales o más, las trabajadoras de entre 6 y 15 horas semanales tienen derecho a que se les realicen aportes parciales, que se gradúan según su dedicación horaria. Este subgrupo de empleadas puede completar el valor total del aporte con sus propios recursos o, en caso de desempeñarse en más de un domicilio, sumar los partes parciales de dos o más empleadores (Pereyra, 2012).

<sup>11</sup> No solo porque la remuneración se pacta por hora efectivamente trabajada, sino también porque este subgrupo de trabajadoras es el que presenta mayores dificultades para acumular

cualitativa que se trata mayormente de mujeres con niños pequeños, pero ya escolarizados, que conviven con parejas cuyos ingresos, si bien magros, revisten el mayor peso relativo en el hogar. En este contexto, las trabajadoras “por horas” tienden a concebir los ingresos de su actividad como “una ayuda” o una “contribución” a la economía familiar antes que como un salario. Se trata, además, de una actividad que les permite compatibilizar la obtención de ingresos con las responsabilidades que les son socialmente atribuidas como esposas y madres.

Sin duda, la situación de las trabajadoras de jornada completa con retiro es diferente. Es importante señalar que entre las empleadoras que entrevistamos, la identificación de la jornada de trabajo de la empleada con una jornada laboral “típica” facilita en muchos casos el reconocimiento de los derechos de la ocupación. En efecto, este subgrupo es el que registra un mayor nivel de acceso a derechos laborales, que incluye la formalización de la relación laboral. Aunque la situación es aún claramente deficitaria, el 40% de estas trabajadoras se encuentran registradas (tabla 1). Si bien los ingresos horarios de estas trabajadoras son más bajos que los de sus pares de inserción parcial o “por horas”, los ingresos mensuales totales son invariablemente superiores y revisten una mayor estabilidad en el tiempo (MTEySS, 2005; Pereyra, 2012). En este sentido, no es de extrañar que el perfil de estas trabajadoras muestre una proporción de mujeres jefas de hogar superior al resto de las modalidades de inserción observadas.<sup>12</sup>

Si bien es cierto que este subgrupo de trabajadoras es el que goza en mayor proporción de los derechos laborales formales aquí considerados, también lo es que más de la mitad de ellas se encuentra todavía excluida del acceso a los beneficios estipulados para el sector (gráfico 1). ¿Cuáles son las vivencias subjetivas de estas carencias? Justamente entre estas trabajadoras encontramos con más fuerza la “inversión emocional” en el trabajo que comentáramos antes, particularmente entre quienes cuidan niños y tienen mayor antigüedad en sus puestos. En este sentido, la ilusión generada respecto a “ser tratado como parte de la familia” reviste un peso significativo en la valoración de las condiciones laborales por parte de las propias empleadas y facilita en muchos casos la inobservancia, o el cumplimiento recortado, de las obligaciones patronales. Los relatos dejan entrever que, entre las trabajadoras que no acceden plenamente a sus derechos laborales, hay una cierta aceptación respecto a dejar de lado los

---

antigüedad en un mismo hogar empleador (Pereyra, 2012).

<sup>12</sup> En efecto, la proporción de jefas de hogar para esta modalidad de inserción es de un 45%, mientras que entre el conjunto de las trabajadoras que no llega a las 35 horas semanales de trabajo esta proporción desciende al 35% (datos elaborados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, 2º Trimestre de 2012).

aspectos formales de la relación laboral a cambio del trato “casi familiar” que conlleva una serie de favores, flexibilidades, “gestos” o “atenciones” por parte de la familia empleadora. Siguiendo a Canevaro (2009), el componente afectivo se transforma en una dimensión que regula derechos y deberes de empleadas y empleadores.

Por último, y si bien en franco retroceso, la modalidad “cama adentro” es la que está asociada a las peores condiciones laborales. En nuestra indagación, los relatos acerca de este tipo de inserción son asociados a las primeras incursiones en el sector por parte de mujeres migrantes del interior u otros países. Esta “puerta de entrada” a la ocupación aparece signada por el sacrificio: extensas jornadas de trabajo solo delimitadas en función de las necesidades de los empleadores, prácticas abusivas, mayor señalamiento de las distancias sociales, falta de privacidad y sujeción extrema a la familia empleadora. En estos casos, en efecto, a la dependencia exclusiva en términos de ingresos se le suma la dependencia habitacional. En los relatos de nuestras entrevistadas, esta sujeción aparece actuando claramente en detrimento de los derechos generales de la ocupación y en particular de los niveles salariales, que, en relación con la dedicación laboral, resultaron ser los más exigüos de sus trayectorias laborales.<sup>13</sup> A diferencia del empleo a tiempo completo con retiro, el elemento amortiguador de sentirse “como parte de la familia” se encuentra ausente de estos testimonios: de hecho, lo que relatan las trabajadoras es que esta modalidad de inserción es la más relacionada con un tratamiento jerárquico y un marcado señalamiento de las distancias sociales. En este sentido, no es de extrañar que, frente a la primera oportunidad que se les presentó, las trabajadoras que entrevistamos abandonaran este tipo de inserción, recordada como un trabajo “de mucha explotación”. Si hacia mediados del siglo pasado los grandes flujos migratorios del campo a la ciudad hacían de este tipo de inserción una modalidad común, en la actualidad se observa una drástica disminución.<sup>14</sup> La misma tendencia se registra para la región, lo que es sin duda un avance para el sector puesto que claramente se trata del tipo de relación más cercano al servilismo (Valenzuela y Mora, 2009). No obstante, la persistencia de un pequeño núcleo de trabajadoras en esta posición desfavorable, sin duda, requiere esfuerzos renovados en pos de mejorar sus condiciones de trabajo.

---

<sup>13</sup> Dado el carácter minoritario de esta modalidad de inserción laboral, no contamos con casos muestrales suficientes para hacer generalizaciones estadísticas respecto a las condiciones laborales y salariales de este subgrupo de trabajadoras.

<sup>14</sup> Este tipo de inserción pasó de representar cerca de un 30% de estas trabajadoras a mediados de los años setenta (Cortés, 2004) a valores que no superan el 5% en los últimos años.

### **3. Las prácticas de la informalidad y su impacto sobre los derechos laborales**

Si bien cada una de las inserciones contempladas en la sección previa efectivamente remite a experiencias objetivas y subjetivas muy distintas, el carácter informal de los vínculos es sin duda predominante en todas ellas. En efecto, con independencia de la forma en que las propias trabajadoras vivencian y “procesan” esta informalidad —si la aceptan porque no tienen opciones, si declaran preferir esta ocupación en función de una mayor flexibilidad y autonomía, si viven la carencia de derechos con naturalidad en función del trato “casi familiar” que reciben en el lugar de trabajo—, las prácticas de supresión o minimización de los derechos laborales son similares en todos los casos.

#### **3.1 Los aportes patronales**

Un ejemplo en este sentido son los aportes patronales, que conllevan la formalización de la relación laboral. En consonancia con los datos estadísticos, solo una minoría de las trabajadoras entrevistadas —en general, de jornada completa con retiro— se encontraba registrada. Entre las trabajadoras de mayor antigüedad en el sector, expresiones tales como “esto [el registro] es algo nuevo, antes no existía” o “antes no te proponían [registrarte]” ubican la regularización de las relaciones laborales como una experiencia relativamente reciente.

Este tipo de testimonios deja entrever el resultado de una serie de políticas llevadas adelante en los últimos años, tales como la simplificación de los procedimientos registrales,<sup>15</sup> las campañas publicitarias que promueven la formalización del vínculo laboral y, particularmente, la posibilidad para aquellos empleadores que tributen ganancias de deducir, hasta un cierto monto, salarios y contribuciones sociales de las trabajadoras.<sup>16</sup> Toda esta batería de medidas ha implicado un aumento de los niveles de registro del sector de 11 puntos por-

---

<sup>15</sup> A través de la ya mencionada Ley 25239 (Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico), sancionada en el año 1999.

<sup>16</sup> Mediante la Ley 26063 (Recursos de la Seguridad Social, Título VI: “Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico. Tratamiento del Impuesto a las Ganancias”), sancionada en el año 2006. Si bien la simplificación de los procedimientos registrales puede pensarse como precondition necesaria para el modesto incremento de los niveles de registro del sector, puntualmente a partir de la implementación de esta ley se permite a los empleadores deducir de sus impuestos a las ganancias salarios y aportes, lo que suscita la mejoría del indicador que se ha logrado en la última década.

centuales (pasó del 5% en el año 2003 a un 16% en 2012), aunque modesto y claramente insuficiente.

La persistencia de una amplia mayoría de relaciones de trabajo informales en el sector queda reflejada en el grueso de los relatos tanto de empleadoras como de empleadas, que tienden a “naturalizar” la situación.

Los testimonios que recabamos por parte de mujeres empleadoras resultan interesantes en función de la significativa falta de claridad respecto a las obligaciones patronales que conlleva la contratación de este tipo de servicios. En ese sentido, las empleadoras ubican la responsabilidad de la no realización de aportes en las propias empleadas: a las trabajadoras “no les interesaría estar en blanco” porque “ya tienen la obra social por el marido”, no pueden estarlo porque “no tienen los papeles” (son inmigrantes) o no quieren tener una relación de empleo formal “porque van a perder el plan social”. En todo caso, es importante señalar que tales relatos no carecen de asidero en lo que observamos en el discurso de las propias trabajadoras. Si bien entre muchas trabajadoras el registro es valorado en cuanto reconocimiento personal y social del trabajo efectuado, también existen casos en los que la desinformación respecto a las consecuencias del “blanqueo” implica que se trate de una situación que no es buscada ni deseada por las empleadas. Coincidentemente, los miedos más comunes tienen que ver con perder la cobertura de la obra social del cónyuge y/o dejar de percibir subsidios y planes sociales.

Ya sea por estos temores o bien porque en la negociación con los empleadores se priorizan demandas más urgentes —fundamentalmente aquellas que tienen que ver con el nivel de remuneración (Tizziani, 2011)—, el tema de la formalización laboral es percibido como tema secundario para las propias empleadas. En este sentido, no es de extrañar que en los casos (minoritarios) en los que la relación se encuentra registrada, los relatos de las trabajadoras indican que el “blanqueo” fue producto de una decisión unilateral por parte de la familia empleadora y no, como en el caso de la remuneración, resultado de las negociaciones previas al comienzo de la relación laboral o de un reclamo realizado durante el transcurso de esta.

### **3.2 Obra social**

Como mencionamos, el acceso a los servicios de salud a través de sus cónyuges registrados hace que la demanda de las trabajadoras por tener obra social sea baja. Las imágenes negativas sobre la obra social del sector abundan (“es mala, es mala”, “no tienen nada”, “yo tengo una amiga que casi se muere con ellos”). Sin embargo, entre algunas trabajadoras jefas de familia que carecían de

cobertura médica por obra social antes de ser registradas –y que, por lo tanto, accedían al sistema público–, se observa una valoración positiva del acceso a la prestación (Pereyra y Tizziani, en prensa).

La falta de información que señalamos más arriba conlleva también el desconocimiento por parte de las trabajadoras de que el acceso al sistema de obras sociales no es solo a la “obra social del servicio doméstico” (Obra Social del Personal de Casas Particulares, OSPACP), sino que existe la posibilidad legal de elegir entre entidades y recibir todas las prestaciones básicas que estipula el Plan Médico Obligatorio.<sup>17</sup>

Tanto el funcionamiento de las prestaciones de la obra social del sector como las políticas respecto a estas trabajadoras por parte de otras entidades que podrían acogerlas mediante traspaso de aportes son temas que aún no han sido abordados por la investigación sobre este colectivo laboral –lo que abre, sin dudas, líneas de trabajo específicas a futuro–. Estas deberían profundizar sobre la calidad y cobertura de la obra social del sector así como sobre la medida en que las trabajadoras son desalentadas o apoyadas para efectuar el traspaso a otras obras sociales.

### 3.3 Aguinaldo y vacaciones

En lo que hace a otros derechos laborales básicos, tales como el aguinaldo y las vacaciones, observamos la misma tendencia hacia su resignificación y transformación en diversos “arreglos” informales que van en detrimento de las trabajadoras. Así, observamos que, para las empleadoras, obligaciones como el aguinaldo son reducidas en los relatos a una propina discrecional, una suerte de “bono contribución” de fin de año o una ayuda para los regalos de Navidad: en definitiva, un pago cuyo monto y oportunidad quedan sujetos a lo que se consideran las propias posibilidades de gasto. Notablemente, muchas empleadas perciben estas prácticas de la misma manera y destacan el “gesto” o un “detalle” de alguien que “les da lo que puede”. Por su parte, las vacaciones pagas son muchas veces “cambiadas” por permisos de ausencia más largos (muchas veces para visitar a familiares en la provincias y países de origen), pero que no se abonan. El relato de suspender la relación laboral a fines de diciembre y volver a retomarla

---

<sup>17</sup> Estamos hablando de la Resolución 287/2006 de la AFIP. El Decreto PEN 294/2001 establece que todas las obras sociales “dentro de su ámbito de actuación, tendrán derecho a percibir los recursos del Fondo de Redistribución (creado por el art. 22 de la Ley 23661)”, lo que a su vez implica que el conjunto de las obras sociales tendrían incentivos para aceptar la afiliación de trabajadoras domésticas.



en febrero o marzo surge tanto entre empleadoras como empleadas como una práctica naturalizada y escasamente cuestionada por parte de las trabajadoras.

### **3.4 Licencia por maternidad**

Una carencia particular del marco legal vigente hasta hace muy poco era la ausencia de la licencia por maternidad y la garantía de un número de días de licencia por enfermedad menor que el estipulado por la Ley de Contrato de Trabajo. La falta de licencias por maternidad **aun en el caso de trabajadoras registradas** se asocia no solo a la pérdida de ingresos, sino también a la del puesto de trabajo. El retiro de la actividad laboral durante un período relativamente largo luego de la maternidad –particularmente común en los casos en los que no se cuenta con el apoyo de otras mujeres pertenecientes a la familia– es relatado con naturalidad por parte de las trabajadoras (ver también Birgin, 2009). En el caso de las empleadoras, también observamos una ausencia de cuestionamiento respecto a la idea de que las trabajadoras se retiran “voluntariamente” luego de dar a luz. Asimismo, y especialmente en los casos en los que existe una dependencia alta en relación con los servicios de la empleada, varias empleadoras se refirieron a la situación de embarazo como “una calamidad” e incluso cuestionaron las decisiones sentimentales y reproductivas de las trabajadoras del sector en términos de una supuesta falta de racionalidad (“¡así se van a quedar todas en las villas, teniendo hijos!”).

En efecto, la literatura coincide en señalar que la vuelta a la actividad laboral es demorada luego de los nacimientos y que, cuando ocurre, conlleva cambios en la modalidad de inserción. Muchas trabajadoras que se desempeñaban a jornada completa, luego de tener hijos, relatan un regreso paulatino a la actividad, generalmente bajo la modalidad “por horas” con la consiguiente pérdida de ingresos y estabilidad que esto implica (Contartese, 2010; Pereyra y Tizziani, en prensa).

### **3.5 La delimitación de la jornada de trabajo**

La delimitación de la jornada laboral no está exenta de las ambigüedades que permean todos los acuerdos implícitos de la ocupación y que terminan actuando en detrimento de las trabajadoras. Las problemáticas relacionadas con este tema se observan preponderantemente entre las trabajadoras de mayor dedicación horaria y, especialmente, entre las que tienen dependientes bajo su cuidado.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Entre las trabajadoras que se desempeñan menos horas y sin dependientes bajo su cuidado, lo que observamos es una importante flexibilidad de la jornada laboral. Esta, aunque es valorada

En la modalidad de jornada completa con retiro, la figura de la trabajadora doméstica como el “relevo” de la empleadora asalariada (es decir, la empleada es alguien que está antes de que la empleadora salga a trabajar y que la espera a su regreso) aparece con fuerza en los relatos, lo que indica que necesariamente las jornadas que se pautan son más extendidas que las de las propias empleadoras. Entre estas, es frecuente la referencia a que se trata de un trabajo duro al que hay que “ponerle el cuerpo” durante muchas horas. Puesto que estas trabajadoras son las que más asiduamente manifiestan sentirse “como de la familia”, se registran relatos acerca de llamados telefónicos para requerir su presencia en días francos, feriados o fuera de los horarios pautados. Estos llamados fueron justificados –y los pedidos aceptados– por parte de las empleadas en función, justamente, de la proximidad emocional que describen en relación con sus empleadores. En este sentido, las empleadas manifiestan que, al aceptar estos pedidos hacen (y devuelven) favores a sus empleadores, y en particular a la cónyuge o jefa de hogar mujer empleadora. El cuidado de personas dependientes –niños, adultos mayores– añade complejidad a cualquier intento de demarcación estricta de la jornada horaria puesto que, frente a cualquier dificultad eventual de los empleadores para “relevar” a la trabajadora, existe una obligación tanto moral como afectiva de permanecer junto a quienes se está cuidando (Rodríguez Enríquez y Sanchís, 2010).

Las trabajadoras sin retiro, si bien constituyen un grupo minoritario, aparecen como el más vulnerable en relación con el tema de la jornada laboral. En nuestra indagación, todas las trabajadoras que habían pasado por este tipo de inserción coinciden en señalar la inexistencia de jornadas delimitadas: estas se mueven al compás de las necesidades (muchas veces contingentes) de los distintos miembros del hogar. La situación tiende a desembocar en jornadas “interminables” que en muchos casos atentan incluso contra el descanso nocturno mínimo.

---

positivamente por las empleadas, también puede atentar contra sus derechos. Si bien, frente a inconvenientes familiares o enfermedad, estas trabajadoras manifiestan que pueden “cambiar” de día o de turno, o bien faltar sin que se registren mayores inconvenientes, la contracara de este arreglo “amigable” es que –a diferencia del empleo formal estable– las ausencias justificadas no se pagan o se descuentan. Asimismo, las trabajadoras pueden recibir aviso de que en determinados días no serán necesitadas, ocasión en la que también son privadas de su paga. En ambos casos, la situación aparece como “naturalizada” por las trabajadoras y visualizada como una contingencia propia de esta modalidad de inserción (Pereyra, 2013b).

### **3.6 Remuneraciones**

Probablemente, el tema de la remuneración se constituye en el elemento laboral más disputado dentro de estas relaciones laborales profundamente desiguales. En el contexto de los escasos márgenes de negociación que manejan las trabajadoras en relación con los hogares empleadores, la negociación de las remuneraciones es el tema que se prioriza frente a cualquier demanda que pueda ser potencial fuente de tensión (Tizziani, 2011).

Como ya señalamos, las trabajadoras “por hora” son quienes más posibilidades tienen de hacer valer el precio de su trabajo debido a la relativa facilidad para reemplazar pocas horas de trabajo en un domicilio por otro y tener alguna otra “casa” como respaldo. En este sentido, tanto las empleadas de menor dedicación horaria como sus empleadoras señalaron que los niveles salariales oficiales que pauta el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) para el sector son en general inferiores en relación con las remuneraciones reales que se manejan en el mercado, por lo menos en el Gran Buenos Aires. El dato no resulta sorprendente si consideramos que lo estipulado por el MTEySS no es producto de negociación alguna, sino que hasta el momento se dictamina de forma unilateral.<sup>19</sup>

En el caso de las trabajadoras de jornada completa, los márgenes de negociación son más acotados y tanto nuestra indagación cualitativa como los datos estadísticos muestran que los salarios tienden a oscilar en torno a los mínimos estipulados por el MTEySS.<sup>20</sup> Asimismo, el tema de las actualizaciones salariales aparece en nuestra indagación como una situación más compleja, basada en acuerdos tácitos y plagada de tensiones. Una cuestión llamativa que observamos en el caso de este subgrupo de trabajadoras que se desempeñan en casas en las que la empleadora es asalariada tiene que ver con que tanto empleadas como empleadoras suelen señalar que los aumentos en la remuneración del servicio

---

<sup>19</sup> Tal como se señalara en la presentación, el nuevo régimen del sector (Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares) ha establecido el compromiso de conformar una comisión negociadora de salarios y otras condiciones de trabajo con participación de las organizaciones de trabajadoras. Este punto reviste suma importancia para el sector puesto que la inexistencia de mecanismos de negociación ha facilitado que en la última década el salario mínimo de las trabajadoras domésticas haya estado sistemáticamente por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil del resto de los asalariados (Pereyra, 2010).

<sup>20</sup> Entre las asalariadas registradas encontramos remuneraciones iguales o ligeramente superiores a la mínima establecida para la ocupación, mientras que entre las trabajadoras informales se observan salarios un 25% inferiores al mínimo establecido (Pereyra, 2010).

doméstico se realizan en función de la evolución del salario de la empleadora. No obstante, cuando el aumento se dilata más de lo esperado, surgen situaciones de incertidumbre y tirantez. Desde estrategias silenciosas, como espiar los recibos de sueldo de las empleadoras, pasando por planteos que apuntan al aumento de ciertos precios de referencia (como puede ser el colectivo o el kilo de papa), hasta comentarios sobre “comenzar a buscar otro trabajo”, el limitado repertorio de posibilidades de estas trabajadoras se despliega frente a la única cuestión considerada realmente prioritaria).

### 3.7 Asignaciones familiares

A diferencia de otros avances claros del nuevo marco legal, es notorio el tratamiento diferencial del derecho a las asignaciones familiares por parte de las trabajadoras del sector. En efecto, la nueva ley se hace eco de la inclusión de las trabajadoras domésticas como beneficiarias de la Asignación por Embarazo para Protección Social y de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) por parte del Régimen de Asignaciones Familiares. Se trata de un sistema **no contributivo** “destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (arts. 1 y 2 de la Ley 24714).

La inclusión de las trabajadoras domésticas en este régimen constituye un avance en comparación con el viejo marco legal que las excluía de cualquier tipo de asignación familiar.<sup>21</sup> No obstante, las trabajadoras domésticas no se encuentran aún a la par del resto de los asalariados en este campo. En efecto, mientras que el Régimen de Asignaciones Familiares contempla asignaciones contributivas para las y los trabajadores en relación de dependencia cuyos salarios superan el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) y se encuentran por debajo del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, las trabajadoras domésticas en esta situación quedan afuera de la AUH sin incorporarse por ello al régimen contributivo. Si bien este es un reclamo que está lejos de ser parte del discurso de las propias trabajadoras —ya sea por la centralidad que adquiere el tema de la remuneración neta y/o porque son pocas quienes se ubican en situación de registro y por encima del SMVM—, no deja de ser preocupante

<sup>21</sup> Es necesario señalar, sin embargo, que en su normativa original, la AUH excluía explícitamente a las trabajadoras domésticas registradas. Luego de un intenso debate —cuyo eje fue el desincentivo al registro que suponía esta restricción en el marco de una ocupación signada por la informalidad—, se incluyó a las trabajadoras domésticas en su conjunto.

esta permanencia de la ocupación dentro de un marco normativo “diferente” y discriminatorio cuando se la compara con el resto de las ocupaciones asalariadas registradas.

Sin duda, la medida de incluir a las trabajadoras domésticas –independientemente de su situación de registro– en la AUH constituye una señal positiva y coherente respecto de los esfuerzos gubernamentales de incrementar el trabajo formal en este sector y debería extenderse a aquellas registradas con salarios por encima del SMVM para no generar un incentivo al subregistro.

No obstante, persiste una multiplicidad de planes y programas sociales diferentes a la AUH que las trabajadoras del sector perciben –tal como lo evidencian los testimonios de nuestras entrevistadas– y que no se han plegado aún a esta misma lógica de compatibilidad entre registro y permanencia del beneficio social. En este sentido, las trabajadoras manifiestan dudas y temores respecto a las consecuencias del “blanqueo” sobre los ingresos que reportan otros planes y programas y que representan, la mayoría de las veces, un porcentaje importante del presupuesto familiar. En un sector tan proclive al trabajo no registrado, deberían redoblar los esfuerzos para convertir en una política unificada la compatibilidad entre la formalización de la relación laboral y la continuidad de percepción de planes y subsidios sociales para evitar el desaliento y el temor al registro por parte de las trabajadoras que, en teoría, deberían beneficiarse de él.

### **3.8 Acuerdos y conflictos en la evaluación subjetiva de las prácticas y condiciones laborales**

Las condiciones laborales analizadas hasta aquí dan cuenta sin dudas de una ocupación atravesada por precariedades y vulnerabilidades. No obstante, en línea con este recorrido en relación con la lógica particular que rige las relaciones entre empleadas y empleadores, los relatos de las primeras dejan entrever que –dentro del universo acotado de opciones laborales que manejan– esta ocupación es una de las alternativas más convenientes. Para quienes pueden e incluso desean encarar esta actividad en forma parcial, el tema del nivel de la remuneración horaria es central en su evaluación. Asimismo, la alusión a una cierta “flexibilidad” de la ocupación también es recurrente entre las trabajadoras que se desempeñan menos horas y en tareas de limpieza: como señaláramos más arriba, esta flexibilidad tiene que ver con la posibilidad de amoldar los horarios a sus propias rutinas domésticas. Entre las trabajadoras de mayor dedicación horaria y antigüedad, otro rasgo valorado –además de la

significativa fuente de satisfacción ya comentada en relación con sentirse “parte de la familia” — tiene que ver con que los empleadores, y fundamentalmente las empleadoras mujeres, cumplen una figura de “resguardo”, fuertemente valorada, frente a contingencias familiares o personales que pudieran presentarse. Si bien aquí cobra un rol central el acceso a una eventual ayuda económica —en forma de préstamo, adelanto de sueldo o dádiva—, también se mencionan los recursos simbólicos de los empleadores. En este sentido, el acompañamiento y asesoramiento de estos últimos puede jugar un rol clave en la resolución de situaciones burocráticas y/o legales —de complejidad variable— cuyo abordaje en forma autónoma se presenta como dificultoso para las trabajadoras. A pesar de que este resguardo es poco demandado en los hechos, su presencia como recurso potencial brinda tranquilidad y seguridad a muchas empleadas (Pereyra, 2013b; Rodríguez Enríquez y Sanchís, 2010). Así, los códigos informales de comportamiento asociados a la figura del “patronazgo” son frecuentemente invocados como parte de la evaluación positiva de la ocupación y aparecen en los relatos como compensación de muchos de los incumplimientos de las regulaciones formales por parte de los empleadores.

Desde ya, esto no implica que se trate de relaciones exentas de conflictos: de hecho, los relatos se llenan de críticas tanto de empleadas hacia empleadoras como en sentido inverso. Lo que aparece como más problemático es que —a excepción de las tensiones relacionadas con los niveles de remuneración— el conflicto casi nunca aparece relacionado con un tema tan central como lo es la falta de acceso a los derechos laborales formales. De esta manera, las tensiones aluden a cuestiones básicas de tipo personalista, en las que no hay ninguna mediación del “afuera”.<sup>22</sup> Entre las trabajadoras, el malestar y el conflicto tienen mucho que ver con el tema del maltrato, este puede ir de situaciones extremas de abuso a ciertos (malos) modos para pedirles las cosas o dirigirse a ellas, el señalamiento de las distancias sociales y/o la supervisión excesiva de su forma de trabajar. Dados los escasos márgenes de negociación de las trabajadoras, no resulta llamativo que la forma de lidiar con estas situaciones sea “salirse” de la casa donde no se sienten bien tratadas en la primera oportunidad. Entre las empleadoras, las críticas tuvieron que ver con una supuesta altanería por parte de ciertas trabajadoras, la ausencia de disponibilidad horaria completa de acuerdo con sus necesidades, así como lo que las entrevistadas describen como una falta de propensión al trabajo en función de la ayuda de planes y subsidios gubernamentales que reciben las trabajadoras. En todo caso, lo que aparece

---

<sup>22</sup> Romero (2013) enfatiza este punto en el caso de las trabajadoras migrantes en Estados Unidos.

disputado es el tema de las distancias sociales –la falta de docilidad o el abuso de la posición de poder según se mire desde el punto de vista de empleadoras o empleadas, respectivamente–. Esta tensión no es banal ya que alude a un conflicto de clase, pero expresado en términos simbólicos (Goldsmith, 1981). En este sentido, resulta sintomático respecto al atraso que experimenta esta ocupación en la que, en esta pugna de clase, el acceso a los derechos de la ocupación todavía está lejos de ser objeto y centro de disputa.

#### **4. A modo de conclusión: los desafíos que acompañan al nuevo Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares**

El nuevo Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares es, sin dudas, una ampliación de derechos laborales para celebrar. Sin embargo, las demoras en su trámite legislativo así como la lectura política de estas demoras –las “dudas” que despertaba el proyecto y las que estarían asociadas a su implementación<sup>23</sup>– ponen en primer plano las tensiones entre las condiciones de trabajo de las empleadas domésticas y los costos laborales que afrontan los hogares empleadores. En efecto, la registración, la contratación de seguros contra riesgos del trabajo, la jornada laboral máxima, el otorgamiento de licencias ordinarias (vacaciones) y por embarazo y enfermedad, y el respeto de los mínimos salariales, fijados hoy por el Ministerio de Trabajo y en el futuro por una mesa de negociación colectiva, “encarecen” la contratación de trabajo doméstico en comparación con la situación de ausencia de registro y son presentados como “ataques” a los sectores medios.

Superar estas tensiones requiere medidas complementarias a la nueva legislación en múltiples niveles. En términos impositivos, por ejemplo, los incentivos –la posibilidad de “blanquear” sin costos a las trabajadoras domésticas por 180 días luego de promulgada la ley sin penalidades por el no registro– y los castigos –la presunción de la contratación de empleo doméstico en hogares con ingresos y activos muy elevados– contribuyen a sostener la “novedad” que

---

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, la nota previa a la sanción de la ley: “Demoran la ley de servicio doméstico” (*La Nación*, 31/5/2011), y las más recientes “Servicio doméstico: siguen las dudas” (*La Nación*, 3/5/2013) y “Las redes de la AFIP tras la clase media: contrapuntos de la política impositiva” (*La Nación*, 12/5/2013). En otras oportunidades, sin embargo, el mismo diario les dio “voz” a las trabajadoras domésticas (ver “Empleadas domésticas: las trabajadoras que nadie ve”, *La Nación*, 14/4/2013).

traería la ley en términos de la obligatoriedad de la registración para **todas las trabajadoras**, con independencia de las horas semanales trabajadas, por parte de **todos los hogares empleadores**. Una masiva registración de empleadas domésticas en los próximos meses indicaría que el cambio en la legislación habría comenzado a surtir efecto.

Sin embargo, no puede descartarse que las dudas y temores que se pudieran generar entre empleadores tengan efectos negativos (hogares que decidan dejar de emplear servicio doméstico) o que los efectos positivos sean muy marginales (que suceda poco y nada a resultas del nuevo marco legal, en particular entre las trabajadoras “por horas” que, como se mencionara anteriormente, son las que hoy carecen casi por completo de protección). Para que ello no ocurra, las medidas impositivas deben ser acompañadas de otras, de carácter más “simbólico” —campañas publicitarias, visibilización de la problemática en los medios de comunicación—, que enfaticen la ampliación de derechos laborales y el lugar de trabajadoras de las empleadas domésticas (por oposición a otras dimensiones simbólicas que tienden a desdibujar la relación laboral, como el ser “parte de la familia” o el “cariño por los chicos”).

Asimismo, la claridad de las autoridades de aplicación sobre el grado de compatibilidad (o no) del registro con ciertas políticas sociales es crucial para despejar dudas que se constituyen en “excusas” para evitar la registración. El ejemplo de la Asignación Universal por Hijo, que las incluye explícitamente con independencia de su condición de registro (siempre y cuando su salario no supere el Salario Mínimo, Vital y Móvil) es un ejemplo en este sentido.

Otra de las problemáticas centrales asociadas al incremento de los niveles de registro y protección social tiene que ver con las posibilidades de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones que emanan de la ley. El hecho de que el empleo doméstico se desarrolle en el ámbito privado del hogar no solo genera las tensiones ya mencionadas entre la intimidad de la relación y las distancias sociales en juego, sino que también se constituye en un obstáculo para la inspección laboral habida cuenta de la primacía del derecho de inviolabilidad de domicilio (OIT, 2010). No obstante, esta restricción no debería anular los esfuerzos por fiscalizar este tipo de contratos, sino que demanda soluciones creativas que busquen los resquicios posibles para hacer cumplir la norma respetando el derecho de privacidad de los hogares (Pereyra, 2012).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> A modo de ejemplo, se han sugerido los sistemas de acogida de denuncias telefónicas, seguidos por procedimientos expeditivos de citaciones y eventuales multas y sanciones (Valenzuela, 2010), y los monitoreos regulares en áreas de alta concentración de este tipo de servicios mediante el toque de timbre y la solicitud en puerta de documentación laboral (Ardanche y Celiberti, 2011).



Más allá de los avances que puedan conquistarse en materia de incremento del registro de las trabajadoras del sector, el acceso efectivo a una jubilación por parte de ellas constituye un desafío adicional para el sistema previsional. Tal como señaláramos, la experiencia del registro es relativamente reciente en la historia laboral de estas mujeres. Muchas de ellas son trabajadoras de edad avanzada que, a pesar de exhibir niveles significativos de antigüedad en el sector, han transitado la mayor parte de su trayectoria laboral en la informalidad. En este sentido, cabe preguntarse –tanto para las trabajadoras con antigüedad no reconocida en el sector que se han incorporado al sistema de registro como para aquellas que eventualmente sigan incorporándose– qué soluciones se implementarán a fin de que la cantidad de años de aportes acumulados les permita a estas mujeres acceder a una jubilación. Sin duda, la alternativa de las moratorias previsionales puede y ha ofrecido resultados en este ámbito en el pasado. No obstante, este tipo de solución dista de ofrecer certezas a las trabajadoras ya que la decisión de su implementación queda sujeta a las contingencias que imponga la coyuntura política y económica de turno.

Otro desafío central para la política pública es contribuir a dar visibilidad y a apoyar el desarrollo de las organizaciones de trabajadoras domésticas que se sentarán a la mesa de la negociación colectiva. No solo porque darles voz a las trabajadoras organizadas será un avance en sí mismo, sino también porque de esta forma es posible generar una institucionalidad que supere, a nivel micro, el aislamiento de las trabajadoras en cada hogar empleador y, a nivel macro, imaginar e implementar modos de organizar la inspección laboral que superen la inviolabilidad del hogar empleador y apuntalen la expansión del registro de esta ocupación y el acceso pleno a la protección social que garantiza la nueva ley.

## **Bibliografía**

- Álvarez, Mariana, Fernández, Ana Laura y Pereyra, Francisca (2012). “El mercado de trabajo en la post-convertibilidad (2002-2010). Avances y desafíos pendientes”. En Luzzi, M. (coord.), *Problemas socioeconómicos de la Argentina contemporánea 1976-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Ardanche, Melisa y Celiberti, Lilian (2011). *Entre el techo de cristal y el piso pegajoso*. Montevideo: Cotidiano Mujer-UNIFEM.

- Birgin, Haydée (2009). "Sin acceso a la justicia: el caso de las trabajadoras domésticas en Argentina. En Valenzuela, María Elena y Mora, Claudia (eds.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Budig, Michelle y Joya, Misra (2010). "Los salarios de la economía del cuidado en la comparación internacional". *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 129, Nº 4, 489-510.
- Canevaro, Santiago (2009). "Empleadas domésticas y empleadoras en la configuración del trabajo doméstico en la Ciudad de Buenos Aires: entre la administración del tiempo, la organización del espacio y la gestión de las maneras de hacer". *Campos. Revista de Antropología Social*, Vol.10, Nº 1, 63-86.
- Contartese, Daniel (2010). *Caracterización del servicio doméstico*. Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Cortés, Rosalía (2009). "Labour regulations' ambiguity and quality of working life: Domestic servants in Argentina". Conference on Regulating Decent Work, 8 al 10 de julio, Ginebra.
- Cortés, Rosalía (2004). *Salarios y marco regulatorio del trabajo en el servicio doméstico*, Documento de Trabajo Nº 9. Buenos Aires: OIT-MTEySS.
- Destremau, Blandine y Lautier, Bruno (2002). "Femmes en domesticité, les domestiques du Sud, au Nord et au Sud". *Revue Tiers-Monde*, Nº 170, 249-264.
- England, Paula, Budig, Michelle y Folbre, Nancy (2002). "Wages of virtue: The relative pay of care work". *Social Problems*, Nº 49, 455-473.
- Esquivel, Valeria (2012). "Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la 'organización social del cuidado' en América Latina". En Esquivel, Valeria (ed.), *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU-MUJERES.
- Esquivel, Valeria (2011). *La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*, Serie "Atando Cabos; deshaciendo nudos", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional de América Latina y el Caribe, Área de Práctica de Género, Panamá.

- Esquivel, Valeria (2010). "Trabajadores del cuidado en la Argentina. En el cruce entre el orden laboral y los servicios de cuidado". *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 129, N° 4, 529-547.
- Faur, Eleonor (2012). "El cuidado infantil desde la perspectiva de las mujeres-madres. Un estudio en dos barrios populares del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires". En Esquivel, Valeria, Faur, Eleonor y Jelín, Elizabeth (eds.), *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES-UNICEF-UNPFA.
- Folbre, Nancy (2006). "Demanding quality: Worker/consumer coalitions and 'High Road' strategies in the care sector". *Politics and Society*, Vol. 34, N° 1, 11-31.
- Folbre, Nancy (2001). *The invisible hart. Economics and family values*. Nueva York: The New Press.
- Folbre, Nancy y Nelson, Julie (2002). "For love or for money?". *The Journal of Economic Perspectives*, N° 14, 123-140.
- Goldsmith, Mary (1981). "Trabajo doméstico asalariado y desarrollo capitalista". *Fem*, N° 16, 16-20.
- Gorban, Débora (2011). "Empleadas y empleadoras disputando el límite de lo doméstico". IX RAM Culturas, Encuentros e Desigualdades, 10 al 13 de julio, Curitiba, Brasil.
- Gutiérrez Rodríguez, Encarnación (2013). "Trabajo doméstico-trabajo afectivo: sobre hetero-normatividad y la colonialidad del trabajo en el contexto de las políticas migratorias de la UE". *Revista de Estudios Sociales*, Dossier Servicio Doméstico y Desigualdad Social, N° 45, 123-134.
- Lautier, Bruno (2003). "Las empleadas domésticas latinoamericanas y la sociología del trabajo: algunas observaciones del caso brasileño". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, N° 4, 789-814.
- León, Magdalena (2013). "Proyecto de investigación-acción: trabajo doméstico y servicio doméstico en Colombia". *Revista de Estudios Sociales*, Dossier Servicio Doméstico y Desigualdad Social, N° 45, 198-211.
- Lupica, Carina (2010). *Trabajo decente y corresponsabilidad de los cuidados en Argentina*. Santiago de Chile: OIT.
- Milkman, Ruth, Reese, Ilen y Roth, Benita (1998). "The macro-sociology of paid domestic labor". *Work and Occupations*, Vol. 25, N° 4, 483-510.

- MTEySS (2005). *Situación del servicio doméstico en Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.
- Nelson, Julie (1999). "Of markets and martyrs: Is it ok to pay well for care?". *Feminist Economics*, N° 5, 43-55.
- OIT (2010). *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe para la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT.
- Pereyra, Francisca (2013a). "El acceso desigual a los derechos laborales en el servicio doméstico argentino: una aproximación desde la óptica de las empleadoras". *Revista de Estudios Sociales*, Dossier Servicio Doméstico y Desigualdad Social, N° 45, 54-66.
- Pereyra, Francisca (2013b). "Condiciones de trabajo y acceso a derechos laborales en el empleo doméstico argentino: una aproximación desde la perspectiva de las trabajadoras". X Reunión Antropología del Mercosur, 10 al 13 de julio, Córdoba.
- Pereyra, Francisca (2012). "La regulación de las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas en Argentina". En Esquivel, Valeria, Faur, Eleonor y Jelin, Elizabeth (eds.), *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES-UNICEF-UNPFA.
- Pereyra, Francisca (2010). "Evolución reciente de la situación laboral de las trabajadoras domésticas en la Argentina (2003-2009). Avances y desafíos pendientes". Seminario Internacional de Políticas de Cuidado, Género y Bienestar, IDES, 14 y 15 de octubre, Buenos Aires.
- Pereyra, Francisca y Tizziani, Ania (en prensa). "Usos y apropiaciones de la regulación laboral por parte de las trabajadoras domésticas en Argentina. El impacto de las transformaciones recientes y los desafíos pendientes". *Revista Estudios del Trabajo*.
- Pereyra, Francisca y Tizziani, Ania (2013). "Experiencias y condiciones de trabajo diferenciadas en el servicio doméstico. Hacia una caracterización de la segmentación laboral del sector en la ciudad de Buenos Aires". Jornadas Género, Políticas y Trabajadoras/es del Cuidado: Miradas Comparativas, 15 de octubre, Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires.
- Prates, Suzana (1993). "Las organizaciones para trabajadoras domésticas en Montevideo: reforzando la marginalidad". En Chaney, Elsa y García Castro, Mary (comps.), *Muchacha, cachifa, criada, empleada, emprehadina, sirvienta y... más nada*. Caracas: Nueva Sociedad.

- Razavi, Shahra y Staab, Silke (2010). "Mucho trabajo y poco salario. Perspectiva internacional de los trabajadores del cuidado". *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 129, N° 4, 449-603.
- Roberts, Dorothy (1997). "Spiritual and menial housework". *Yale Journal of Law and Feminism*, Vol. 9, N° 51.
- Romero, Mary (2013). "Nanny diaries and other stories: Immigrant women's labor in the social reproduction of American families". *Revista de Estudios Sociales*, Dossier Servicio Doméstico y Desigualdad Social, N° 45, 186-197.
- Rodgers, Janine (2009). "Cambios en el servicio doméstico en América Latina". En Valenzuela, María Elena y Mora, Claudia (eds.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago de Chile: OIT.
- Rodríguez Enríquez, Corina y Sanchís, Norma (2010). *Cadenas globales de cuidado. El papel de las migrantes paraguayas en la provisión de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: ONU Mujeres.
- Rollins, Judith (1985). *Between women: Domestic workers and their employers*. Filadelfia, PA: Temple University Press.
- Schellekens, Thea y Van der Schoot, Anja (1993). "Trabajadoras del hogar en Perú: el difícil camino hacia la organización". En Chaney, E. y García Castro, M. (comps.) *Muchacha, cachifa, criada, empleada, emprehadina, sirvienta y... más nada*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Tizziani, Ania y Poblete, Lorena (2013). "Presentación". *Revista de Estudios Sociales*, Dossier Servicio Doméstico y Desigualdad Social, N° 45, 9-14.
- Tizziani, Ania (2011). "De la movilidad ocupacional a las condiciones de trabajo. Algunas reflexiones en torno a diferentes carreras laborales dentro del servicio doméstico en la ciudad de Buenos Aires". *Trabajo y Sociedad*, XV, 17, 309-328.
- Valenzuela, María Elena (2010). "Trabajo doméstico remunerado en América Latina". *Revista del Observatorio Brasil de la Igualdad de Género*, Edición especial, julio, 49-62.
- Valenzuela, María Elena y Mora, Claudia, (eds.) (2009). *Trabajo doméstico: Un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago de Chile: OIT.
- Wainermann, Catalina (2005). *La vida cotidiana en las nuevas familias ¿una revolución estancada?* Buenos Aires: Lumiere.



## Capítulo 7

# Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados

*María Victoria Deux Marzi y Susana Hintze*

### 1. Presentación

Este capítulo retoma cuestiones planteadas en la segunda parte del libro del equipo (Danani y Hintze, 2011), destinada al tratamiento de “Problemas específicos de la protección social de los trabajadores autogestionados: relaciones sociales e instituciones”.<sup>1</sup>

En aquel texto señalamos la relevancia que atribuimos a la identificación de la capacidad de protección de la seguridad social para distintas categorías de trabajadores. Al determinar los destinatarios y alcances de la protección, las condiciones de acceso y las garantías, la seguridad social constituye grupos sociales diferenciados entre sí tanto por la materialidad inmediata de los servicios y beneficios a los que acceden como por el proceso social a través del cual se

---

<sup>1</sup> En dicha segunda parte del libro intentamos comenzar a aproximarnos a la cuestión de la protección del trabajo asociativo autogestionado a través de dos vías: la caracterización de esta categoría de trabajadores y la de las instituciones y políticas que los promueven. A ello estuvieron orientados tres capítulos; el 5 introduce la problemática y sus aspectos centrales sobre los cuales se detienen los dos restantes. En el capítulo 6 (“Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores”), se revisaron los conceptos relacionados con este tipo de trabajo en diálogo con la literatura latinoamericana, así como su reconocimiento como categoría y sujeto emergente. El séptimo capítulo (“Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentinas”) se propuso construir un mapa de las unidades organizativas y de los planes y programas de nivel nacional, provincial y de los tres municipios de mayor tamaño del país con la finalidad de describir las instituciones y políticas que apoyan y estimulan a esta categoría de trabajadores.

reconoce el merecimiento de tal protección, proceso en el cual se conforman distintas protecciones y destinatarios y se delinean los contenidos de la legitimidad de unas y otros.

En la perspectiva del libro anterior y de este, nos interesa incluir a los trabajadores autogestionados (con independencia de su tamaño, poco relevante respecto de la fuerza de trabajo no protegida) por tratarse de un conjunto que, por una parte, es estimulado de manera activa vía políticas públicas y, por otra, desarrolla prácticas en las que se ponen en juego otras relaciones (de propiedad, con los otros), otras capacidades y otras condiciones de trabajo.

Así, los trabajadores autogestionados constituyen un conjunto heterogéneo, que tiene la mencionada particularidad de haber sido promovido en años recientes por una nueva generación de políticas públicas que buscaron dar respuesta a formas de organización laboral que se fueron gestando socialmente frente a la incapacidad estructural del capitalismo de generar empleos para la totalidad de la fuerza de trabajo que se ofrece en el mercado. Estas intervenciones estatales asumen distintos nombres en nuestro continente: economía social en los planes argentinos; economía popular, social o comunal en las políticas de Venezuela; economía popular solidaria en Ecuador; economía solidaria en Brasil, etcétera. Desde la perspectiva de los movimientos sociales que impulsan estas propuestas, los trabajadores autogestionados son considerados como el sujeto de una estrategia de constitución de nuevas relaciones sociales que construyen **otra economía, una economía alternativa** cuyo eje no es la reproducción del capital, sino la centralidad del trabajo en la reproducción de la vida.<sup>2</sup>

En ese marco, este capítulo tiene por objetivo avanzar en la situación de la protección de esta forma de trabajo en nuestro país centrándonos en cómo se expresa específicamente la preocupación por la protección de los trabajadores asociativos autogestionados en distintos ámbitos.

En cuanto sus integrantes aún no están incluidos en el sistema estadístico como “trabajadores asociativos autogestionados” con una categoría ocupacional específica (condición indispensable para su reconocimiento y visibilidad como sujetos de la seguridad social)<sup>3</sup> ni tampoco está contemplada su singu-

---

<sup>2</sup> Sobre esta perspectiva, ver Vázquez (2011) y Hintze y otros (2011).

<sup>3</sup> En el libro anterior señalamos que, como una manifestación más de su carácter de emergentes, “los trabajadores autogestionados no tienen expresión como categoría ocupacional en los sistemas estadísticos en tanto no son abarcables por las definiciones de asalariados, trabajadores familiares sin remuneración, patrones ni trabajadores por cuenta propia, las cuatro categorías ocupacionales actualmente reconocidas. Si no tienen existencia como categoría estadística tampoco es posible aproximarse a una estimación confiable de su magnitud. Y aún menos, como es lógico, son



laridad en el régimen impositivo y previsional, fue necesario acercarnos a los mecanismos de protección a los que recurren y parcialmente los contienen a través de su principal –e históricamente asentada– forma de organización e institucionalización, las cooperativas de trabajo, y sus organismos de regulación y representación.<sup>4</sup>

La secuencia de exposición es la siguiente: a continuación de esta presentación, en el segundo apartado rastreamos las políticas de seguridad social en relación con el trabajo asociativo autogestionado en la Argentina tomando como base el cooperativismo de trabajo y haciendo referencia a la influencia estatal en la creación de cooperativas. Posteriormente describimos la cobertura y protección de los trabajadores autónomos, aunque tenemos claro que conceptualmente ser trabajador asociativo autogestionado no es equivalente a la condición de autónomo; luego analizamos los niveles de protección que brinda el monotributo social. En el tercer apartado recuperamos los debates sobre la seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados en dos planos: el de la normativa y el de los organismos de representación, lo que nos llevó nuevamente y en gran medida al cooperativismo de trabajo. Para poner en contexto lo anterior, en el cuarto apartado sistematizamos la situación normativa de la protección del trabajo asociativo autogestionado en América Latina a través de un recorrido que se inicia con los países que han incluido la economía social y solidaria (ESS) en sus constituciones, lo que muestra un mayor grado de interés y visibilidad de la temática, y luego revisamos aquellos que disponen de leyes específicas y los que han generado legislación sobre cooperativas de trabajo en el presente siglo. En el quinto y último apartado intentamos avanzar en conclusiones.

---

hasta el momento considerados como **sujetos de derecho** de la seguridad social” (Hintze y Vázquez, 2011).

<sup>4</sup> Para la Alianza Cooperativa Internacional, una cooperativa es “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada”. Según la normativa argentina, las cooperativas de trabajo están integradas por trabajadores que ponen en común su fuerza laboral para llevar adelante una empresa de producción. De manera que lo que las distingue de otros tipos de cooperativas es que su objeto social consiste en brindar ocupación a sus asociados.

## **2. Políticas de seguridad social en relación con el trabajo asociativo autogestionado en la Argentina**

### **2.1 El cooperativismo de trabajo como encuadre**

Como acabamos de señalar, el desarrollo y evolución del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina está estrechamente ligado al devenir del cooperativismo, y en particular al de las cooperativas de trabajo.<sup>5</sup>

En las últimas décadas del siglo xx, el ritmo de creación de cooperativas de trabajo aumentó como resultado de las condiciones estructurales del mercado de trabajo. En la década de 1990, en un contexto de deterioro de la economía nacional, creciente desocupación y niveles de pobreza en aumento sostenido, el sector cooperativo creció significativamente. Según las cifras del “Reempadronamiento nacional y censo económico cooperativo y mutual” realizado por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), entre los años 1991 y 2000 se crearon 1327 cooperativas, número que casi triplica a las entidades creadas en la década anterior.

A partir del año 2000 se abrió un nuevo escenario para las cooperativas de trabajo y el trabajo asociativo autogestionado. La crisis de fines de los noventa, que derivó en la salida del régimen de convertibilidad, intensificó, entre otros efectos, la destrucción de puestos de trabajo. En este escenario, algunos trabajadores de empresas en crisis decidieron ocupar los establecimientos a punto de ser vaciados, y recuperar la actividad y los puestos de trabajo, asumiendo bajo su responsabilidad la gestión y conducción de los procesos productivos. Si bien los “procesos de recuperación de empresas” tienen una larga trayectoria en la Argentina y contemporáneamente se venían registrando desde mediados de la década de 1990, a partir del año 2001 las experiencias se multiplicaron y se difundió el fenómeno nacional e internacionalmente bajo el nombre de “empresas recuperadas”.

En la mayoría de los casos (95%), los trabajadores asociados constituyeron una cooperativa de trabajo. La elección de esta forma jurídica obedece a diversos motivos entre los que se destaca la relativa simplicidad y los bajos costos de los trámites constitutivos; el reducido capital social requerido en relación con otras formas jurídicas; su organización democrática en la que todos los trabajadores tienen un voto y todos son propietarios de los medios de producción y la contemplación de esta forma jurídica por la Ley de Concursos y Quiebras, específicamente para

---

<sup>5</sup> En Vuotto (2011) se encuentra una breve e ilustrativa descripción de los orígenes y desarrollo de las cooperativas de trabajo en relación con el capitalismo industrial.

que los trabajadores de una empresa fallida puedan continuar con la actividad productiva. En ese marco, a fines de 2010 se registraban unas 205 empresas recuperadas que ocupaban a un total de 9362 trabajadores (Ruggeri, 2010).

## **2.2 La influencia estatal en el cooperativismo de trabajo**

Otro de los factores que incidieron fuertemente en el desarrollo del cooperativismo de trabajo en el nuevo milenio fue la implementación de programas sociales que promueven la conformación de cooperativas de trabajo como un instrumento eficaz para la creación de empleo y el estímulo a la participación colectiva. Vuotto sostiene que “la configuración del sector comenzó a modificarse sensiblemente desde 2003, cuando se constituyeron en la provincia de Buenos Aires las primeras cooperativas de trabajo promocionadas desde el gobierno nacional a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional, que luego se extendió a otras provincias” (2011: 20).

Siguiendo a Vuotto (2011) mostraremos cómo, desde ese año, la política gubernamental específicamente dirigida al cooperativismo de trabajo se instrumentó a través de diferentes planes y programas correspondientes a tres ministerios nacionales y al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social:<sup>6</sup>

- i. Ministerio de Desarrollo Social (programas Manos a la Obra, Ingreso Social con Trabajo, Programa de Inversión Social, Centros Integradores comunitarios);
- ii. Ministerio de Planificación (Programa Agua + Trabajo, Programa Federal de Emergencia Habitacional);
- iii. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión);
- iv. INAES a través de todas sus líneas de intervención sobre las que nos detendremos más adelante. Por su carácter de organismo con funciones de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual, lo consideramos por separado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación del cual depende.

---

<sup>6</sup> En total se registran 7398 cooperativas creadas a través de programas gubernamentales en el período 2003-2011 (Vuotto, 2011). En este conjunto de intervenciones es destacable la incidencia del Ministerio de Desarrollo Social ya que el 53,3% de las cooperativas de trabajo creadas en ese período pertenece a los programas de dicho ministerio, de las cuales el 24% corresponde al Programa Ingreso Social con Trabajo.

Presentamos a continuación una breve descripción de los programas nacionales y su relación con la creación de cooperativas de trabajo comenzando con las intervenciones correspondientes al **Ministerio de Desarrollo Social** (MDS):

- Los **Proyectos Socioproductivos “Manos a la obra”** constituyen en la actualidad una de las líneas de acción del programa “Argentina Trabaja” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.<sup>7</sup> Su origen remite al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”, lanzado en agosto de 2003 y reglamentado en abril de 2004. A través de la Resolución ministerial 2476, en el año 2010 se produce una adecuación del Plan Nacional y se identifican como programas diversos componentes de él, que presentaremos por separado.

El objetivo de esta intervención es “impulsar proyectos productivos personales, familiares o asociativos que fomenten el autoempleo e incorporen a la economía la producción de bienes y la prestación de servicios de calidad y a precios justos”.<sup>8</sup> La promoción de los proyectos se realiza a través de la financiación de maquinaria, herramientas e insumos para emprendimientos productivos y/o con asistencia técnica permanente (capacitación, organización y seguimiento) para fortalecer y optimizar el funcionamiento de los proyectos.

Pueden ser destinatarios de esta línea de acción las personas físicas o jurídicas que se presenten de modo individual o asociado y necesiten apoyo para llevar adelante un proyecto productivo, ya iniciado o que se proponen iniciar, en el marco de la economía social. Si bien no estaba específicamente destinado a apoyar cooperativas de trabajo, lo incluimos en este punto porque promueve el trabajo asociativo autogestionado. De esta manera, los proyectos socioproductivos pueden presentarse en el marco de distintas unidades económicas, entre las que se mencionan talleres familiares, grupos asociativos, precooperativos o comunitarios, encadenamientos productivos y empresas autogestionadas. En los casos en los que corresponda, se promueve la inscripción de los emprendedores en el Monotributo Social para que puedan emitir facturas, acceder a una obra social y realizar aportes jubilatorios.

El programa se implementa de manera conjunta con equipos de los gobiernos locales y organizaciones sociales. En ambos casos, deben presentar al Ministerio de Desarrollo Social las propuestas de intervención y son estos mismos entes ejecutores los que reciben los subsidios, adquieren y entregan los insumos y herramientas, realizan el seguimiento y rinden los fondos al Ministerio.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Las restantes líneas son Marca Colectiva, Microcréditos, Monotributo Social e Ingreso Social con Trabajo.

<sup>8</sup> <http://www.desarrollosocial.gov.ar/socioproductivos/115> (consulta 31/10/2013)

<sup>9</sup> <http://www.desarrollosocial.gov.ar/socioproductivos/115> (consulta 11/1/2013)

- El MDS también promueve la formación de cooperativas para la construcción de **Centros Integradores Comunitarios (CIC)**. En la página web de este organismo se los define como “edificios construidos por cooperativas de trabajo con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el objetivo de fomentar la integración, organización y participación comunitaria para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de todo el territorio nacional”.<sup>10</sup> Los CIC fueron creados por la Resolución 2476/10 como una de las herramientas programáticas del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”, a partir de su adecuación. Otra de las herramientas programáticas identificadas en dicha resolución es el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, “monotributo social”, creado en el año 2004 con el propósito de que los emprendedores sociales puedan emitir facturas, acceder a una obra social y realizar aportes jubilatorios. En los casos que corresponde, el MDS promueve la inscripción a dicho régimen de los emprendedores beneficiarios de los programas antes reseñados. Más adelante nos detendremos específicamente en las características del “monotributo social” y su capacidad protectoria.

- El **Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)**, creado en 2010 a través de la citada Resolución 2476, tiene como propósito mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios a través de “la generación de puestos de trabajo, la capacitación y la promoción de la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura”.<sup>11</sup> Los destinatarios del programa son personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales.

La implementación del programa requiere la formación de cooperativas que toman a su cargo la ejecución de obras públicas de su localidad o región. Para ello, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda con los entes ejecutores (gobiernos municipales, provinciales, federaciones y/o mutuales) las condiciones para la ejecución del programa. Al INAES le corresponde lo relativo a la formalización de las cooperativas y la capacitación de sus integrantes.

- Si bien el **Programa de Inversión Social** no se encuentra registrado en la página institucional del Ministerio de Desarrollo Social, el documento “Políticas sociales del bicentenario”, tomo II (MDS, 2010) lo define como otro de los ejes del programa “Argentina Trabaja”. El Programa de Inversión

<sup>10</sup> [http://www.cics.org.ar/que\\_es\\_un\\_cic.php](http://www.cics.org.ar/que_es_un_cic.php) (consulta 16/1/2013)

<sup>11</sup> <http://www.desarrollsocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo/114> (consulta 11/1/2013).

Social también fue creado en el año 2010 a través de la Resolución 2476 y está destinado a la promoción de proyectos cooperativos de servicios relacionados con “la atención al cuidado de personas, de su identidad cultural, del medio ambiente y el turismo en el marco de la Economía Social” (MDS, 2010: 12).

Los programas correspondientes al **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** (MPFIPyS) son:

- El **Programa Agua + Trabajo**, creado en el año 2004, es implementado y coordinado por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento del mencionado ministerio. Abarca todos los aglomerados poblacionales que presentan déficit de cobertura de servicios sanitarios y cuya población se encuentra bajo riesgo sanitario por falta de provisión de estos servicios. El programa está orientado a “mitigar el riesgo sanitario de la población que carece de servicios de saneamiento básicos y generar, a partir del acceso a los servicios, condiciones de equidad e inclusión social respecto del resto de la comunidad”. Para ello, se propone “habilitar un mecanismo de creación de empleo a través de la constitución de cooperativas de trabajo de saneamiento” (Reglamento operativo del programa “Agua + Trabajo”, MPFIPyS).

- El **Programa Federal de Emergencia Habitacional** (PFEH) fue creado en el año 2003 por el Ministerio de Planificación de manera concertada con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Este programa busca contribuir al mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares bajo el nivel de pobreza y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad, así como a generar la inserción laboral de desocupados y beneficiarios de planes asistenciales o subsidios por desempleo, organizados en forma de cooperativas de trabajo.

Para ello, se organiza en tres subprogramas:

- 1) “Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias, por Cooperativas”, que propone una “opción transitoria para la continuidad laboral de las cooperativas de trabajo provenientes de CIC primera etapa que provisoriamente no puedan continuar con las obras de construcción”. Tales cooperativas se abocarían a atender la demanda de toda aquella obra destinada a mejorar el hábitat urbano (cordón cuneta, veredas, pavimento, etcétera).

- 2) “Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas ‘Mejor Vivir’, por Cooperativas”: dirigido fundamentalmente a “las cooperativas existentes provenientes de CIC primera etapa y de Emergencia Habitacional que habiendo terminado las obras, no pueden tener continuidad laboral”. El subprograma se orienta a resolver las condiciones habitacionales deficitarias mediante “el mejoramiento de

las viviendas de los hogares con NBI en condiciones de hacinamiento y/o con deficiencias sanitarias, que habitan viviendas permanentes, construidas con materiales no precarios y en lotes propios con dominio saneado o fiscal regularizable”.

3) “Programa CIC –II Etapa–, por Cooperativas”. A través de un convenio firmado entre el MDS y el MPFIPyS, este último se compromete a colaborar en la “construcción y puesta en funcionamiento de un ámbito físico común de escala municipal o provincial, materializado en la construcción, equipamiento y operación de edificios denominados CIC a través de la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, organizados en forma de Cooperativas de Trabajo”.<sup>12</sup>

El **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** (MTEySS) tiene a su cargo:

- El **Programa Trabajo Autogestionado**, existente desde marzo de 2004, busca “mantener y generar puestos de trabajo, promocionando y fortaleciendo unidades productivas autogestionadas por los trabajadores y mejorar su competitividad y sustentabilidad, así como las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores, promoviendo la mejora de las condiciones y el medio ambiente de trabajo”.<sup>13</sup> Está dirigido a unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores, que provienen de procesos de recuperación de empresas (empresas y fábricas recuperadas) o las generadas directamente por iniciativa de trabajadores. Las acciones del programa incluyen las siguientes prestaciones: ayuda económica individual; apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva y para la mejora de la competitividad; asistencia técnica y capacitación para la mejora de la capacidad de gestión de las unidades productivas; asistencia para la higiene y la seguridad del trabajo.

Por su parte, el **Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social** (INAES), en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley 20337, es el principal “administrador” de las entidades cooperativas y gestiona un conjunto de políticas dirigidas específicamente al sector. En su ámbito específico, desarrolla acciones de capacitación de carácter puntual y circunscrito, en las que “el enfoque y estrategia adoptados se orientan a contenidos básicos para la comprensión de su funcionamiento” (Vuotto, 2011: 19). Asimismo, mantiene actualizada la información sobre la constitución de nuevas entidades y pone a disposición la información a través del sitio de Internet. Específicamente, las líneas de intervención del organismo son:

<sup>12</sup> <http://www.vivienda.gov.ar/emergencia/objetivos.html> (consulta 21/1/13).

<sup>13</sup> <http://www.trabajo.gob.ar/promoempleo/autogestionadas.asp> (consulta 30/10/2013).

- Asistencia Técnica Territorial, destinada a garantizar la presencia directa del INAES en todo el país. Su acción territorial se orienta a la consolidación de cooperativas y mutuales a las que el organismo brinda apoyo, conjuntamente con la asistencia técnica en materia económica, social, jurídica, educativa, organizativa, financiera y contable, vinculadas con la materia de su competencia.

- Programa de Ayuda Financiera, dirigido al financiamiento de proyectos de desarrollo cooperativo o mutual.

- Programa de Educación y Capacitación Cooperativa y Mutual, que tiene como finalidad promover y difundir el sistema cooperativo y mutual en la población en general y capacitar a los dirigentes, los funcionarios de los órganos locales competentes y las autoridades municipales que entienden en materia cooperativa mutual.

- Programa de Formación de Formadores, orientado a la formación de instructores dentro de una entidad, proporcionándoles una serie de herramientas conceptuales y prácticas, para que puedan desarrollar la participación dentro de sus organizaciones, ya sean cooperativas, mutuales o sindicales.<sup>14</sup>

Cabe destacar que entre sus líneas de intervención no incluye ninguna referida a la protección social de los trabajadores asociados a las cooperativas, ausencia destacable por tratarse del organismo nacional encargado de la regulación, promoción y fiscalización cooperativa.

En resumen, como resultado de estos procesos políticos, económicos y sociales, el sector cooperativo que se fue conformando en la Argentina es ampliamente heterogéneo. Considerando el desempeño empresarial y asociativo, Vuotto identifica tres “modelos cooperativos”: las cooperativas integradas, las cooperativas reivindicativas y las inducidas por el Estado. Las cooperativas **integradas** son aquellas creadas a partir de una visión compartida entre sus socios fundadores y sustentadas en valores y principios del campo. En términos generales, se trata de experiencias “exitosas desde un punto de vista económico y en su desempeño organizacional” (2011: 21). Las cooperativas **reivindicativas** tienen como antecedente inmediato anterior una experiencia de trabajo salarial en una organización no cooperativa. En este tipo, la autora incluye específicamente las cooperativas surgidas de procesos de recuperación de empresas. Finalmente, las cooperativas **inducidas por el Estado** son las promovidas en el marco de las políticas y programas antes mencionados.

Al igual que ocurre con las organizaciones, también son apreciables las diferencias entre los sujetos que las integran. En términos generales, los asocia-

---

<sup>14</sup> Datos de la página institucional del organismo: [www.inaes.gov.ar](http://www.inaes.gov.ar) (consulta 30/10/2013).



dos a cooperativas integradas comparten una misma perspectiva y son afectos al proyecto cooperativo. Quienes integran cooperativas de tipo reivindicativo se caracterizan principalmente por compartir experiencias previas de trabajo en relación de dependencia, situación que acentúa su identificación como “trabajadores” –más que su posición como asociados a una cooperativa– y las reivindicaciones ligadas a la protección y la seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados. En el tercer caso, los integrantes de las cooperativas “inducidas por el Estado” son predominantemente “sujetos excluidos”, condición que en algunos casos actuó como móvil para su inserción en movimientos sociales reivindicatorios de derechos y necesidades (Vuotto, 2011).

### **2.3 La protección de los trabajadores asociativos autogestionados**

El acceso a la seguridad social de los trabajadores autogestionados se reglamenta a través de la Resolución 784/92 de la ANSES, que define el carácter de los trabajadores, y de la Resolución 183/92 del INAC (organismo precedente al INAES), que establece las obligaciones de la cooperativa de trabajo (garantizar el acceso a la seguridad social de sus asociados).

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) estableció en el año 1992 que “los asociados a cooperativas de trabajo no revisten la calidad de dependientes de la misma, debiendo considerarlos trabajadores autónomos” (ANSES, Resolución 784/92). La categoría **trabajador autónomo** incluye a aquellos que se “desempeñan con independencia en el trabajo y con ausencia de subordinación, y desenvuelven su actividad en una organización propia, de la cual el mismo sujeto es el organizador, asumiendo los riesgos, trabajando por y para sí” (MTEySS, 2010). Tanto patrones como cuentapropistas y trabajadores familiares sin salario forman parte de este universo que, como es esperable, se caracteriza por altos grados de heterogeneidad interna.

Los regímenes de previsión y protección social a los que pueden estar adheridos los trabajadores autónomos son el Régimen General y el Régimen Simplificado o Monotributo. Según lo establecido por la Ley 24977/98 y sus modificatorias, los trabajadores autónomos encuadrados en la condición de pequeños contribuyentes pueden optar por inscribirse en el Monotributo y deben tributar el impuesto integrado. Dicha normativa considera pequeños contribuyentes a “las personas físicas que realicen venta de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de las mismas. Asimismo, se consideran pequeños

contribuyentes las sociedades de hecho y comerciales irregulares, en la medida que tengan un máximo de tres socios”.<sup>15</sup> En consecuencia, el INAES dispuso que las cooperativas de trabajo debidamente inscriptas ante el órgano estatal nacional de contralor (INAES) podrán solicitar la inscripción de sus asociados en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

El Régimen Simplificado es un régimen tributario integrado que unifica en un único pago mensual las obligaciones impositivas y de salud y previsión (obra social y jubilación), de allí recibe el nombre de “monotributo”. Los aportes que deben realizarse por el componente impositivo sustituyen el pago del impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a las ganancias; y el importe se define según la categoría que cada monotributista reciba según: a) el tipo de actividad, b) los ingresos brutos, y c) las magnitudes físicas (superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida). Si el ingreso anual del trabajador asociado no supera los \$48.000 anuales<sup>16</sup> la parte impositiva del tributo es absorbida por la cooperativa de la que forma parte en el pago del IVA-ventas por su actividad. Los aportes previsionales y de seguro de salud se realizan a través de cotizaciones fijas destinadas al Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y al Sistema Nacional del Seguro de Salud (SNSS).

### ***2.3.1 Los niveles de protección del Régimen Simplificado (Monotributo)***

Bajo este régimen, los trabajadores asociados a cooperativas de trabajo solo pueden acceder a dos de los cinco componentes de la seguridad social. A continuación analizaremos la situación de los trabajadores asociativos auto-gestionados en relación con todos los componentes del Sistema de Seguridad Social: seguro de vejez, invalidez y fallecimiento; seguro de salud; sistema de asignaciones familiares; seguro de riesgos del trabajo y seguro de desempleo.

#### **a) Seguro de vejez, invalidez y fallecimiento**

Como dijimos anteriormente, los aportes previsionales se realizan a través de cotizaciones fijas destinadas al Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En relación con la cobertura, el Régimen Simplificado cubre el **Seguro de vejez, invalidez y fallecimiento** como se detalla en el siguiente cuadro:

---

<sup>15</sup> Ley 24977/98 y sus modificatorias. Título II. Definición de Pequeño Contribuyente.

<sup>16</sup> Monto vigente a partir de septiembre de 2013.

**Cuadro 1. Cobertura del Régimen Simplificado**

<b>Contingencia</b>	<b>Prestación</b>	<b>Características</b>
<b>Vejez</b>	Prestación Básica Universal (PBU)	Es un beneficio que reciben todos los trabajadores afiliados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en condición de jubilarse (tener 65 años de edad los hombres y 60 las mujeres, y contar con 30 años de aportes). Consiste en una suma fija que se ajusta anualmente.
	Prestación Compensatoria (PC)	Se calcula multiplicando el 1,5% sobre el promedio mensual de los montos actualizados de las categorías en que revistó el afiliado por cada año de servicio con aporte, o fracción mayor de seis meses, hasta un máximo de treinta y cinco años, teniendo en cuenta el tiempo con aportes computado en cada una de las categorías. Para determinar el haber de esta prestación, se toman en cuenta solo los servicios con aportes efectuados hasta el 30 de junio de 1994. Este rubro tiene un tope.
	Prestación Adicional por Permanencia (PAP)	Se calcula de igual forma que la PC, pero solo tomando aquellos años en los que se haya aportado con posterioridad a 1994. No tiene tope.
<b>Invalidez</b>	Retiro por invalidez (RI)	El monto de la prestación se calcula como un porcentaje del ingreso base: 70% para aportantes regulares y 50% para aportantes irregulares con derecho.
<b>Fallecimiento</b>	Pensión por Fallecimiento (PF)	Cubre tanto la contingencia de muerte del afiliado en actividad, del beneficiario de retiro por invalidez o de retiro por vejez (jubilado).

Fuente: Elaboración propia a partir de ANSES (<http://www.anses.gob.ar>, consulta: 30/10/2013).

Muchos trabajadores asociativos autogestionados se desempeñaron en relación de dependencia con anterioridad a la experiencia asociativa (porque recuperaron la empresa en la que estaban trabajando y continuaron con la actividad como asociados a una cooperativa de trabajo o porque iniciaron un emprendimiento asociativo luego de una experiencia de trabajo asalariado, entre otras situaciones laborales posibles). En estos casos, a los aportes realizados al inicio de su trayectoria laboral en relación de dependencia, se suman los realizados en su condición de autónomos, tal cual aclara ANSES en su página institucional cuando sostiene que “puede ocurrir que se registren sucesiva o simultáneamente servicios con aportes en relación de dependencia y autónomos, y en estos casos el haber de la prestación se establecerá sumando el que resulte para los servicios en relación de dependencia y el correspondiente a los servicios autónomos. Si el período computado excediera de treinta y cinco años, se considerarán los treinta y cinco años más favorables”.<sup>17</sup>

Bajo el Régimen Simplificado, tales aportes previsionales consisten en una suma fija, que desde julio 2012 es de \$157 como aporte mensual,<sup>18</sup> independientemente del ingreso que se haya obtenido.

#### **b) Seguro de salud**

Los trabajadores adheridos al Régimen Simplificado tienen acceso a las prestaciones del Sistema Nacional del Seguro de Salud como contraprestación por la cotización obligatoria fija de \$146 mensuales que se realiza con ese fin.<sup>19</sup> Las prestaciones de salud a las que pueden acceder en forma inmediata a su adhesión corresponden a un plan básico de cobertura<sup>20</sup> y quedan exceptuadas las prestaciones subsidiadas por la Administración de Programas Especiales. A partir de los seis meses de permanencia, pueden acceder a prestaciones de alta complejidad vinculadas con trasplantes, prótesis, medicamentos para VIH-SIDA, entre otras. Todas estas prestaciones son brindadas por las obras sociales inscriptas en el registro administrado por la Superintendencia de Servicios de Salud.

---

<sup>17</sup> <http://www.anses.gob.ar/futuros-jubilados/jubilacion-ordinaria-jubilacion-vejez/como-se-determina-haber-244> (consulta: 30/10/2013)

<sup>18</sup> AFIP, Resolución General 3334.

<sup>19</sup> Valores vigentes desde el 1/11/2013 (<http://www.afip.gob.ar/monotributo/categorias.asp>)

<sup>20</sup> A través del Programa Médico Obligatorio (PMO), son reguladas las prestaciones médicas mínimas que todo plan de salud debe cubrir. Ley 23660/89, artículo 1° y Resolución MS 201/2002.

Posteriormente, como beneficiarios de una prestación previsional, los trabajadores tienen cobertura médico-asistencial por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).

A opción de los afiliados, también puede incorporarse al grupo familiar primario a través de una cotización adicional fija por cada uno de sus integrantes.<sup>21</sup>

### **c) Seguro de riesgos del trabajo**

Los trabajadores asociativos autogestionados que recurren al Régimen Simplificado —al igual que pasa con el Régimen General— no acceden a la cobertura de riesgos del trabajo porque no mantienen relación de dependencia con la organización que integran.

Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) solo contemplan la contratación del servicio de parte de empleadores<sup>22</sup> por lo que las cooperativas de trabajo, al no ser empleadoras de sus asociados, no pueden contratar una ART que cubra los accidentes que se suscitan en ocasión de trabajo.

De manera que los trabajadores asociados en cooperativas no se encuentran amparados por ningún tipo de régimen sobre riesgos del trabajo. Corre por su cuenta —y en general se les exige para poder trabajar— la contratación de algún tipo de póliza en el mercado de seguros privados, como las de seguros de vida, accidentes personales o invalidez, que además de cubrir una mínima fracción de los daños, cuando los siniestros ocurren, no cubren los “salarios caídos” por los tiempos de licencia necesarios como consecuencia del accidente o enfermedad laboral y son más costosas que las alícuotas de cualquier ART (Ruggeri, 2010).

### **d) Sistema de Asignaciones Familiares y Seguro de Desempleo**

Los componentes de asignaciones familiares y seguro de desempleo no cuentan con reglamentación específica para trabajadores autónomos, de manera que los trabajadores asociativos autogestionados no están protegidos por ninguno de los dos sistemas, ni tampoco incluidos en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, con la salvedad a la que nos referiremos a continuación. En algunas experiencias cooperativas, son puestas en práctica diversas estrategias para resolver su cobertura, como los fondos solidarios o los suplementos a los retiros mensuales (Chulman, 2008).

---

<sup>21</sup> A partir de septiembre de 2013, se introducen modificaciones en el Régimen Simplificado que aumentan los límites de facturación de cada categoría y mejoran la cobertura a través del Sistema Nacional del Seguro de Salud con el objetivo de reducir las asimetrías (<http://www.argentina.ar//temas/pais/21948-nuevo-regimen-de-monotributo-toda-la-informacion-sobre-los-limites-que-rigen-desde-septiembre>, consulta: 25/10/13).

<sup>22</sup> Ley de Riesgos del Trabajo 24557/95 y nueva Ley 26773/12, Régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

### ***2.3.2 Los niveles de protección del Monotributo Social***

El Monotributo Social es un régimen tributario particular creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que han estado históricamente excluidas. Se trata de un régimen especial, que se crea con la promulgación de la Ley 25865 en el año 2004 a instancias del MDS, consistente en “una categoría tributaria permanente que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social” y funciona bajo la órbita del mencionado ministerio.

En todos los casos, acceden a este sistema emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a \$48.000<sup>23</sup> (por emprendedor). En la página del ministerio se señala que “la actividad económica debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de cada región”.<sup>24</sup> Pueden inscribirse personas que realicen una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes y cooperativas de trabajo con un mínimo de seis asociados.

El organismo encargado de gestionar el Monotributo Social es el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, que depende de la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social, MDS. El registro fue creado por el Decreto 189/04 y tiene por finalidad registrar a las personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social (debidamente acreditada) mediante un informe técnico-social suscripto por un profesional competente, que se encuentren en situación de desempleo o que resulten reales o potenciales sujetos beneficiarios de programas sociales o de ingreso, sean estas personas argentinas o extranjeras residentes. También pueden inscribirse en este registro las personas jurídicas (específicamente cooperativas de trabajo con un mínimo de seis asociados) cuyos integrantes reúnan las condiciones antes descriptas (ingresos anuales con el límite y tipo de actividad mencionadas más arriba) o quienes sean destinatarios de programas sociales.

---

<sup>23</sup> Monto vigente a partir de septiembre de 2013 (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118>, consulta 25/10/13).

<sup>24</sup> <http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118> (consulta 25/10/2013).

Los monotributistas sociales tienen cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Además, respecto de la cobertura de salud, estos trabajadores gozan de protección durante las etapas activa y pasiva. En ambos casos, la cobertura es equivalente a la del monotributo convencional, detallada en el apartado anterior. Asimismo, perciben la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).

En la página del Ministerio de Desarrollo Social se detallan los beneficios y derechos de los monotributistas sociales de la siguiente manera:

- Emisión de factura (con el límite de facturación anual de cada asociado, ya mencionado).
- Acceso a una obra social.
- Ingreso al sistema previsional (jubilación).
- Pueden ser proveedores del Estado por compra directa.
- Tienen derecho a la AUH (mientras se mantiene la situación de vulnerabilidad y los requisitos de ingreso).

El monotributista social abona el componente impositivo en forma mensual, el componente de obra social y el aporte jubilatorio están subsidiados: el Estado cubre el 50% del aporte a obra social y el 100% de la jubilación.

El monotributo social ha sido un avance importante en la inclusión de los trabajadores en situación de vulnerabilidad en el sistema tributario y de protección social. No obstante Feser y otros (2010) señalan algunos aspectos que requieren ser revisados. En primer lugar, el tope de facturación de cada trabajador equivale a \$4.000 mensuales (similar al salario mínimo vital y móvil). En esta dirección, las autoras advierten sobre la necesidad de revisar los topes fijados considerando que no alcanza el valor de la canasta familiar por mediciones alternativas.

En segundo lugar, la adhesión al monotributo social de los integrantes de cooperativas de trabajo tiene como condición la inscripción de todas las personas que se encuentran trabajando en relación con la cooperativa. Requisito que no contempla la diversidad de situaciones laborales que tienen lugar en las organizaciones asociativas autogestionadas, específicamente las creadas en el marco de procesos de recuperación de empresas.

A estos aspectos agregan que, al igual que el Monotributo General, el Monotributo Social no cubre seguros por accidentes de trabajo ni contempla la trayectoria previsional de los trabajadores, aspecto que perjudica a aquellas personas que cuentan con aportes anteriores a la adhesión a este régimen.

**Cuadro 2. Resumen de las prestaciones para los trabajadores asociativos autogestionados, según modalidad de monotributo**

<b>Contingencia</b>		<b>Tipo de monotributo</b>	
		<b>Monotributo</b>	<b>Monotributo Social</b>
<b>Seguro de vejez, invalidez y fallecimiento</b>	<b>Vejez</b>	PBU PC PAP	PBU
	<b>Invalidez</b>	RI	RI
	<b>Fallecimiento</b>	PF	PF
<b>Seguro de Salud</b>		PBC durante etapa activa y pasiva	PBC durante etapa activa y pasiva
<b>Seguro Riesgos del Trabajo</b>		NO	NO
<b>Asignaciones Familiares</b>		NO	Compatible con AUH
<b>Seguro de Desempleo</b>		NO	NO

Referencias: PBU: Prestación Básica Universal; PC: Prestación Compensatoria; PAP: Prestación Adicional por Permanencia; RI: Retiro por Invalidez; PF: Pensión por Fallecimiento; PBC: Prestación Básica de Cobertura (de salud); AUH: Asignación Universal por Hijo. Fuente: Elaboración propia a partir de MTEySS (2007), Feser y otros (2010) y ANSES.



### **3. Los debates sobre la seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados**

#### **3.1 Los debates de naturaleza normativa**

El funcionamiento de las cooperativas, independientemente de su tipo, está regido por la Ley de Cooperativas, 20337, sancionada en 1973. La necesidad de una ley específica para las cooperativas de trabajo que complemente en algunos aspectos la Ley General de Cooperativas vigente ha llevado al Congreso Nacional a debatir en diversas oportunidades numerosos proyectos de ley en la materia sin que ninguno de ellos haya alcanzado sanción definitiva. Hasta el año 2011 se registraron 42 proyectos de Ley de Cooperativas de Trabajo presentados en la Cámara de Diputados desde 1999, y 22 proyectos presentados en Senadores a partir de 1986 (Vuotto, 2011); de los cuales solo dos conservan estado parlamentario en el momento de la redacción de este trabajo.

Los fundamentos en los que se sostienen las mencionadas propuestas descansan, entre otros motivos, en la conveniencia de que se determine la naturaleza jurídica del vínculo que se establece entre las cooperativas de trabajo y sus asociados. Al respecto, Vuotto (2011) y ANTA (2010) destacan dos posiciones: una de ellas subraya el carácter asociativo de la relación en el marco de la realización de “actos cooperativos” previstos por el artículo 40 de la Ley 20337; la otra sostiene la pertinencia de aproximar la naturaleza jurídica del vínculo cooperativo a la propia de las relaciones laborales reguladas por contratos de trabajo. Los argumentos que se esgrimen en favor de una u otra propuesta representan un tema central en los debates cooperativos contemporáneos y las posiciones adoptadas influyen en forma decisiva sobre casi todos los demás aspectos vinculados con los proyectos de legislación cooperativa. A pesar de las diferencias, ambas posiciones se orientan a dar respuestas a uno de los principales problemas que inquietan al mundo cooperativo: el fraude laboral y el funcionamiento de falsas cooperativas creadas al solo efecto de burlar disposiciones de orden público de protección de los trabajadores.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Gleizer (2007) recuerda que la autenticidad de las cooperativas ha sido motivo de permanente preocupación para sus asociados y de los organismos públicos encargados de la fiscalización del funcionamiento de estas entidades. El tema adquiere matices especiales en las cooperativas de trabajo si se atiende al grado de compromiso existente entre estas entidades y sus asociados, quienes obtienen su sustento mediante el trabajo personal que realizan en el seno de su entidad. Históricamente, han proliferado las denuncias relativas al funcionamiento de falsas cooperativas de trabajo, es decir, entes constituidos bajo la forma cooperativa, pero que en realidad son empresas capitalistas cuyos dueños explotan el trabajo personal de sus empleados, disfrazados bajo el falso

De lo anterior se sigue otro de los fundamentos en los que descansan las propuestas legislativas, de especial relevancia para nuestro trabajo pues refiere a la necesidad de que los asociados a cooperativas de trabajo no queden desprotegidos en aspectos laborales, previsionales o de seguridad social. Particularmente sobre la protección de los trabajadores, Vuotto (2011) señala que la legislación debería promover sistemas de protección adecuada y regulación específica vinculada con las características de la jornada de trabajo, vacaciones y descanso, protección frente a enfermedades, accidentes y otros riesgos profesionales, higiene y seguridad laboral, tareas insalubres, matrimonio, maternidad, asignaciones familiares, seguro de vejez, invalidez o muerte, trabajo de mujeres y de menores, etcétera. Todo ello sin dejar de tomar en cuenta algunas situaciones difíciles o de apremio de las cooperativas de este tipo, que pueden obligar a limitar transitoriamente esa protección para asegurar la supervivencia de la cooperativa.

A continuación, en el cuadro 3, presentamos las propuestas relacionadas con la protección de los trabajadores contenidas en los dos proyectos de ley que conservan estado parlamentario. Se trata de los proyectos presentados por el Frente para la Victoria de la provincia de Santa Fe y por Proyecto Sur, Libres del Sur y Coalición Cívica, ambos de 2010. Organizamos la información por tipo de contingencia que se propone cubrir y agregamos las propuestas referidas a la asignación de un monto mínimo de ingresos para los asociados.

---

ropaje de asociados cooperadores. Parecería razonable que las normas regulatorias pertinentes, y las tareas de fiscalización que en su consecuencia desarrollen los funcionarios competentes, tuvieran como propósito detectar y corregir los desvíos que se pudieran comprobar en la materia sin perjudicar por ello la labor de las cooperativas genuinas.

**Cuadro 3. Proyectos de ley sobre cooperativas de trabajo con estado parlamentario en 2013**

Ítem	Proyectos de Ley	
	Expediente 0924 D 2010 Presentado por Frente para la Victoria, Santa Fe	Expediente 6458 D 2010 Presentado por Proyecto Sur, Libres del Sur, Coalición Cívica
<b>Vejez, invalidez y fallecimiento</b>	Art. 20: La cooperativa de trabajo [...] deberá: Inciso a: Cumplir con los aportes necesarios al régimen previsional de trabajadores autónomos, a otro régimen previsional legalmente habilitado, o al que corresponda Inciso d: Pagar las reparaciones dinerarias que corresponda percibir al asociado o sus herederos en los casos de incapacidad parcial o total o por muerte, derivados de accidentes o enfermedades profesionales, en condiciones no inferiores a las del personal dependiente de la misma actividad.	Art. 33 inciso 1: Las cooperativas de trabajo [...] realizarán los aportes y contribuciones previsionales y al Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados que establecen las leyes para los trabajadores en relación de dependencia.
<b>Salud</b>	Art. 20 inciso c: La cooperativa de trabajo deberá [...] mantener un sistema de prestaciones de salud para el asociado y su grupo familiar primario, a través de la obra social que elijan dentro del Régimen Nacional de Obras Sociales, de entidades habilitadas de medicina privada o de la obra social que en el futuro constituyan las organizaciones cooperativas de grado superior.	Art. 33 inciso 2: Las cooperativas de trabajo [...] efectuarán los aportes y contribuciones a la obra social de la actividad establecidos en la Ley 23660.

<b>Riesgos del trabajo</b>	<p>Art. 20 inciso b: Las cooperativas de trabajo deberán [...] pagar las reparaciones dinerarias que corresponda percibir a los asociados en caso de enfermedades o accidentes, en condiciones no inferiores a las del personal dependiente de la misma actividad.</p> <p>Art. 21: Las aseguradoras de riesgos del trabajo deberán emitir sus pólizas a favor de las cooperativas de trabajo, a cuyo único efecto las cooperativas de trabajo tendrán las mismas obligaciones de los empleadores.</p>	<p>Art. 33 inciso 3: Las cooperativas de trabajo asegurarán a sus asociados [...] cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de conformidad a la Ley de Riesgos de Trabajo 24557, considerando a la cooperativa exclusivamente a estos efectos como empleadora.</p> <p>Art. 34: Las aseguradoras de riesgos del trabajo deberán emitir sus pólizas a favor de las cooperativas de trabajo, a cuyo único efecto las cooperativas de trabajo tendrán las mismas obligaciones de los/as empleadores/as.</p>
<b>Asignaciones familiares</b>	Sin referencia	<p>Art. 33 inciso 4: Las cooperativas de trabajo deberán asegurar a sus asociados [...] la cobertura de las cargas de familia garantizando el cobro de las asignaciones familiares establecidas por Ley 24714.</p>
<b>Desempleo</b>	Sin referencia	<p>Art. 33 inciso 4: Las cooperativas de trabajo deberán asegurar a sus asociados [...] protección contra el desempleo establecida en el Título IV de la Ley 24013.</p> <p>Los aportes que en cada caso establece la ley respectiva se calcularán sobre el monto de los anticipos periódicos con el alcance previsto en el artículo 35 de la presente ley, los que quedan equiparados al concepto de remuneración a los efectos exclusivos de la seguridad social. Las obligaciones de retención estarán a cargo de la cooperativa, la que queda equiparada al concepto de empleador a los mismos efectos.</p> <p>Se encontrarán bajo situación legal de desempleo a los efectos de la Ley 24013 los asociados a las cooperativas de trabajo que hubieran cesado de desempeñarse en las mismas por cualquier causa que no les fuere imputable.</p>

<b>Condiciones especiales</b>	Art. 20 inciso e: La cooperativa de trabajo deberá [...] asegurar a las mujeres, los menores y las personas con discapacidad, la misma protección que la establecida por las leyes para el personal dependiente de la misma actividad.	Sin referencia.
<b>Ingreso mínimo</b>	<p>Art. 22: Las cooperativas de trabajo deberán asegurar a sus asociados un retiro a cuenta de excedentes no inferior al denominado salario mínimo, vital y móvil. La cooperativa quedará exceptuada de cumplir con esta obligación en los casos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Acontecimientos extraordinarios o imprevistos que pongan en peligro la posibilidad de cumplir con el objeto social;</li> <li>b) La necesidad de afrontar períodos de capitalización urgente o de renovación imprescindible de instalaciones y equipos;</li> <li>c) El cumplimiento de obligaciones imposterables;</li> <li>d) Las dificultades de sustentación del emprendimiento.</li> </ul> <p>Art. 23: En los supuestos de excepción previstos por el artículo anterior, la decisión del Consejo de Administración deberá ser fundada, informada por el síndico y resuelta ad referendum de la primera asamblea que se realice.</p>	Art. 35: Los excedentes a distribuir entre los/las socio/a trabajador/a en concepto de anticipos mensuales no podrán ser inferiores al salario mínimo, vital y móvil, salvo resolución debidamente fundada por la Asamblea que exceptúe el cumplimiento del presente artículo, en caso de fuerza mayor, falta o disminución de trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base del texto de los proyectos presentados a la HCDN y girados a la comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y de Organizaciones no Gubernamentales y a la de Legislación del Trabajo.

Ampliando el cuadro, cabe señalar, en relación con la cobertura del seguro de vejez, invalidez y fallecimiento, que el proyecto presentado por el Frente para la Victoria enumera diferentes regímenes entre los que los asociados a la cooperativa pueden optar: “el régimen previsional de trabajadores autónomos, otro régimen previsional legalmente habilitado, o el que corresponda según el artículo 12”. En el mencionado artículo declara que “al efecto de los regímenes previsionales los asociados de las cooperativas de trabajo serán considerados trabajadores autónomos. Por resolución de la asamblea, los asociados podrán decidir la continuación o pertenencia en el régimen de los trabajadores dependientes de la misma actividad. En todos los casos, la cooperativa será agente de retención de los aportes de los asociados y responsable de su pago en término”. Como se ve, es una contraposición fuerte con el otro proyecto considerado, que sostiene que el régimen debe corresponderse con el de los trabajadores en relación de dependencia.

El tratamiento de los actos cooperativos (y de la relación entre las cooperativas y sus asociados) con regulaciones análogas a las vigentes en los contratos de trabajo es cuestionado por algunos referentes en la materia. Entre ellos, Gleizer subraya la necesidad de que las normas regulatorias de los distintos estatutos de la seguridad social establezcan obligaciones específicas para los asociados de las cooperativas de trabajo “sin recurrir a analogías improcedentes” (2007: 6). A modo de ejemplo, menciona como impropio de las cooperativas y sus asociados la obligación de efectuar los aportes y contribuciones previsionales que establezcan las leyes para los trabajadores en relación de dependencia, ya que se les aplica el régimen de los trabajadores autónomos –Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes–, como se analizó en el apartado anterior.

Al respecto, Gleizer agrega que “la obligación de efectuar aportes previsionales (presumiblemente a cargo del asociado) y contribuciones de la misma naturaleza (presumiblemente a cargo de la cooperativa, pero que en definitiva recaerán igualmente en cabeza de los asociados) puede resultar harto gravosa para las posibilidades económicas, tanto de las cooperativas de trabajo como las de sus asociados” (2007: 7). En esta misma dirección reflexionan Feser y otros (2010) y argumentan que muchas cooperativas de trabajo no están en condiciones económicas para garantizar este tipo de protecciones, por lo que la propuesta resultaría inviable en estos casos. Sobre este aspecto, los autores formulan un conjunto de propuestas complementarias y opcionales al régimen vigente para cada trabajador asociado a una cooperativa de trabajo, de manera que puedan optar por alguna de estas modalidades individualmente y sin

comprometer los retiros de los demás asociados. Más adelante presentaremos diferentes propuestas formuladas por cooperativas de trabajo, sus organismos de integración, asesores y colaboradores con el objetivo de mejorar la cobertura previsional de los trabajadores asociativos autogestionados.

En relación con la cobertura de la salud, el proyecto presentado por el Frente para la Victoria de la provincia de Santa Fe extiende el derecho de los trabajadores asociados a cooperativas de trabajo a su grupo familiar y establece como obligación de la cooperativa “mantener un sistema de prestaciones de salud para el asociado y su grupo familiar primario”. Los autores citados en el párrafo anterior cuestionan esta propuesta por los mismos motivos ya que podría resultar altamente onerosa para buena parte de las cooperativas vigentes. En otro orden de cuestiones, diversos actores vinculados con el desarrollo cooperativo sostienen que resultaría razonable, en cumplimiento del principio de integración cooperativa, que las cooperativas de trabajo brinden a sus asociados el mencionado servicio a través de cooperativas especializadas en la materia.<sup>26</sup>

Si bien resulta pertinente la obligación de cubrir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, Feser y otros (2012) apuntan que la contratación de una Aseguradora de Riesgos de Trabajo por parte de una cooperativa de trabajo no es jurídicamente posible sin mediar una modificación de las leyes 24557 y 26773/12 sobre Riesgos de Trabajo.<sup>27</sup>

El proyecto presentado por Proyecto Sur, Libres del Sur y Coalición Cívica incorpora la protección de los asociados “contra el desempleo” y se refiere a la obligación de protegerlos contra los riesgos del desempleo. Al respecto, diversas opiniones se manifiestan contra esta cláusula, cuyo cumplimiento resultaría materialmente imposible en los casos en que no exista demanda para los servicios de la cooperativa porque si nadie demanda el trabajo de la cooperativa, esta no podrá crearlo de la nada (ANTA, 2010; Gleizer, 2007, entre otros). Particularmente para las cooperativas “inducidas”, ANTA (2010) sostiene que le corresponde al Estado proteger a los asociados frente a esta eventualidad. Incluso conceptualmente, el tratamiento del desempleo es un aspecto complicado de atender en el caso de las cooperativas porque claramente constituye un riesgo en situaciones de trabajo “con patrón”, el cual puede decidir prescindir de sus trabajadores para preservar rentabilidad. En procesos de decisión democrática,

<sup>26</sup> Moirano (1995); Floreal Gorini, Proyecto de Ley de Exp. D-4372-97; Gleizer (2001); *La Gaceta de Cooperar*, N° 12, abril de 2007.

<sup>27</sup> Cabe recordar, a modo de antecedente, la presentación de un proyecto de reforma de la Ley 24557, de la autoría de Floreal Gorini (Exp. 2621-D-97), que propone incorporar a los asociados de las cooperativas de trabajo al régimen instituido por dicha ley.

¿cómo se establecería que los asociados a las cooperativas de trabajo han cesado de desempeñarse en ellas “por cualquier causa que no les fuere imputable”? (artículo 33 del proyecto mencionado).

Si bien el proyecto del Frente para la Victoria no hace referencia a la cobertura de asignaciones familiares ni a los riesgos frente a situaciones de desempleo, sí incorpora a las obligaciones de las cooperativas la protección de las mujeres, los menores y las personas con discapacidad<sup>28</sup> en igualdad de condiciones que el personal dependiente de la misma actividad.

Finalmente, ambos proyectos coinciden en establecer valores mínimos para los retiros mensuales de los asociados, equivalentes al salario mínimo, vital y móvil. Esta obligación es considerada por algunos especialistas en derecho cooperativo como un requerimiento imposible de asegurar a priori, que se separa de los criterios de distribución de excedentes de toda cooperativa de trabajo. En sintonía con estas observaciones, Feser y otros (2012) proponen restringir la obligación del pago del salario mínimo, vital y móvil a aquellas cooperativas que lo decidan explícitamente en asamblea.

En términos generales, y partiendo de las observaciones precedentes, concluimos que numerosos actores vinculados con el cooperativismo de trabajo discuten la imposición de determinadas cargas para las cooperativas de trabajo y sus asociados en condiciones en las que se carece de certeza acerca de su verdadera capacidad para asumirlas. El documento de la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados al que nos referimos anteriormente agrega que, en tales circunstancias, los trabajadores asociados se enfrentan al dilema de que lo que eligen hacer como cooperativistas se distancia de lo que resulta materialmente posible para la cooperativa (ANTA, 2010). Por estos motivos, diversas organizaciones de empresas recuperadas solicitan corresponsabilizar al Estado en relación con los aportes que deben afrontar para gozar de los beneficios de la seguridad social y provisional (ANTA).

Lejos de estar saldadas las diferencias, aún queda mucho camino por recorrer en relación con las propuestas y debates en el ámbito legislativo sobre la protección de los trabajadores asociativos autogestionados. Al respecto, Gleizer considera que entre 1997 y 2007 fue encomiable la labor de compatibilización desarrollada por la Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones No Gubernamentales de la Cámara de Diputados de la Nación, que llegó a aprobar en 1997 un texto consensuado. Pero también señala la tenaz resistencia

---

<sup>28</sup> No deja de llamar la atención la redacción del artículo que integra en un mismo párrafo “mujeres, menores y personas con discapacidad”.



opuesta por legisladores de extracción sindical, quienes “creen advertir en estos proyectos la promoción de formas no genuinas de relación laboral disfrazadas bajo la figura de la cooperativa de trabajo, y en consecuencia obstaculizaron sistemáticamente el avance de aquellos” (2007: 4).

Para superar algunas de las desventajas del Régimen Simplificado en relación con la cobertura previsional, algunos asesores y técnicos que acompañan y asisten a cooperativas de trabajo formularon diversas propuestas y alternativas. Como se describe a continuación, algunos no requieren prácticamente modificaciones del sistema pues se trata de realizar aportes adicionales (que les permitirían a los trabajadores obtener retiros mayores) a través de los mecanismos ya existentes. Otras propuestas implican cambios parciales en el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones, entre las que cabe señalar:

**1- Realizar aportes voluntarios.** Por medio de esta alternativa, se podrían efectuar –además de los aportes fijos de cada asociado– aportes adicionales a través de uno de los formularios dispuestos por la AFIP. Se trata de una alternativa complementaria y opcional, por la que puede optar cada cooperativista, que no requiere modificación del sistema actual y pueden utilizarse las herramientas disponibles del monotributo.<sup>29</sup>

**2- Realizar aportes voluntarios utilizando el sistema que tiene el servicio doméstico.**<sup>30</sup> De esta manera, quien decida hacer un aporte voluntario solo deberá llenar el formulario correspondiente y hacer el pago a través de un banco, Pago Fácil o Rapipago.

Feser y otros (2012), quienes formulan estas dos primeras opciones, proponen que los trabajadores autónomos puedan acceder una mejor jubilación complementando los aportes del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) con aportes personales de cada uno. En relación con estas dos primeras opciones, los autores aclaran que quien decide resignar parte de su retiro para aplicarlo a lo que luego será su jubilación es el trabajador de la cooperativa y no la cooperativa como institución. Esto es así porque la inscripción al Régimen Simplificado es personal, condición que garantiza, además, que la cooperativa pueda conservar su adhesión al Monotributo Social, en caso de estar inscripta.

---

<sup>29</sup> La forma de instrumentar dicho aporte podría ser a través del formulario F155 (<http://ak.afip.gov.ar/genericos/formularios/archivos/pdf/F155.pdf>).

<sup>30</sup> Este tipo de aporte se instrumenta a través del formulario F 575, disponible en la página de la AFIP: <http://ak.afip.gov.ar/genericos/formularios/archivos/pdf/f575NM.pdf>

**3- Tomar como base el sueldo correspondiente al Convenio Colectivo de Trabajo de la actividad o rama.** Se trata de una alternativa complementaria y opcional por la que puede optar cada cooperativista o la cooperativa en su conjunto.

Al plantear esta alternativa, Feser y otros (2012) y la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA) sostienen que la posibilidad de realizar aportes y contribuciones previsionales de acuerdo con los montos establecidos para los trabajadores en relación de dependencia garantizaría que los asociados a cooperativas de trabajo perciban mejores jubilaciones que las que se derivan de los aportes fijos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Ello es especialmente valioso para aquellos trabajadores que durante un período de su vida laboral realizaron aportes en relación de dependencia, como se explicó en el apartado anterior.

**4- Considerar los diez mejores años de aportes.** Feser y otros (2012) entienden que, a través de esta alternativa, cuando la ANSES deba realizar el cálculo del monto jubilatorio puede tomar como base los diez mejores años de aportes realizados por el trabajador y no los últimos diez. Esta propuesta requiere la modificación de la Ley 24241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

**5- Considerar los diez últimos años de aportes en relación de dependencia.** Es similar a la propuesta anterior y consiste en que la ANSES tome como base los 10 últimos años de aportes realizados por el trabajador bajo relación de dependencia y no los últimos diez en la cooperativa como monotributista.

Tanto el punto 4 como el 5 representan propuestas que Feser y otros (2012) formularon especialmente para trabajadores de empresas recuperadas que en su mayoría trabajaron parte de su trayectoria laboral en relación de dependencia y a partir de la recuperación de la empresa lo hacen como asociados a una cooperativa.

**6- Mantener el régimen de la ley de contrato de trabajo con subsidio del Estado.** Esta alternativa, formulada por Feser y otros (2012) y ANTA (2010), promueve que los trabajadores puedan optar por continuar con las mismas prestaciones y protecciones que tenían cuando estaban bajo patrón. En estas condiciones, no habría variación alguna respecto de las prestaciones que el trabajador tenía bajo relación de dependencia y gozaría de los siguientes beneficios: aporte jubilatorio en proporción a su ingreso, fondo de desempleo, obra social, asignaciones familiares y seguro de riesgos del trabajo.

Consideran que, para el caso de las asignaciones familiares, debería encontrarse algún mecanismo de información y de pago; se podría pensar la

cooperativa como sujeto informante e intermediario en el pago. El acceso a la ART requiere una modificación legislativa que incluya a las cooperativas como sujetos contratantes dentro de este sistema.

7- **Fondo compensador.** Consiste en la creación de un fondo bajo el régimen de capitalización de aportes destinado a complementar los haberes jubilatorios. Al llegar a la edad jubilatoria, el adherente al fondo recibirá su jubilación correspondiente más una renta de este fondo, que variará según los años y el monto aportados.

Por la naturaleza del fondo, el beneficio que pueden tener los trabajadores queda sujeto a las oportunidades de inversión que ofrece el mercado y a las posibilidades que disponga quien administre el fondo de acuerdo con los principios de diversificación del riesgo. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que el aporte a este fondo no libera al trabajador del pago del monotributo o del monotributo social.

También la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA) impulsa la formación de este tipo de fondos como un camino posible para acceder a una jubilación más elevada. Un ejemplo es la cooperativa Cooperar 7 de Mayo, dedicada a la logística portuaria en el puerto de Acindar, en Villa Constitución (provincia de Santa Fe) e integrante de FECOOTRA, que implementa este sistema previsional. Uno de los referentes de la organización explicaba: “Generamos este proyecto de la compra de tierra como una de las formas de enfrentar el tema de la jubilación, para que todos los compañeros en el futuro puedan multiplicar con esa capitalización que hace la cooperativa una inversión que en el futuro les permita generar una diferencia y compensar lo que significa hoy pasar a ser un jubilado. Y darle contención a los compañeros más grandes”.<sup>31</sup>

Para ello, la cooperativa creó una mutual que gestiona el fondo compensador. Bajo este sistema, los adherentes realizan aportes cuyo monto varía según la cuota o módulo elegido. Dicho módulo puede ser modificado una vez al año y el monto de cada uno de ellos dependerá de lo que defina anualmente la Comisión Directiva de la Mutual. El plan se integra a través de dos tipos de aportes: 90% de lo aportado va a la Cuenta de Capitalización Individual (CCI) y el 10% restante va al Sistema Solidario de Reparto (SSR). De esta manera, los que menos ganan pueden aumentar su ingreso en función del SSR ya que se reparte en forma igualitaria y permanente.

<sup>31</sup> Entrevista realizada a Cristian Horton, integrante de Cooperar 7 de Mayo. Disponible en <http://www.ansol.com.ar/noticia.php?id=1411> (consulta 31/1/2013). Se refiere a la inversión en tierras como una forma de conservar el capital y generar una renta que se aplicará al pago de los haberes jubilatorios.

### **3.2 Las posiciones sobre la seguridad social en los ámbitos de representación del trabajo asociativo autogestionado**

En la consideración de los ámbitos y organismos de representación del trabajo asociativo autogestionado, es necesario hacer referencia a los procesos de integración cooperativa. Según reseña Vuotto (2011), desde el origen del cooperativismo, los procesos de integración han sido muy significativos y con gran influencia en el devenir del sector. Como consecuencia, en el año 1966 y con motivo de XXIII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional, se institucionalizó un sexto principio cooperativo referido a la intercooperación e integración.<sup>32</sup> Su propósito principal remite a la coordinación de acción y la integración de entidades a través de organizaciones de segundo o tercer grado, que impulsan la autonomía estratégica y el desarrollo de cada uno de sus miembros. En el cooperativismo de trabajo argentino, el primer antecedente de integración se registró en 1954 con la constitución de la Asociación de Cooperativas de Trabajo (ACTRA). En la década de 1980, junto con el debilitamiento de ACTRA se crearon nuevos organismos de integración de cooperativas de trabajo, entre los que se destaca la ya mencionada FECOOTRA.

FECOOTRA se constituyó en 1988 como una entidad de integración cooperativa al servicio de los trabajadores asociados. Según la federación, las cooperativas de trabajo son una alternativa válida para “la autodeterminación y autogestión, un nuevo rumbo para los que no quieren resignarse a perderlo todo y luchar por la permanencia de las fuentes de trabajo o iniciar una nueva empresa”. En esta dirección, la Federación fomenta el desarrollo económico “centrado en las personas” en un contexto en el que “las empresas no cierran ni entran en crisis sino que van dejando fuera del sistema a trabajadores que pasan a la condición de excluidos” y el asociativismo es “una manera de sobreponerse”.<sup>33</sup>

A la fecha en la que se escribe este libro, la Federación está integrada por 50 cooperativas de trabajo, mayoritariamente de la provincia de Buenos Aires. Al mismo tiempo, FECOOTRA integra la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), organización gremial de tercer grado que agrupa a más de 36 federaciones de cooperativas de trabajo de la Argentina. Según se publica en su página web, la confederación es “producto de la maduración y el crecimiento organizativo del movimiento cooperativo y de la irrupción

---

<sup>32</sup> Según este principio, “las cooperativas sirven a sus miembros más eficazmente y fortalecen el movimiento cooperativo, trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, regionales, nacionales e internacionales” (ACI, 1966).

<sup>33</sup> <http://www.fecootra.org.ar> (consulta 23/1/2013).

en el ámbito laboral del trabajador autogestionado”.<sup>34</sup> Con esto último se refieren particularmente a las cooperativas creadas en el marco de procesos de recuperación de empresas quebradas o abandonadas por sus dueños. Así, la confederación está integrada por varias organizaciones de representación de empresas recuperadas, como son la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados (FACTA) y la Asociación Nacional de Trabajo Autogestionado (ANTA).

Al mismo tiempo, la CNCT reúne a las cooperativas de trabajo gestadas en el marco de programas sociales, particularmente de Argentina Trabaja. De esta manera, en la confederación se integran cooperativas tradicionales o, en términos de Vuotto (2011), “integradas”, empresas recuperadas o “cooperativas reivindicativas” y las surgidas de planes sociales, “cooperativas inducidas”. En total, las entidades adheridas reúnen 25.000 asociados y están distribuidas en las 23 provincias del país.<sup>35</sup>

Las organizaciones de integración y representación de empresas recuperadas y autogestionadas se han multiplicado con el devenir de estos procesos. A la ya existente FECOOTRA se sumó, en abril de 2001, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), constituido con la participación de representantes de 40 cooperativas, muchas de ellas creadas a partir de procesos de recuperación de empresas. Del seno de este movimiento proviene el término “recuperación” que se utiliza para referirse a la recuperación o “rescate de la producción, el empleo y la dignidad de los trabajadores”. “Ocupar, resistir y producir” es el lema que sintetiza el proceso por el que atraviesan las empresas que conforman el movimiento. Desde su creación, esta agrupación ha sufrido varios desprendimientos que fragmentaron y en algunos casos entorpecieron su accionar. El primero de ellos derivó en la conformación del Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas por sus Trabajadores (MNFRT) a partir de la escisión del MNER del grupo liderado por el abogado Luis Caro. La estrategia de recuperación que plantea este movimiento es similar a la propuesta por el MNER, pero tiene un carácter más “legalista” ya que se opone a la ocupación por ser este un acto ilícito (Rebón, 2007).

Con posterioridad, las alianzas y rupturas dentro del MNER fueron consolidando la división del movimiento en dos grupos identificados bajo el mismo nombre, pero liderados por dirigentes enfrentados. En diciembre de 2006, una

---

<sup>34</sup> <http://www.cnct.org.ar> (consulta 23/1/2013).

<sup>35</sup> <http://www.cnct.org.ar/el-presidente-de-la-cnct-dialogo-con-victor-hugo-en-radio-continental> (consulta 24/1/2013).

de estas fracciones se constituyó como Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados (FACTA). Desde entonces, FACTA es una de las principales herramientas organizativas y de representación de empresas recuperadas y organizaciones de trabajadores asociativos autogestionados.

FACTA representa a 60 cooperativas de trabajo de todo el país. Entre sus objetivos plantea la necesidad de sancionar una ley nacional de expropiación, la construcción de un fondo de capital de trabajo para todas las empresas recuperadas, la promulgación de leyes específicas que contemplen la figura de “empresa recuperada” y de “trabajador autogestionado”, y conquistar e institucionalizar el derecho a obra social, ART y jubilación como trabajadores autogestionados sin apelar a la figura del trabajador autónomo o independiente. A su proclama agregan: “conscientes de que nuestros derechos forman parte de la conquista de la justicia social en nuestro país, nos organizamos para lograr una institucionalidad y una legalidad que nos contemple en unidad con el conjunto de la clase trabajadora”.<sup>36</sup>

En diciembre de 2005 se creó la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA) en la CTA con el firme propósito de fortalecer la representación y organización de los trabajadores autogestionados y darles visibilidad como “sujeto social y político emergente”. ANTA funciona como órgano gremial del sector autogestionado entendiendo que:

... los trabajadores han encontrado en la cooperativa una herramienta de gestión asociativa y técnico-legal adecuada [...] que reconoce y resuelve las necesidades de las nuevas experiencias de trabajo asociado de subsistencia para que puedan convertirse en nuevos agentes económicos colectivos con potencial de desarrollo local y regional, y motores de un desarrollo económico integral y centrado en el trabajo digno y genuino, cooperativo y solidario (ANTA, 2005: 4).<sup>37</sup>

Si bien no se publica el número de entidades que la integran, en su estatuto declara que agrupa a cooperativas de trabajo, fábricas y empresas recuperadas, emprendimientos comunitarios y barriales y asociaciones de pequeños productores agrarios de todo el país. En los documentos fundacionales se define como miembros de ANTA a todos los trabajadores que se desempeñen en alguna “organización económica autogestionada” sin importar su actividad o forma jurídica. Y se entiende que una organización autogestionada es aquella en la que “no hay patrones y las tareas y los fines se deciden a partir de los

<sup>36</sup> [http://www.enredando.org.ar/noticias\\_desarrollo.shtml?x=32018](http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=32018) (consulta 25/1/2013).

<sup>37</sup> [www.institutocta.org.ar](http://www.institutocta.org.ar) (consulta 25/1/2013).

intereses de todos los trabajadores que la componen” (ANTA, 2005: 14). De esta manera, los trabajadores autogestionados de ANTA buscaron diferenciarse explícitamente de la categoría de “trabajador autónomo” usualmente utilizada para denominar a los trabajadores cuentapropistas o independientes al frente de emprendimientos individuales o familiares. Dos razones fundamentales lo explican: por un lado, tratar de escapar del régimen legal específico que regula a los trabajadores autónomos en nuestro país (Régimen Simplificado o Monotributo, como se presentó anteriormente) por considerarlo regresivo e injusto; por otro lado, reafirmar la opción por el trabajo asociativo reconociendo su potencial económico y político.

Desde esta organización se sostiene que el trabajador autogestionado es un nuevo sujeto de derecho y se exige al Estado que reconozca institucionalmente esta categoría, que modifique el marco normativo para contemplar este tipo de trabajo y garantice los mismos derechos que les son reconocidos a los trabajadores dependientes. En particular, en relación con la protección de los trabajadores, desde ANTA sostienen que es imprescindible “diseñar un plan de trabajo que aborde técnica y políticamente la problemática del acceso de los trabajadores autogestionados a la seguridad social” poniendo el eje tanto en “lo inmediato” –inclusión y mejora de las condiciones de acceso al Sistema de Seguridad Social actualmente vigente– como en la formulación de “aportes a la construcción política de una propuesta superadora ese sistema” (Chulman, 2008: 4).

ANTA también integra la CNCT, al igual que las redes gráficas que agrupan a numerosas empresas recuperadas de esa industria, como la Red Gráfica Cooperativa, creada en 2006 y que reúne a 15 entidades, y la Federación de Diarios y Comunicadores Cooperativos (ADICCRA), constituida en 2009 para abordar conjuntamente problemas comunes de la edición de diarios y del quehacer cooperativo de las editoriales (Vuotto, 2011: 28).

Más allá de los puntos de encuentro y las disidencias entre las organizaciones que representan a los trabajadores asociativos autogestionados, todas coinciden en que la seguridad social es un tema que requiere tratamiento inmediato. Consideran que el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes es inapropiado para garantizar el acceso de estos trabajadores a la seguridad social ya que refiere a una situación laboral que se distancia de la de estos trabajadores. En este sentido, la figura del trabajador autónomo o independiente no es representativa de este grupo social, que busca reconquistar los derechos que se reconocen para los trabajadores en relación de dependencia. Recordamos una

de las expresiones de un representante de FACTA cuando decía: “Nos organizamos para lograr una institucionalidad y una legalidad que nos contemple en unidad con el conjunto de la clase trabajadora”.<sup>38</sup> Al mismo tiempo, los posicionamientos de ANTA expresan con claridad que el trabajador asociativo autogestionado es un nuevo sujeto de derecho y que esta forma de trabajo requiere nuevas formas de protección.

Estos posicionamientos están emparentados con el anteproyecto de ley de cooperativas de trabajo formulado por FECOOTRA y CNCT en 2010 y reformulado en 2012 (FECOOTRA, 2012). Los artículos específicamente referidos a la seguridad social guardan estrecha relación con el proyecto formulado por el Frente para la Victoria de la provincia de Santa Fe (reseñado en el apartado anterior).

Para cerrar este apartado, incorporamos el artículo que la reformulación del año 2012 agrega con referencia al “derecho a trabajar” de los trabajadores asociados a cooperativas de trabajo. Si bien no especifica los instrumentos, mecanismos y organismos responsables para garantizar tales derechos, el artículo sienta las bases para una fructífera discusión sobre los derechos y garantías de los trabajadores autogestionados:

Artículo 34: En carácter de reglamentación del derecho de trabajar reconocido por el art. 14 de la Constitución Nacional, a partir de la promulgación de la presente ley, los trabajadores asociados a cooperativas de trabajo gozarán de los siguientes derechos, fundamentados en inexistencia de relaciones de explotación entre sus integrantes:

- a) De acceder a capital para el desarrollo de toda industria lícita en el marco de una organización cooperativa, sujeto a la demostrada viabilidad de su proyecto empresario y a su capacidad para garantizar condiciones de trabajo dignas.
- b) De continuidad laboral de las cooperativas emergentes de políticas públicas que brindan servicios al Estado nacional, provincial o municipal, sujeto a la demostrada capacidad para brindar dichos servicios y a su capacidad para garantizar condiciones de trabajo dignas.
- c) De contar con los beneficios de la seguridad social, incluyendo el derecho a contar con instrumentos que permitan el sostenimiento de los aportes a la seguridad social hasta tanto se consolide la cooperativa.
- d) De contar con los mismos derechos previsionales de los trabajadores en relación de dependencia.

---

<sup>38</sup> [http://www.enredando.org.ar/noticias\\_desarrollo.shtml?x=32018](http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=32018) (consulta 25/1/2013).



- e) De ser priorizada la contratación de sus cooperativas por el Estado, en forma directa o indirecta, para los proyectos de obra pública, sujeto a la demostrada capacidad para el desarrollo del trabajo y a su capacidad para garantizar condiciones de trabajo dignas.
- f) De contar con servicios de asistencia técnica gratuita respecto a las condiciones de medio ambiente de trabajo (riesgos físicos, químicos y biológicos; factores tecnológicos).
- g) De ser priorizado el acceso por parte de sus cooperativas a todas las políticas públicas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas (FECOOTRA, 2012).

#### **4. La situación latinoamericana<sup>39</sup>**

Para poner en contexto el grado de desarrollo de la problemática en nuestro país, nos detendremos ahora en qué está pasando en otros países de América Latina. Comenzaremos por la normativa de aquellos que han incluido la economía social y solidaria (ESS) en sus constituciones, lo que expresa un grado de interés y visibilidad de la temática importante; veremos luego el caso de México, que ha promulgado una ley nacional específica, y finalmente los países con leyes sobre cooperativas establecidas en años recientes.

Si bien la economía social ya aparecía en algunas constituciones de la región, estaba básicamente referida a cooperativas y mutuales. Los tres países que han hecho cambios constitucionales en el marco de los llamados gobiernos “progresistas” (ver la Introducción a este libro) han incluido, con distintos nombres y características, la ESS en una perspectiva más abarcativa.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999,<sup>40</sup> en el artículo 184, inciso 3, establece:

---

<sup>39</sup> Este apartado se basa en el relevamiento realizado por Daiana Paez en el marco del Proyecto de investigación UNGS 30/2036. “La seguridad social en la Argentina: diseño institucional y capacidad de protección de distintas categorías de trabajadores”, a quien agradecemos su valiosa colaboración.

<sup>40</sup> El sector cooperativo estaba incluido en la Constitución desde 1961. Según Freitez (2007), si bien el campo asociativo estaba constituido por formas organizativas como Cajas de Ahorro, Cajas Rurales, Asociaciones Civiles, Fundaciones y Mutuales, en 1999 es el sector cooperativo el que, como conjunto organizado en ese momento en la Central Cooperativa de Venezuela (CECONAVE), formuló propuestas y logró la inclusión en la Constitución de artículos que contemplaban la promoción y protección del Estado a la economía social.

La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo: [...] 3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

A su vez el artículo 308 declara:

El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento ([www.constitucion.ve](http://www.constitucion.ve)).

Desplegada en los planes de desarrollo y en numerosa normativa, la economía social va cambiando su nombre (economía popular, comunal, comunitaria) y concepción con el correr de los años (Hintze, 2010a). Veremos aquí solamente lo referido a la protección del trabajo autogestionado a lo largo del proceso iniciado con el cambio constitucional. La protección como cuestión social figura en la Constitución de 1999<sup>41</sup> y le corresponde al Estado asegurar la efectividad de este derecho a través de un “sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas”. Aclara que la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de la protección. El Instituto Venezolano de Seguridad Social, con jurisdicción en todo el territorio nacional, es el responsable de las prestaciones.

Figura también en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013, en el apartado “Garantizar una seguridad social universal y solidaria y los mecanismos institucionales del mercado de trabajo”. Allí se propone (sin aclarar las relaciones entre estos puntos) avanzar en la garantía de prestaciones básicas universales,

---

<sup>41</sup> El artículo 86 establece que toda persona tiene: “Derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social” ([www.constitucion.ve](http://www.constitucion.ve)).

fortalecer los mecanismos institucionales del mercado de trabajo y apoyar la organización y participación de los trabajadores en la gestión de las empresas.

En lo que respecta a quienes desarrollan el trabajo asociativo autogestionado, la referencia normativa más acabada se encuentra en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, del 2001, la cual, bajo el subtítulo “Mecanismos de protección social”, refiere a la protección de la siguiente manera:

Artículo 40. Las cooperativas, por su cuenta, en unión con otras o en coordinación con sus organismos de integración, podrán establecer sistemas y mecanismos de Protección Social para sus asociados, especialmente a los que aportan directamente su trabajo. Estos sistemas serán financiados con recursos propios de los asociados, de la cooperativa, o provenientes de operaciones y actividades que realicen estas o los organismos de integración cooperativa, asimismo, con recursos que puedan provenir del Sistema Nacional de Seguridad Social, para atender las necesidades propias de la previsión social.

No hay mucho más tratamiento del tema, lo cual, ligado a la baja institucionalización de las nuevas organizaciones socioeconómicas, hace esperar que los mecanismos de protección de los trabajadores sean muy escasos e incluso inexistentes (Alonso, 2007).

Es un reclamo del sector cooperativista participar en la provisión de seguridad social a través de “la conversión de los Institutos de Previsión Social de naturaleza no democrática sobre todo del sector público en asociaciones mutuales participativas que asuman la previsión social complementaria a la Seguridad Social Obligatoria de sus propios asociados, así como de los miembros de las cooperativas, de las cajas de ahorro” (García Müller, 2007: 8).<sup>42</sup>

En 2012 se aprobó en Venezuela la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras (LOTTT), Decreto 8938. En el título referido a “Promoción y protección de la iniciativa popular en el trabajo”, el artículo 13 establece:

En la aplicación de las disposiciones de esta Ley se protegerá y facilitará el desarrollo de entidades de trabajo de propiedad social, la pequeña y mediana industria, la microempresa, las entidades de trabajo familiar, y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo gestionadas en forma

---

<sup>42</sup> Sobre este punto, es significativa la experiencia de la cooperativa CECOCESOLA de Barquisimeto (Estado Lara) fundada en 1967 y que entre sus acciones incluye las de protección social que cubren a sus asociados, sus familiares y a la comunidad en general (180.000 personas por año atendidas en seis centros de salud; operan el servicio funerario más grande la región) (<http://cecosesola.org/index.php>, consulta 17/10/2013).

participativa y protagónica por los trabajadores y las trabajadoras, con el objetivo de satisfacer las necesidades materiales, sociales e intelectuales de las familias, la comunidad y el conjunto de la sociedad en el marco de la justicia social mediante los procesos de educación y trabajo, fundamentales para alcanzar los fines esenciales del Estado (<http://www.lottt.gob.ve/>).

En lo que hace a la seguridad social, la ley incluye específicamente a los trabajadores no dependientes<sup>43</sup> si bien en la reglamentación parcial del 30 de abril de 2013 no hay ninguna referencia a este tipo de trabajadores. Un aspecto interesante es que establece la formación colectiva, integral, continua y permanente de los trabajadores, a cuyos efectos las agencias de empleo deben transformarse en “centros de encuentro para la educación y el trabajo” y considera expresamente a los trabajadores no dependientes en este proceso.<sup>44</sup>

Bolivia es otro país con reforma constitucional. La Constitución de 2008, en su artículo 306, reconoce que el modelo económico del país es plural y orientado por el principio del vivir bien. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa basadas en la “complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo”.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> “Artículo 17: Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo. Los trabajadores y trabajadoras sean o no dependientes de patrono o patrona, disfrutarán ese derecho y cumplirán con los deberes de la Seguridad Social conforme a esta Ley. El trabajo del hogar es una actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social, de conformidad con la ley”. El artículo 36 define al trabajador/a no dependiente o por cuenta propia como el/la que en el “ejercicio de la actividad que realiza en el proceso social de trabajo, no depende de patrono alguno o patrona alguna”.

<sup>44</sup> El artículo 50 establece que los centros deben contribuir a “Enlazar a los trabajadores y trabajadoras no dependientes o por cuenta propia y sus organizaciones sociales, con las iniciativas dirigidas a generar redes productoras de bienes o servicios para satisfacer las necesidades del pueblo en el marco del proceso social de trabajo, asegurando el disfrute de los derechos laborales, culturales, educativos y a la seguridad social por parte de estos trabajadores y trabajadoras” (<http://www.lottt.gob.ve/>).

<sup>45</sup> La Constitución reconoce incluso la recuperación de empresas en su artículo 54: “III. Las trabajadoras y los trabajadores, en defensa de sus fuentes de trabajo y en resguardo del interés social podrán, de acuerdo con la ley, reactivar y reorganizar empresas en proceso de quiebra, concurso o liquidación, cerradas o abandonadas de forma injustificada, y conformarán empresas comunitarias o sociales. El Estado podrá coadyuvar a la acción de las trabajadoras y los trabajadores” (<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208>).

El acceso a la seguridad social es considerado un derecho ciudadano, basado en principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia, cuya dirección y administración es de responsabilidad estatal con control y participación social. Cubre enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales (artículo 45). No hay referencias específicas según las formas de organización económica mencionadas.

Un aspecto importante de la normativa boliviana en relación con la posibilidad de cobertura provisional del trabajo autogestionado son los regímenes Semicontributivo (que contempla la Prestación Solidaria de Vejez, Pensión por Muerte derivada de esta y Gastos Funerarios<sup>46</sup>) y No Contributivo (Renta Dignidad y Gastos Funerarios<sup>47</sup>).

En el caso de Ecuador, la Constitución de 2008 considera que todo el sistema económico debe ser social y solidario,<sup>48</sup> está integrado por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria. Respecto de la seguridad social, la Constitución (artículo 34) la establece como un derecho irrenunciable de todas las personas y como deber y responsabilidad primordial del Estado; gozan de este derecho también “las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el autosustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo”.

---

<sup>46</sup> Para la acceder a la Prestación Solidaria de Vejez, se requiere tener al menos cincuenta y ocho años y ciento veinte períodos de aporte. El artículo 14 define la Fracción Solidaria como “el componente variable con el que se alcanza el monto de la Pensión Solidaria de Vejez”, depende de los años de aportes y se financia con recursos del Fondo Solidario (Ley de Pensiones 065/10, <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2647>).

<sup>47</sup> Antes del cambio constitucional, la Ley 3971/2007 estableció la Renta Universal de Vejez, más conocida como Renta Dignidad, consistente en una prestación vitalicia no contributiva que el Estado otorga a todos los bolivianos residentes en el país mayores de sesenta años que no perciban una renta en el Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo (en cuyo caso percibirán únicamente el 75% del monto de esta Renta) o una remuneración contemplada en el Presupuesto General de la Nación. Además, reconoce a los derechohabientes los gastos funerarios de los titulares.

<sup>48</sup> Art. 283 de la Constitución. “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir” ([http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)).

La economía popular y solidaria está regulada desde 2011 por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario; en ella, la seguridad social es mencionada en el artículo 8 como garantía al “acceso de las personas naturales, amparadas por esta Ley, al derecho a la seguridad social a través de distintos regímenes que serán establecidos en la ley de la materia considerando la naturaleza de su actividad”. En 2012 se reglamentó esta ley sin que aparecieran referencias al tema.

Un ejemplo importante para considerar cuando se discute sobre estas cuestiones es el Seguro Campesino, que constituye un régimen especial iniciado en 1968 y destinado a la protección de salud y previsión de la población rural y de los pescadores artesanales del Ecuador.<sup>49</sup> El Seguro se financia con los siguientes recursos: a) el aporte solidario sobre los ingresos que pagan los empleadores, los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia o sin ella, y los afiliados voluntarios; b) la contribución obligatoria de los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social; c) aportes de las familias protegidas por el Seguro Social Campesino;<sup>50</sup> d) la contribución financiera obligatoria del Estado sobre los ingresos de los afiliados con relación de dependencia al Seguro General Obligatorio. A ello se agregan asignaciones específicas del Estado (artículo 5, Ley de Seguridad Social).

En segundo lugar, consideraremos ahora México, país que ha sancionado una ley específica de promoción de la ESS (en varios países, entre ellos la Argentina y Brasil, hay proyectos con distintos niveles de elaboración e impulso desde los movimientos de la ESS y ya en tratamiento legislativo, como en República Dominicana). La Ley

---

<sup>49</sup> “Son sujetos obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora habitualmente en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia”. El Seguro Social Campesino ofrece prestaciones de salud, que incluyen maternidad, a sus afiliados y protege al jefe de familia contra las contingencias de vejez, muerte e invalidez, que incluye discapacidad (Ley de Seguridad Social, 2001-55, cuya última modificación es de marzo de 2012 ([http://www.iess.gob.ec/documents/10162/33701/Ley\\_de\\_Seguridad\\_Social.pdf?version=1.0](http://www.iess.gob.ec/documents/10162/33701/Ley_de_Seguridad_Social.pdf?version=1.0))).

<sup>50</sup> “La aportación diferenciada de la familia campesina, protegida por el régimen especial del Seguro Social Campesino, se calculará entre el dos por ciento y el tres por ciento de la fracción del salario mínimo de aportación de los afiliados en relación de dependencia, en la forma que definirá el Reglamento General de esta Ley, para lo cual se tomará en cuenta el perfil económico y las carencias de la comunidad, la estructura de edades de la población protegida, y la capacidad de aportación de los miembros económicamente activos de la familia campesina” (Ley de Seguridad Social, 2001-55, artículo 15).

de la Economía Social y Solidaria fue sancionada en mayo 2012 (las referencias de este texto corresponden a la última modificación, por diversos decretos, a junio de 2013). El “Sector Social de la Economía” está presente en la constitución mexicana por lo cual la ley se considera como reglamentaria de esta parte de la constitución y, de acuerdo con ella, está integrado por las siguientes formas de organización social: ejidos, comunidades, organizaciones de trabajadores; sociedades cooperativas; empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, así como todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (ni la Constitución ni la ley los especifican). La referencia a la protección se encuentra en el artículo 45, en el apartado “De los derechos y obligaciones de los organismos del sector” (tales organismos incluyen organizaciones, empresas y sociedades del Sector Social de la Economía);<sup>51</sup> en dicho artículo se establecen como obligaciones de estos organismos establecer fondos de reserva, previsión social y educación, de acuerdo con las leyes específicas, como porcentajes de los excedentes o beneficios percibidos en sus actividades económicas; aclara que ello no les debe implicar mayores cargas de las que se consideren en los ordenamientos legales.

Por último, describiremos la relación con la seguridad social en las leyes sobre cooperativas de trabajo en tres países. En Chile, en el 2002, fue sancionada la Ley General de Cooperativas, 19832, que, en el caso de las cooperativas de trabajo, instituye que únicamente a los efectos previsionales se considerará a las cooperativas de trabajo como empleadoras y a los socios que trabajen en ellas como trabajadores dependientes con derecho a acceder a todos los beneficios

---

<sup>51</sup> Los organismos se rigen por las siguientes prácticas: preeminencia del ser humano y su trabajo sobre el capital; afiliación y retiro voluntario; administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora; trabajo en beneficio mutuo y de la comunidad; propiedad social o paritaria de los medios de producción; participación económica de los asociados en justicia y equidad; reconocimiento del derecho a afiliarse como asociado a las personas que presten servicios personales en los Organismos del Sector sujeto a las disposiciones reglamentarias; destino de excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de estos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo; educación, formación y capacitación técnico-administrativa permanente y continua; promoción de la cultura solidaria y de la protección del medio ambiente entre sus asociados y la comunidad; información periódica de sus estados financieros y de resultados a través de los informes a sus órganos de dirección, administración y vigilancia, así como libre acceso a la información respectiva; integración y colaboración con otros Organismos del Sector y compromiso solidario con las comunidades donde desarrollan su actividad (artículo 11, Ley de la Economía Social y Solidaria: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3405\\_08-02-2013.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3405_08-02-2013.pdf)).

que la legislación establece (tales como el subsidio por cargas familiares y el seguro por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales).<sup>52</sup>

En Uruguay, la Ley General de Cooperativas, 18407 del 2008, en lo referido a la legislación laboral y previsional de las cooperativas de trabajo, establece que se aplicarán a todos los trabajadores (independientemente de su calidad de socios) las normas de protección de la legislación laboral y la previsión social, con excepción de la indemnización por despido a los socios excluidos.<sup>53</sup> También fija que la relación de los socios de la cooperativa con esta es de carácter societario y sus remuneraciones mensuales son a cuenta de excedentes, aunque no pueden ser inferiores al salario y demás beneficios sociales establecidos por la normativa vigente o convenio colectivo aplicable al ramo de actividad.

En Brasil, luego de ocho años de tratamiento legislativo, el proyecto de ley 4622/2004 se convirtió en la Ley 12690 en junio 2012. Esta regula las relaciones laborales que se establecen entre las cooperativas y sus socios y las que son producto de contratos de servicios continuos y apunta a evitar el fraude (creación de cooperativas que encubran mano de obra tercerizada, por ejemplo). A su vez, la ley crea el Programa Nacional de Fomento de las Cooperativas de Trabajo (Pronacoop) y garantiza a los socios el derecho a los descansos semanales y anuales remunerados, al seguro de accidentes de trabajo, una jornada máxima de ocho horas diarias y cuarenta y cuatro semanales y el pago de horas extras y por actividades insalubres o peligrosas; fija que los retiros monetarios no podrán ser inferiores al piso de la categoría profesional o al salario mínimo y la observancia obligatoria de las normas de salud y seguridad del trabajo vigentes.

La descripción anterior, que se centra en las situaciones más favorables o avanzadas, muestra también que son limitadas en términos del conjunto de los países de la región, algunos de los cuales se rigen por normativas muy antiguas o que no hacen referencia a la protección de los trabajadores asociativos autoges-

---

<sup>52</sup> “En tal carácter, la cooperativa hará la retención de las sumas que corresponda descontar por imposiciones previsionales y las enterará ante la institución previsional respectiva, conjuntamente con aquellos aportes previsionales que corresponden a su condición de empleadora. Solo las sumas percibidas efectivamente por los socios con cargo al excedente, en conformidad al reglamento interno, serán consideradas remuneraciones para estos efectos. Los excedentes que sean capitalizados por los socios no estarán afectos a los descuentos previsionales” (artículo 64, Ley 19832: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=221322>).

<sup>53</sup> “Las cooperativas de trabajo no deberán realizar aportes patronales a la seguridad social, con excepción de los aportes al Fondo Nacional de Salud correspondientes a los trabajadores socios y no socios, y del aporte jubilatorio patronal correspondiente al personal dependiente (artículo 102, Ley General de Cooperativas: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18407&Anchor=>).



tionados. Por último, cabe recordar que esta síntesis de la normativa se refiere a lo que las normas incluyen o no consideran y nada dice de su cumplimiento, lo que excede las posibilidades de este trabajo.

## **5. A modo de cierre**

De la revisión realizada en estas páginas, quedan claros los altos niveles de desprotección que enfrentan todavía los trabajadores asociativos autogestionados en nuestro país, respecto de los cuales hemos rescatado las demandas expresadas en propuestas de reformas legislativas sobre seguridad social y las diversas estrategias que se debaten en los ámbitos que representan a este sector. Ambas dan cuenta de la necesidad y de la complejidad de las transformaciones requeridas que, en definitiva, son expresión de una disputa político-cultural por el reconocimiento de los derechos que tienen como trabajadores, de los que a su vez dependen las condiciones de reproducción de su vida.

Un aspecto para resaltar es que se reclaman los derechos más básicos de los que gozan los sectores protegidos de la fuerza de trabajo desde hace muchos años y que estos son tomados como referencia, por el momento, sin mayores adecuaciones a los rasgos del trabajo asociativo autogestionado. Esto posiblemente es producto de la contraposición con el ámbito en el que están comprendidos y claramente no los contiene, sino que más bien los violenta en sus principios: su consideración como trabajadores autónomos e independientes.

Al relacionar los derechos de los asociativos autogestionados con la “conquista de la justicia social en nuestro país” e incluirse en el “conjunto de la clase trabajadora”, toman distancia del dispositivo por el cual tributan y reciben prestaciones. En ese movimiento constituyen como referente un sistema construido para proteger una forma de trabajo que se opone a los valores que sostienen (el trabajo sin patrón) solo entendible en cuanto modelo transicional cuyo destino es ser replanteado.<sup>54</sup> Y lo complementan con propuestas de corte particularista para responder a las cuestiones no cubiertas o que lo están limitadamente.

De lo descrito aquí, ANTA, FACTA y FECOOTRA reconocen explícitamente la importancia de abordar técnica y políticamente la problemática específica del acceso y características de la seguridad social de estos trabajadores y aceptan la necesidad de su inclusión en el sistema vigente en lo inmediato (ver en particular, ANTA en Chulman, 2008).

---

<sup>54</sup> Sobre este punto, ver Vázquez (2011).

En un trabajo anterior (Hintze, 2010b) señalábamos que el desarrollo de un sistema público que garantice la reproducción intergeneracional de los trabajadores asociativos autogestionados seguramente tomaría como antecedente en sus comienzos los sistemas de protección actuales, los cuales han intentado resolver la inseguridad social que genera la propia dinámica del capitalismo como resultado de las relaciones de propiedad/no propiedad “construyendo un nuevo tipo de propiedad concebida y puesta en marcha para asegurar la rehabilitación de los no propietarios, la propiedad social” (Castel, 2004: 41).<sup>55</sup>

Sin duda, los instrumentos de protección desarrollados por el capitalismo constituyen un referente desde el cual iniciar –y ampliar los límites– el debate sobre los contenidos de un sistema de protección de esta forma de trabajo. A nuestro entender, esto requiere replantearse: a) la cuestión de la **resignificación de las necesidades** en la protección de estos trabajadores;<sup>56</sup> b) la cuestión de la **resignificación de la solidaridad**. De manera similar (en la concepción, no en la forma), tanto los mecanismos de protección comunitarios anteriores al capitalismo y los filantrópicos como los sistemas actuales de seguridad o protección social se basan a la vez en la solidaridad entre sectores e intergeneracional (Hintze, 2010b).

Las propuestas reseñadas presentan algunas opciones en este punto: una mayor responsabilización estatal en forma de subsidios no contributivos o internalizar la protección en las propias organizaciones, consideraciones que requieren profundización técnica una vez tematizado su carácter en el marco de principios solidarios. Hay que señalar en relación con estos principios un punto para debatir: la tensión entre iniciativas claramente particularistas –pensadas

---

<sup>55</sup> Al “asociar protecciones y derechos a la condición del propio trabajador”, el trabajo se fue inscribiendo en un estatuto que “incluye garantías no mercantiles como el derecho a un salario mínimo, las protecciones del derecho laboral, la cobertura por accidentes, por enfermedad, el derecho a la jubilación o retiro, etc.”. En este esquema le ha correspondido al Estado (providencia, social, de bienestar) la función esencial de actuar como reductor de riesgos sociales ampliando lo que expresivamente Castel denomina “capacidad de dominar el porvenir”, al disminuir la incertidumbre frente al mañana de amplios sectores de la sociedad (Castel, 2004: 42-49).

<sup>56</sup> Los sistemas de seguridad social basan su diseño en la prevención o el alivio de estructuras de riesgo recurrentes y previsibles en tanto refieren a contingencias de la vida: a los riesgos cíclicos (accidentes, enfermedad, desempleo, incapacidad de trabajar debido a enfermedad o discapacidad); el capitalismo postkeynesiano le ha agregado los derivados de la exclusión (Castel, 2004). La definición de qué riesgos –de los que se derivan necesidades– deben ser cubiertos y su extensión (tanto en tipos de riesgos como en individuos cubiertos y niveles de las coberturas) ha sido resultado del proceso social y político en el cual se han constituido necesidades y reivindicaciones y son los elementos sobre los cuales se estructuran estos sistemas. Esta redefinición de necesidades que provienen del trabajo y riesgos/protección aún está en proceso en el caso del trabajo autogestionado (Hintze, 2010b).

para atender los intereses de un sector especial— versus el reclamo de protección para el conjunto de los ciudadanos (algunos de los que se encuentran en situaciones similares los hemos incluido en este mismo libro). Pasar a este plano obviamente requiere la unificación de la reivindicación con otros actores sociales.

Otro aspecto para destacar en la revisión realizada en las páginas anteriores es que la preocupación por la seguridad social en relación con este tipo de trabajo es reciente; de hecho, los documentos y bibliografía sistematizada en su mayoría no exceden una década y aquellos más centrados en la temática se concentran en los últimos años (aspecto compartido con la mayoría de la legislación latinoamericana revisada). En nuestro país, esto puede ser leído en el marco del proceso de los últimos diez años en el cual las políticas públicas han recuperado la importancia del trabajo como herramienta de inclusión social, han revalorizado el trabajo registrado y han promovido el trabajo asociativo a través de los planes y programas destinados al cooperativismo de trabajo reseñados en el punto 2.2. Puede también ser interpretado como un reconocimiento de la imposibilidad del capitalismo globalizado para generar pleno empleo.

En el libro anterior, Vázquez (2011) incorporaba el planteo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en lo que hace a la promoción de las cooperativas como empresas autogestionadas inspiradas en la solidaridad y la importancia de la transformación de actividades marginales de supervivencia (economía informal) en un trabajo amparado por la legislación. En la Recomendación 193 del 2002, la OIT propone la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas sobre la base de la necesidad de incorporar el trabajo autogestionado en el marco de la propuesta del “trabajo decente”.

Un reciente dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema, “La economía social en América Latina”, considera la ESS como una herramienta eficaz de lucha contra la informalidad si incorpora emprendimientos y personas a la legalidad y las coberturas sociales. La cooperación de sindicatos y otros actores sociales, incluidos los de la ESS, puede desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de mecanismos institucionales para combatir los casos de irregularidad y fraude derivados de la economía informal y de la aparición de falsos trabajadores autónomos, también para garantizar el trabajo decente y servicios públicos universales y de calidad. El dictamen otorga a la ESS capacidad para ampliar los servicios de protección social a las personas y consumidores que no están cubiertos por sistemas fiscales de seguridad social ya que la existencia de vínculos de reciprocidad y confianza entre pequeños productores o artesanos ayudaría a articular procesos

de formalización mediante emprendimientos de ESS. Propone potenciar la presencia de la ESS en el desarrollo de la protección social mediante los sistemas de salud gestionados con los usuarios (Comité Económico y Social Europeo, 2012).

En la línea de los planteos de ANTA reseñados arriba, traemos aquí las recomendaciones de estas instituciones internacionales porque adjudican un importante papel a las políticas públicas y a los gobiernos a la vez que alientan a las organizaciones de trabajadores a que contribuyan a la creación de cooperativas para generar o mantener empleos en caso de cierre de empresas, fomenten la igualdad de oportunidades en las cooperativas y promuevan el ejercicio de los derechos de los trabajadores asociados de las cooperativas (OIT, 2002).<sup>57</sup> Asimismo, se reconoce a la ESS capacidad para activar “procesos de desarrollo endógeno en zonas rurales, de reactivación de áreas industriales en declive y de revitalización de espacios urbanos degradados, aliviando con ello importantes desequilibrios territoriales sin mantener un único patrón de desarrollo local, sino permitiendo la coexistencia de modos distintos según las necesidades sociales y económicas de los territorios” (Comité Económico y Social Europeo, 2012: 9).

Destacar el rol del Estado es especialmente relevante si consideramos que, de los “tres modelos cooperativos” que caracteriza Vuotto (2011), el crecimiento de las cooperativas de trabajo se debe básicamente en los últimos años a las promovidas por las políticas estatales reseñadas (que representan el 37,8% de las cooperativas de trabajo registradas por el INAES en 2011)<sup>58</sup> a las que hay que sumar otras modalidades de organizaciones asociativas promovidas por los organismos, que relevamos en Hintze y otros (2011).

En este contexto de fuerte presencia estatal y de demandas para que el Estado asuma un rol activo en la defensa del trabajo asociativo autogestionado, a nuestro criterio, el devenir de la disputa por la protección, las formas que debería asumir y los *quantum* de cobertura que debería considerar, están siendo

---

<sup>57</sup> Por su parte, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), en la “Declaración mundial sobre cooperativismo de trabajo asociado” (aprobada en 2005), sostiene: “... es necesario que los Estados: apliquen a las cooperativas de trabajo asociado el concepto de trabajo decente o digno de la OIT y disposiciones claras, precisas y coherentes que regulen la protección social en salud, pensiones, seguro de desempleo, salud ocupacional, y seguridad laboral, teniendo en cuenta el carácter específico de sus relaciones laborales; definan disposiciones específicas para regular el régimen tributario y de organización autogestionaria de las cooperativas de trabajo asociado que permitan y fomenten su desarrollo” (CICOPA-ACI, 2004).

<sup>58</sup> En total, el organismo contabilizaba 19.576 cooperativas de trabajo en el año 2011, según el Registro Cooperativo publicado en su página web: [http://www.inaes.gov.ar/es/Enlaces/estadisticas\\_c2.asp](http://www.inaes.gov.ar/es/Enlaces/estadisticas_c2.asp) (consulta 13/2/2013).

afectados por los distintos sentidos de lo que Grassi (2012) llama el objetivo de integración o inclusión por el trabajo de las políticas sociolaborales actuales.

Señala que, a la vez que las políticas laborales adhieren al principio de “trabajo decente” (protegido), el trabajo adquiere también otro sentido en las políticas que promueven el trabajo asociativo (que circunscribe en su análisis a las del MDS). La autora se pregunta: “¿Qué diferencia a estas intervenciones del Estado si en ambos casos el objetivo es la integración (la inclusión, en los primeros documentos) y el medio para lograrlo es el trabajo?”. Su respuesta es: “el sujeto al que se dirigen-constituyen y el subsistema de la economía que promocionan. En otros términos, *la relación social en la que un alguien realiza trabajo*” (Grassi, 2012: 14, cursivas en el original).

Considera que, mientras que el organismo encargado de la política laboral (el MTEySS) tiene por ámbito el mercado capitalista de empleo y sus agentes en disputa son empleados y empleadores, el trabajo que promueve el MDS se realiza de manera independiente o cooperativa, para la reproducción de las unidades domésticas, sin fines de acumulación en el espacio de una economía definida en el discurso oficial como “solidaria, democrática y distributiva”. Si bien se propone la creación de “trabajo genuino” despegándose de las contraprestaciones laborales de los planes de asistencialización del trabajo anteriores, igualmente se dirigen a un sujeto vulnerable, cuya condición requiere ser constatada por procedimientos técnicos (Grassi, 2012).

Coincidiendo en su hipótesis de “una tensión irresuelta entre diferentes concepciones, cuyo desarrollo está abierto” (Grassi, 2012: 20),<sup>59</sup> entendemos que esta tensión conforma un factor más en la disputa político-cultural por el reconocimiento de derechos y permea los contenidos de lo que se demanda como tales en una coyuntura en la que el tema es asumido en el marco de una intensa presencia estatal. Factor cuya incidencia, sin duda, debemos problematizar en el análisis de qué, cómo y quiénes forman parte del debate actual sobre los derechos del trabajo asociativo autogestionado.

---

<sup>59</sup> “La pregunta por el sujeto puede parecer baladí ante la gravedad de los problemas concretos sobre los que es urgente tomar decisiones e intervenir. Pero cobra otro sentido desde el punto de vista de la cohesión sociocultural que también es función de la política tanto como la seguridad económica y de ingresos y que, en el presente ciclo, fue asumida e incorporada como problema político por la gestión de gobierno que, conjuntamente, recuperó y mantiene al trabajo como el medio indispensable de enlace y estima social. Entonces adquiere sentido la pregunta por la cualidad del lazo con la comunidad cuando la calidad de la ocupación (ingresos, protecciones, condiciones de trabajo) está fuera de un paraguas institucional común –aunque se descuentan las particularidades– porque el mismo deviene frágil” (Grassi, 2012: 20).

## Bibliografía

- Alonso, Osvaldo (2007). *Nuevas formas de propiedad y de gestión de las organizaciones en la transición hacia el socialismo del siglo XXI*. Caracas: ILDIS.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Chulman, Valeria (2008). “Acerca de las condiciones de acceso de los trabajadores autogestionados al sistema de seguridad social en la Argentina actual”. Espacio de Economía Social, Instituto de Estudios y Formación de CTA. Disponible en <http://archivo.cta.org.ar>
- FECOOTRA (2012). “Anteproyecto de ley de cooperativas de trabajo”. Encuentro Precongreso Argentino de las Cooperativas. Buenos Aires, 5 de junio.
- Feser, Eleonora, Mutuberría, Valeria y Ureta, Facundo (2010). “Desafíos actuales de la seguridad social en empresas recuperadas por sus trabajadores en Argentina”. Mimeo
- Feser, Eleonora, Mutuberría, Valeria y Ureta, Facundo (2012). “Manual provisional para trabajadores de empresas recuperadas”. Disponible en [www.cac2012.coop](http://www.cac2012.coop)
- Fontenla, Eduardo H. (2007). “Cooperativas que recuperan empresas y fábricas en crisis”. Disponible en [www.tau.org.ar](http://www.tau.org.ar)
- Freitez, Nelson (2007). *Alcances y límites de la economía social en la Venezuela actual*. Caracas: ILDIS/A.C. Acuerdo Social/Convite A.C. Serie Diálogo Democrático.
- García Müller, Alberto (2007). “Las grandes tareas del cooperativismo venezolano actual”. Disponible en [www.riless.org](http://www.riless.org)
- Gleizer, Aarón (2001). “La cooperación en los albores del tercer milenio. Diagnóstico y propuestas”. *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 131.
- Gleizer, Aarón (2007). “Proyecto de ley de cooperativas de trabajo”. *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 180.
- Grassi, Estela (2012). “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”. *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, Vol. 10, N° 39, abril-junio.
- Hintze, Susana (2010a). *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.

- Hintze, Susana (2010b). “Notas sobre el sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado”. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, Universidad Nacional de Quilmes, Año 2, N° 18, primavera.
- Hintze, Susana y Vázquez, Gonzalo (2011). “A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Hintze, Susana, Deux Marzi, María Victoria y Costa, María Ignacia (2011). “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Moirano, Armando Alfredo (1995). *La Cooperativa de Trabajo. Manual para asociados y profesionales*. Buenos Aires: Gheresi.
- Rebón, Julián (2007). *La empresa de la autonomía. Trabajadores recuperando la producción*. Buenos Aires: Picaso.
- Ruggeri, Andrés (2010). “Las empresas recuperadas de Argentina. Informe del tercer relevamiento de empresas recuperadas por sus trabajadores”. Programa Facultad Abierta. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Vázquez, Gonzalo (2011). “Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Vuotto, Mirta (2011). “El cooperativismo de trabajo en Argentina. Contribuciones para el diálogo social”. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.

### **Normativa argentina consultada**

- \* Ley 26565/2009. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (sustitúyese el Anexo de la Ley 24977)
- \* Ley 26223/2007. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes
- \* Ley 25865/2003. Creación del Monotributo Social
- \* Decreto 1031/2010. Modifica el Decreto 189/2004. Registro de Efectores
- \* Resolución 2458/2004. Solicitud de Subsidios

- \* Decreto 1/2010. Reglamentación del Anexo de la Ley 24977
- \* Decreto 1164/2009. Transferencia del Registro a la órbita de la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social
- \* Decreto 1602/2009. Incorporación Subsistema no Contributivo de AUH
- \* Decreto 806/2004. Régimen simplificado para pequeños contribuyentes
- \* Decreto 189/2004. Creación del Registro Nacional de Efectores
- \* Resolución 2757/2011. Acciones para el fortalecimiento al emprendedor de la Economía Social titular de Microcrédito
- \* Resolución 3221/2011. Modificación del monto máximo de facturación para monotributistas sociales
- \* Resolución 10204/2010. Criterios registración de actividades para Desarrollo Local y Economía Social
- \* Resolución 19/2009 SSS. Reglamentación Normas de Contenido Previsional Anexo Ley 24977
- \* Resolución Conjunta 249/2006 SSSalud 853/06 SPSyDH. Asignación Obra Social a Monotributistas Sociales
- \* Resolución 466/2005 SSSalud. Asignación Obra Social
- \* Circular de Procedimiento ANSES
- \* Ley 24241. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones: [http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/Leyes/ley\\_c\\_024241\\_1993\\_09\\_23.xml](http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/Leyes/ley_c_024241_1993_09_23.xml)
- \* Decreto 1866/06. Reglamentario sistema integrado de jubilaciones y pensiones -aportes previsionales-jubilaciones-pensiones -trabajador autónomo -afiliación del trabajador [http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/DecretosNacionales/dec\\_c\\_001866\\_2006\\_12\\_12.x](http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/DecretosNacionales/dec_c_001866_2006_12_12.x)
- \* Ley 24977/98. Régimen simplificado para pequeños contribuyentes.

### **Documentos citados**

- Alianza Cooperativa Internacional (ACI) (1966). “Resumen del XXIII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional”. Viena.
- ANTA (2005). “Documento Fundacional y Programa”. Disponible en <http://archivo.cta.org.ar>



- ANTA (2010). “Por una ley de cooperativas de trabajo”. Disponible en <http://archivo.cta.org.ar/-Por-una-ley-de-Cooperativas-de-.html>.
- AFIP (2012). “Lo que usted necesita saber sobre el nuevo Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes”.
- CICOPA-ACI (2004). “Declaración mundial sobre cooperativismo de trabajo asociado”. Aprobada en principio por la Asamblea General de CICOPA (organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional) en Oslo, el 6 de septiembre de 2003. Redacción final aprobada por el Comité Ejecutivo de CICOPA el 17 de febrero de 2004. Aprobada por la Asamblea General de la ACI en Cartagena, Colombia, el 23 de septiembre de 2005.
- Comité Económico y Social Europeo (2012). “La economía social en América Latina”. REX/325, Bruselas. Disponible en <http://www.eesc.europa.eu>
- Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Financiamiento (sin fecha): “Programa Agua + trabajo”. Reglamento operativo.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010). *Políticas sociales del Bicentenario*, Tomo II.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2007). “Los trabajadores independientes y la seguridad social”.
- OIT (2002). Resolución N° 193, Recomendación sobre la promoción de cooperativas. Ginebra.



## Capítulo 8

# **Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013**

*Claudia Danani y Susana Hintze*

### **1. Reconstruyendo el camino: personas, instituciones y políticas como parte de un problema de investigación de mediano plazo**

Este libro cierra un ciclo de casi seis años de trabajo de un equipo de investigación, en los que una observación fue el punto de partida de una pregunta y una preocupación.

La observación: ya desde 2003 se hacía evidente que no había acuerdo –más aún, sí había mucha polémica– acerca de las diferencias entre el ciclo que empezaba a transitar la Argentina y el que, postulábamos, había caracterizado los últimos veinte años del siglo anterior. A ese ciclo, además, con el arribo de nuevos gobiernos irían sumándose otros países de la región: Uruguay en 2005, Bolivia y Ecuador en 2006, Paraguay en 2008, que a su turno compartirían con la Argentina idénticas falta de acuerdo y polémica sobre sus respectivos procesos. Como otras veces, los problemas de la investigación social se hacían más acuciantes cuanto más intensos se tornaban los debates sociales y políticos; así, la idea de que estaba construyéndose un “nuevo modelo” se enfrentaba, por un lado, con quienes afirmaban que existía una situación de bonanza ex-

cepcional frente a la cual cualquier acción gubernamental sería portadora de mayor bienestar (el famoso “viento de cola”); por otro lado, confrontaba con quienes sostenían que se trataba de un cambio retórico (utilizado en este caso en el sentido de *falso*), pero que nada había cambiado en la matriz de poder y de gobierno; advertían que, en consecuencia, rápidamente se harían evidentes los resultados de la concentración económica y política que había quedado como saldo del período neoliberal. Así las cosas, recién hacia fines de 2007 y principios de 2008, la situación social y laboral remontaba algo de las condiciones de deterioro sistemático que habían caracterizado la década de 1990, y recién por entonces, también, la memoria social perdía el reflejo que había dejado la “superación” de la crisis de 2001-2002. En efecto, habían sido necesarios cinco años de crecimiento “a tasas chinas” desde el 2003 para que las remuneraciones alcanzaran los niveles más altos de la década de 1990 y para que el desempleo se ubicara claramente por debajo de los dos dígitos. En cambio, el trabajo precario, que en 2003 había llegado a 43 puntos y que en 2007-2008 se ubicaba en los 37-36, caería solo hasta 32-34% incluso en el momento de cierre de este libro (2013), un punto de estabilización que nada parecería poder disminuir (por el contrario, tiende a exhibir una cierta facilidad para aumentar).<sup>1</sup>

Por lo tanto, al inicio de nuestro trabajo, hacía tiempo que la observación se había convertido en pregunta, y esta, a la vez, se había multiplicado: ¿se trataba de un proceso de naturaleza diferente al de la década anterior, con el cual involucraba una ruptura? En ese caso, ¿ruptura de qué y cuál sería su alcance? En términos regionales, el proceso argentino parecía transitar entre el lenguaje y las propuestas revolucionarias de Bolivia, Ecuador y Venezuela, y una programática más próxima a la institucionalidad tradicional de los derechos sociales como fundamento y resultado, al mismo tiempo, de los derechos del trabajo, cuya recuperación se reivindicaba. Claro que el desmantelamiento de esa institucionalidad de derechos laborales y el arrasamiento de la sociabilidad a ella vinculada había sido, precisamente, la marca de identidad y de identificación neoliberal; por eso, la comparación con los procesos vecinos no nos llevaba ni nos lleva a conclusiones de “más o menos profundos” o “más o menos transformadores”, sino que invita a rastrear en las diferencias en los puntos de partida y en los procesos llevados adelante. Como se ve, el hecho mismo de estas tribulaciones iniciales no hace más que reponer las dificultades

---

<sup>1</sup> De hecho, desde el año 1987, el trabajo precario no baja de los 30 puntos. Fuentes: de salario, Beccaria y Maurizio (2013); de trabajo precario, Schleser (2007) y Cortés y Graña (2013).

que, según dijimos al inicio del capítulo, teníamos para caracterizar el proceso general frente al cual estábamos.

El terreno se hacía más farragoso cuanto más nos internábamos en el campo de la política social, en el sentido del contraste que había entre la abundancia de material empírico y de elaboraciones de las que disponíamos para caracterizar el proceso de la década anterior y la escasez y las provisoriedades para el análisis del proceso en curso. Necesitábamos construir una perspectiva del conjunto del proceso y, a la vez, estar atentos a las singularidades en el campo (en el que se registraban varios cursos de acción simultáneamente); también debíamos evitar perdernos en la anécdota o en una colección de eventos. De esa manera, la pregunta sobre qué estaba pasando con la política social argentina fue cruzada por una preocupación: ¿cómo construir un abordaje capaz de captar las particularidades del proceso respecto del ciclo anterior y capaz de captar también las diferencias respecto de algunos otros procesos regionales?; ¿cómo lograr que ese trabajo empírico sobre el presente hiciera una crítica al neoliberalismo, pero una crítica que sumara genuinamente a lo ya dicho, y que no se dejara tentar por la denuncia y la queja? Finalmente, ¿cómo hacer productiva esa crítica y animarnos a mirar de frente la cuestión de si el neoliberalismo era pasado o era presente, y de cuáles eran sus manifestaciones específicas en la política social?

De la suma de preguntas y preocupación, fructificó la propuesta de trabajar sobre el concepto de “capacidad de protección” de las políticas sociales por entender que con él podían recorrerse las distintas aproximaciones que requería nuestro problema, y que pretendemos recuperar en parte en el título de este capítulo final: “Personas, instituciones, políticas”. En efecto, sostuvimos y sostenemos que es necesario rastrear en profundidad en las condiciones directas de vida a las que están expuestos distintos sectores y clases sociales; que es necesario emprender un abordaje de las instituciones, de las políticas y de los agentes que (re)construyen la sociabilidad y la estatidad al intervenir y dar forma al trabajo, a la vida y al bienestar (en sus distintas formas, más colectivas o más replegadas sobre “lo privado”); y que es necesario reconstruir “la Sociedad” (así, con mayúscula), que es condición y resultado de aquellos dos planos pues está tanto en las vidas de sus miembros como en las instituciones que las regulan.

El primer libro (Danani y Hintze, 2011), correspondiente a los dos primeros años (largos) de la investigación, mostró el esfuerzo desplegado por describir y entender el momento histórico, tanto en términos generales como en lo que específicamente tenía que ver con las políticas sociales.<sup>2</sup> Ello nos llevó a proponer

---

<sup>2</sup> Construir el contexto general –más aún: definirlo– era condición para el análisis específico.

una “manera de mirar” las condiciones de la protección, guiada por una premisa que nos resultaba más fértil cuanto más avanzábamos en el trabajo: podría decirse que una intervención social se distanciaba de las que habían caracterizado el ciclo de hegemonía neoliberal, o bien que guardaba proximidad con ellas, según reconociera o negara, respectivamente, **la condición de la protección social como un derecho de los miembros de una sociedad moderna**. En efecto, sosteníamos que un rasgo que había distinguido al neoliberalismo de toda otra corriente de pensamiento de la Modernidad radicaba en que había cuestionado radical y abiertamente la igualdad social como un valor para reivindicar como organizador de la vida social, y que por ello, bajo su hegemonía, la protección social (los derechos sociales en general, los derechos del trabajo y del bienestar) resultaba una acción portadora de estigma y, en consecuencia, en sí misma de-ciudadanizadora. En consecuencia, afirmamos, no podía hablarse de ruptura con dichas políticas si no se desarrollaba una oposición explícita a esa concepción, y con esa perspectiva pusimos el foco en el sistema previsional, primero, y en el sistema de asignaciones familiares, y particularmente en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), después.

A la vez, había tres aspectos que confluían en que diéramos lugar a la hipótesis de que nos hallábamos en una situación que, al menos, estaba en proceso de transición: registrábamos una corriente de importantes cambios positivos en el mercado de trabajo (expansión del empleo con claro proceso de registración **impulsado por las políticas oficiales** y aumento de la protección,<sup>3</sup> aunque a veces lentos, ver supra); cambios sucesivos en intervenciones sociales que en la década del noventa se habían inscripto en la lógica de los programas de asistencia al desempleo (alta primero, y cancelación, luego, del Plan Jefes y Jefas, con transferencia al Plan Familias; creación del Plan Familias en dos etapas —con condicionalidades y sin condicionalidades, levantadas de hecho por las autoridades—); y resultados de investigaciones propias previas con trabajo de campo, que indicaban una llamativa expansión de la protección entre los adultos mayores.

Así fuimos construyendo el concepto de “capacidad de protección” en un triple registro simultáneamente político, histórico y metodológico, en el que pretendimos tomar parte y hacer nuestras propias contribuciones:

---

<sup>3</sup> Hacia fines del año 2008 había empezado a hacerse evidente que el proceso de creación de empleo protegido y de regularización del empleo ya creado había llegado a su pico un año antes (2007), y que a partir de entonces se manifestaría un amesetamiento en ambos aspectos.

- a. **Político** porque jerarquizábamos, y poníamos en relación, términos como *protección y seguridad*, y, posteriormente, *cuidado*. Por entonces, en el interior del campo de la política social había cobrado densidad la discusión sobre protección versus seguridad social, como tradiciones más vinculadas con el ejercicio de derechos o con el desarrollo de una asistencia inferiorizante, respectivamente (Pautassi, 2010). Por nuestra parte, entramos al debate —en el que nos proponemos seguir trabajando— apostando a la idea de **sociedades protectoras, obligadas a dar seguridad y garantías en la reproducción de la vida**; y considerando que ello es contracara de miembros que tienen **el derecho a la protección, a la seguridad** y, como lo plantean las corrientes que actualmente trabajan en el tema, **derecho al cuidado** en las distintas etapas de la vida.
- b. **Histórico:** Esa primera etapa del trabajo coincidió con la discusión respecto de si el neoliberalismo había sido derrotado y se hallaba en curso de superación (posición sostenida por las posturas cuyas apreciaciones eran más favorables a las políticas en curso, y más optimistas respecto de sus resultados) o si, por el contrario, dominaba la continuidad respecto de las políticas neoliberales. En cualquiera de los dos casos —transformación o continuidad—, ¿cuál era el alcance del proceso? Por cierto, para nuestro trabajo se trataba de la secuencia de preguntas fundamentales pues no dudamos en considerar que la seguridad y garantías que mencionamos en el punto anterior constituyen las bases de propuestas civilizatorias radicalmente diferentes, según sean colectivamente problematizadas o particularmente asumidas. Por esta vía, construimos también la noción de **contra-reforma**, mediante la cual sistematizamos la caracterización, ya no solo del período histórico en general, sino de procesos internos al campo.
- c. **Metodológico:** En efecto, el concepto de “capacidad de protección” como una propuesta metodológica significó un ejercicio de construcción instrumental movido por el afán de avanzar en lo específico y, a la vez, de lograr capacidad comprensiva (de reconstrucción de la totalidad). Abrir dimensiones, desarmar (lógicamente): bajo el principio de que **la totalidad no es nuestro objeto de investigación, sino un**

**resultado de esta última**,<sup>4</sup> nos dimos a la tarea de reconocer los muchos y muy distintos planos de las intervenciones que hacen a la protección de la vida para, a la vez, descubrir y decodificar sus también muchas y muy distintas articulaciones. No buscábamos “partes” (cosas), sino **particularidades que sugirieran indicios de un orden mayor** y así nos dispusimos a observar los mecanismos de redistribución que operan en el interior de las políticas y de las instituciones, por ejemplo, sin caer en una mirada “de caja”; y pudimos pensar las transferencias monetarias no como “montos en sí”, sino en su capacidad de satisfacer necesidades de la vida. Incorporamos al análisis los procesos institucionales como parte de la calidad de la protección y también avanzamos en desentrañar de qué manera diferentes definiciones y significados para el acceso a la protección previsional, o maneras de concebir la/s asignación/es familiar/es, construían a la vez un **otro**, un **todos** o un **Estado**, en cada caso diferentes entre sí. Así como el análisis en clave política nos había permitido establecer una frontera a la vez material y simbólica entre el neoliberalismo y toda pretensión “pos”-neoliberal (o “no-neoliberal”), y así como el concepto de “contra-reforma” surgió de una especificación del análisis en el campo de la política social, el dispositivo metodológico contribuyó a completar la caracterización comparativa diacrónica y contemporánea. De esa manera, fuimos viendo cómo, en el curso de procesos extremadamente complejos y contradictorios, el gobierno kirchnerista reivindicaba la revalorización de un pasado que, identificado con la propia tradición peronista de los derechos del trabajo, proponía **restaurar**. Eso hizo que el lenguaje gubernamental pudiera alcanzar un **máximo de confrontación**, pero que, a la vez, se recortara sobre un horizonte material y de sentido diferente del de otros procesos contemporáneos latinoamericanos (v.g., Bolivia, Ecuador, Venezuela) que revisaban, criticaban radicalmente sus respectivamente históricas intervenciones sociales y, por momentos, hasta impugnaban íntegramente su historia, expresado en las transformaciones de sus constituciones.

A medida que avanzábamos en la investigación y en las discusiones iniciales, fuimos reforzando la idea de que la seguridad social no solo hablaba –y lo hacía de manera privilegiada– de los orígenes y del pasado del sistema de

---

<sup>4</sup> Dice García: “... conocer significa producir la totalidad como un resultado, no hallarla inmediatamente” (1994: 149).



protección social, en aquellos momentos iniciales de la constitución de las clases trabajadoras, de sus organizaciones reivindicativas y de sus sistemas de mantenimiento y reproducción, más o menos colectiva, de solidaridades más amplias o más estrechas; sino que había sido escenario —también privilegiado— de su contrario. Dicho de otro modo: los sistemas de seguridad social también habían servido de escenario para la transformación de-socializante del neoliberalismo; y, sosteníamos, conservaban la centralidad en los procesos que se presentaban como más innovadores en América Latina. Un punto de continuidad de esa concepción es que creyéramos —y que sigamos creyendo— que la trayectoria y los resultados que se releven en los sistemas de política social durante las próximas dos décadas serán mayoritariamente tributarios de los procesos que en la actualidad atraviesan los sistemas de seguridad social.

Esa convicción, ahora alimentada por nuestro propio trabajo, siguió presente en la segunda etapa de la investigación, que sintetizamos en este libro. En ella, nuestros interrogantes se concentraron precisamente en la dimensión institucional, que ya habíamos formulado inicialmente, pero que, en lo particular, hasta allí habíamos explorado mucho menos. Así, empezamos por concentrarnos en la institucionalidad en la que descansaban las políticas que estudiábamos y seguimos por preguntarnos cuánto de las innovaciones y/o transformaciones que hasta allí se habían desarrollado habían encarnado en instituciones capaces de generar sus propias rutinas, de moldear prácticas en su interior (y también hacia fuera) y de dar regularidad y continuidad a los procesos. Al formular el concepto de “capacidad de protección”, nos habíamos referido al **diseño institucional**, entendido como el “formato” que asumía la existencia y el sentido mismo del Sistema de Seguridad Social: reglas, formas de administración y de gobierno, mecanismos de funcionamiento y financiamiento, etcétera, hacían a una “arquitectura” que expresaba los valores, objetivos y procedimientos de una época, que como tal adquiría una existencia “en sí”. A la vez, y si los veinte años que habíamos estudiado habían exhibido transformaciones fundamentales; ¿cuán consolidadas podía considerarse a esas instituciones en 2010; cuán firmes y formales eran sus procedimientos y mecanismos?; ¿cuáles eran las garantías que **efectivamente** podían prestar por entonces, cuando a nuestro juicio la investigación había arrojado claros resultados de expansión de la protección y de (aunque disputado) reconocimiento de esta como parte de derechos relativamente amplios?<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> De hecho, los especialistas sostienen que **la informalidad de una institución debilita la exigibilidad de un derecho** (Abramovich y Pautassi, 2009).

Internarnos en la dimensión institucional implicó una profundización y complejización del trabajo de investigación que, en algún sentido, desbordó las propias previsiones. En efecto, cada componente estudiado (como dijimos, sistema previsional o asignaciones familiares; o beneficios específicos en los componentes, como la AUH) revelaba una institución diferente de otras: sus propias lógicas, instrumentos normativos y, sobre todo, diferentes **procesos** de los cuales emergía. El momento (lógico) de la reconstrucción de la totalidad del Sistema de Seguridad Social se postergaba porque cada una de esas instancias exigía una dedicación mayor; cada información a la que accedíamos desnudaba un proceso desconocido que, a su vez, abría su propio menú de información necesaria.

Por otra parte, la propuesta del libro iba más allá de mejorar la información y el análisis de lo conocido: nos habíamos propuesto también avanzar en un “mapa social de la protección” intentando caracterizar las inserciones que distintos grupos, históricamente **desprotegidos**, tenían en el sistema “realmente existente” en 2010. Ese propósito, que incorporaba a grupos específicos y **personas** en el corazón del problema, agregaba su propia complejidad: la del relevamiento y reconstrucción de las instituciones con las que, más fuerte o más lábilmente, se hallaban vinculados los grupos involucrados. Esa es la razón por la cual profundizamos en las condiciones de protección de los trabajadores autogestionados, cuya primera caracterización y conceptualización desarrolláramos en el volumen anterior y retomamos en este; y con la misma pretensión abordamos la situación laboral y la condición de las trabajadoras domésticas.<sup>6</sup> Aun cuando en más de un momento nos ganó el desaliento, la pregunta “¿dónde y quién piensa la protección para los desprotegidos?” nos permitió buscar (y encontrar) intervenciones en las que no se repara habitualmente. Así **una vez más** fuimos experimentando que el carácter sistémico (“menos anecdótico”, como dijimos antes) que pretendíamos dar a la indagación era un punto de llegada en el que cruzábamos información y documentación institucional de distinto tipo (siempre limitada y sobre lo que nos detendremos en el punto siguiente); información estadística de también diferentes procedencias e información primaria obtenida principalmente a través de entrevistas, pero también de observaciones en contextos de interacción (v.g., congresos, reuniones especializadas, reuniones grupales convocadas por el equipo).

---

<sup>6</sup> Como puede verse en el capítulo 6, la categoría comprende también a los trabajadores domésticos (varones), aunque se trata de una ocupación mayoritariamente desempeñada por mujeres.

## 2. Interludio sobre la información: cuando el instrumento se convierte en tema

Probablemente no haya tema ni contexto institucional en el marco de los cuales los procesos de investigación estén satisfactoriamente provistos de información. Sin embargo, en este caso, las dificultades enfrentadas van más allá de las condiciones “corrientes” de una investigación.

Una primera razón, en la que la difusión pública nos exige de extendernos, pero cuya impronta en el conjunto del sistema estadístico nacional es innegable, es el proceso al que viene siendo sometido el INDEC desde enero de 2007, que torna dudosa y provisoria toda información institucional. En esa situación sociopolítica y técnicamente penosa, el Sistema de Seguridad Social está atravesando un proceso de transformación institucional en el marco del cual el relevamiento de información completa y oportuna cobra aún mayor importancia que si estuvieran en régimen las condiciones de funcionamiento. A ello hay que agregar que la agencia central de ese sistema, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), cuya estructura prevé la producción de información y cuyas capacidades técnicas y profesionales hacen perfectamente razonable la expectativa de cumplimiento con altos estándares de regularidad y calidad, fue paulatinamente desactivando la puesta en disposición de distintas áreas de información: financiera, la cuenta de inversión, el “Informe de la Seguridad Social” con los registros detallados de las distintas prestaciones (publicado hasta el cuarto trimestre de 2008, precisamente el momento de la reestatización de los fondos previsionales). Tampoco asumió la tarea de reunir la información a nivel nacional, lo que permitiría consolidar la cobertura (y **detectar la falta de cobertura**) en todo el territorio, incluyendo los beneficios de jurisdicciones provinciales y municipales, cuando los hay.

Así, a lo largo de la investigación, debimos tomar decisiones de cómo seguir frente a información discontinuada, cuestión a la que en los capítulos anteriores nos referimos en diversas oportunidades al tener que explicar el uso de fuentes alternativas. En general, cuando eso sucede –cuando se debilita el acceso a la información–, toda otra información disponible cobra mayor peso e importancia; tal el caso del *Boletín de la Seguridad Social*, publicado trimestralmente por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que se ha tornado un insumo indispensable para cualquier interesado en el tema. Pero no se produce solo un efecto de sustitución, ni tampoco este es neutral. No es neutral porque las diferentes fuentes producen información

orientada a áreas de su competencia, que nunca sustituyen plenamente a aquella que dejó de estar disponible. Y no se produce “solo” una sustitución, sino que **necesariamente** se ponen en marcha **interpretaciones** que pretenden explicar la menor información.

Este comportamiento invierte la lógica de la relación gobierno-información pública-sociedad. La información es un derecho de la sociedad y un deber de los funcionarios, que se espera que, una vez cumplida (como derecho y como deber), dé lugar a cuestionamientos, interpretaciones en competencia, etcétera. En nuestro país, el funcionamiento se ha invertido: los organismos públicos consideran que la información les pertenece y que gozan de la facultad de ponerla o no a disposición. De ese modo, distintas fuentes proporcionan “su propia” información, que a menudo es entonces discutida, cuestionada e interpretada por los funcionarios. Lo que se dice un verdadero “reino del revés”.

Tiene lugar, entonces, un cuadro que, por un lado, constituye una privación de derechos que, como tal, afecta principios básicos de lo que constituye un “buen gobierno” sin que argumento alguno pueda justificarlo. Parece una ley de hierro que el daño que resulta de un mecanismo de ese tipo tiende a ser mayor que el que –presumiblemente– se ha pretendido evitar porque su precio se paga en la credibilidad de las instituciones, un atributo que hace a la viabilidad de corto y de largo plazo de las políticas que se ponen en marcha. Esa es la situación en la que se encuentra actualmente la ANSES: está puesta bajo sospecha por el destino dado a los fondos que tiene a su cargo, sospecha que encierra el supuesto de la corrupción, la ineficiencia y el clientelismo. Frente a ello, las autoridades responden con interpretaciones sobre las intenciones de los denunciantes o con cálculos de porcentajes o proporciones de números que es imposible verificar porque, precisamente, se han sustraído del acceso público.

Pero hay también razones pragmáticas para esta crítica en la que nos detenemos. ¿Es que la información habla sola y si estuviera disponible tales sospechas o denuncias no existirían? Por cierto que no: las sospechas existirían y las denuncias (probablemente, en idénticos términos), también. Pero es que está **haciéndose visible el escaso ejercicio de los funcionarios en ofrecer y explicar la información a la población**, con lo cual la “opinión pública” se construye con el material que proporciona quien –a menudo, mintiendo– acerca un dato y lo explica. La posterior respuesta institucional, que interpreta pero no informa, no hace más que alimentar gravemente la situación. De hecho, en el curso de la investigación, con enorme esfuerzo (operaciones indirectas, reunión de datos de fuentes diversas) pudimos corroborar que buena parte de

las afirmaciones e informaciones emanadas de la ANSES eran correctas; pero ese mismo hecho es muestra de la impericia con que se encara la función de información: aun cuando sea correcta, el aspecto concesivo y fragmentario con que se la proporciona la torna difícil de comprender; y, como se sabe, lo que no se entiende puede ser interpretado como sospechoso.

En efecto, cuando no hay información, cualquier interpretación negativa se torna creíble; de lo contrario, ¿por qué no informar y hacerlo claramente? Ese razonamiento es particularmente grave cuando se trata de instituciones que hacen a la protección social pues las condiciones de la disputa político-cultural en sociedades como las nuestras (capitalistas, para empezar, y profundamente desiguales, como las latinoamericanas) hacen que esas instituciones sean siempre objeto de sospecha, y más que ninguna otra deben reconstruir y actualizar su legitimidad; y a menudo, cuando los procesos son más regresivos, las instituciones a cargo de la protección social ganan en reconocimiento cuando **disminuyen** la protección.<sup>7</sup> En ese sentido, el reforzamiento de la sospecha de una institución de la seguridad social, o de una línea de programas de trabajo cooperativo, es más grave que exponer a la duda un subsidio empresario porque los intereses involucrados –los sujetos, los grupos, las relaciones– son **socialmente diferentes**. En el proceso que estudiamos, tal vez el ejemplo más absurdo es el que citamos en el capítulo 2: la falta de información institucional sobre el proceso de judicialización previsional es precisamente la palanca de una de las más llamativas malversaciones de la información, operada en este caso desde diarios de circulación masiva, que atribuyen la sobrecarga judicial a las demandas por reajuste de haberes y ocultan íntegramente la evasión empresaria de los aportes patronales.

Entendimos que, al cabo de estos cinco años de trabajo, debíamos exponer algunas de las condiciones del trabajo, preguntarnos **sobre el sentido de lo que no es o no está (la información)** y trascender la denuncia sobre la situación institucional. Esperamos que ello contribuya a hacer más pública la información pública, en su triple sentido de colectiva, conocida y accesible, al menos en sus límites.

---

<sup>7</sup> A ello apuntaba la observación de Rofman en su presentación del 17/6/2010 (citado por Costa, 2013), al igual que la de Maurizio en sus comentarios en la Comisión de Políticas Sociales, Laborales y de la Seguridad Social del XI Congreso de Estudios del Trabajo (2013). En ambos casos, se señaló que algunas condicionalidades (como las de salud y educación de la AUH) no serían impuestas por sus resultados en las áreas respectivas, sino para desactivar el descontento de sectores que critican las prestaciones a sectores pobres e indigentes, que no imponen o controlan obligaciones.

### **3. A la hora del balance: algunas definiciones, discusiones pendientes e incógnitas**

Tanto en la Introducción al libro como en este capítulo dijimos que el énfasis de este segundo volumen está puesto en el análisis de la dimensión institucional del Sistema de Seguridad Social. Se trató de una decisión conceptual con la que pretendíamos ordenar el análisis sistemático de un problema de primera importancia: si las transformaciones extraordinarias –en el sentido de ruptura de “lo ordinario”– que habíamos relevado en los sistemas de protección social hasta 2010 habían superado esa condición y habían echado las bases de una nueva manera de organizar la vida de las poblaciones implicadas (población adulta mayor, en el caso del sistema previsional; niños, niñas y adolescentes, en el de la AUH); y, eventualmente, cuáles eran los contenidos de esas bases. Sintetizamos la cuestión en el concepto de “normalización” (Grassi y Danani, 2009), pensada como la producción de pautas que hacen a la vida social (colectiva) e individual, y que refiere siempre a dominios específicos de esas vidas y de la sociabilidad que implican; lo que, a su vez, conduce a aceptar la existencia de múltiples “normalidades”. Su centralidad era mucho más que teórica: daba una vuelta de tuerca al objetivo general del proyecto de investigación de rastrear cuánto se acercaban o se alejaban estas políticas de las llevadas adelante en el marco de la transformación neoliberal. Habían podido modificar las condiciones inmediatas de vida de esas poblaciones, pero ¿eran capaces de transformarlas en el mediano y largo plazo, de transformar el episodio extraordinario en nuevas condiciones?

Ese es el papel de las instituciones (Giddens, 1995, les atribuye el rol de dar continuidad a lo disjunto coagulando las trayectorias y acontecimientos específicos de la vida de las personas y las situaciones a las que se enfrentan a través de “rutinas”, de algo “esperable”, que da cierta certeza), y por ese camino identificamos a la ANSES como la gran presencia institucional que deberíamos intentar describir y entender. A la vez, esa decisión confluyó con aquella otra aproximación a la ANSES, ya consignada en la Introducción, según la cual la definimos como la mayor agencia de política social en esta etapa. En este último caso, se trató de una definición diferente, más bien inductiva, proveniente de una observación más o menos continuada sobre su operatoria.

Creemos que, de diferentes modos, los distintos capítulos sostienen esa conceptualización: en particular en el capítulo 1 puede recorrerse el proceso por el cual, en lo específico, la ANSES ha ido aportando a una ampliación de

la concepción de la Seguridad Social, principalmente en el sentido de rescatarla del reducido significado tradicional de “sistema previsional”, para volcarla hacia otras prestaciones y otros sectores de población que se deben proteger. Más aún, la ANSES no solo expandió su actividad hacia sectores tradicionales desde el punto de vista de la seguridad social en el sentido más amplio, pero sectorial, sino que se ha constituido en el eje institucional de prestaciones no tradicionales, como el Programa Conectar Igualdad (de inclusión digital educativa) y el PRO.CRE.AR (Programa de Crédito Argentino) dirigido a soluciones habitacionales a través de créditos para la construcción de vivienda única (con lo cual se aproxima al Banco de Previsión Social de Uruguay).

Por cierto, ese tránsito es posible a partir del respaldo en condiciones de eficiencia operativa, muy particularmente en las áreas de sistemas y de amplia cobertura territorial, dos condiciones que han permitido que en corto tiempo estuvieran al cobro más de dos millones y medio de beneficios previsionales adicionales (en menos de dos años) o tres millones y medio de asignaciones (cinco meses) con cobertura en todo el país. Más aún, sobre esa plataforma, la ANSES encabeza importantes operativos de detección de población indocumentada y de emisión de documentación. Como se ve, entonces, la centralidad de la ANSES va mucho más allá de la sola disposición de lo que –sin duda– es la mayor concentración de fondos estatales.

De todos modos, lo que acabamos de referir como un “aporte a una ampliación de la concepción de la seguridad social” no es un resultado, sino **un proceso**. Con ello queremos decir que, a nuestro juicio y al cabo de estos años de investigación, sería un error creer que en 2013 la Argentina estaba dominada por una concepción verdaderamente amplia de la protección social, no. Podemos decir que la protección que brinda la seguridad social en la Argentina es amplia en su extensión, pero también debe decirse que sus contenidos están en discusión y que, curiosamente, la ampliación no implicó, ni implica, una política universalista ni ha sido resultado de ella. Sin dudas, pueden reconocerse importantes debates a su favor, y también pueden reconocerse fuertes contenidos de derechos, pero hemos llegado a ambas situaciones a través de un camino sinuoso, que resulta en una amalgama de derechos de grupos y reivindicaciones amplias, de demandas de distinciones y reclamos de mayor acceso. Avanzamos, entonces, con una distinción que resulta indispensable entre el universalismo como orientación de las políticas (concepto y principio que se dirige “a todos”) como atributo de la cobertura, y que en este caso es una categoría para la descripción empírica de las políticas o las instituciones. Por ello, afirmamos

que **una cobertura total no es necesariamente universalista porque puede haberse llegado a ella a través de la sumatoria de diversas coberturas para diversos grupos**, próximo a lo que hace casi dos décadas Filgueira caracterizó como “universalismo estratificado” en América Latina.

En ese sentido, creemos que es más apropiado decir que la cuestión está en debate y, para captar su sentido, es necesario recordar que la historia del país ha recorrido una trayectoria por la cual la “estratificación de los beneficios” (Arza, 2010; 2012) fue, en el siglo XIX y principios del XX, el medio y el resultado de la fuga del estigma de la asistencia y de la construcción de variadas resistencias. Posteriormente, esa estratificación particularista, a la que en el volumen anterior nos dedicamos especialmente al analizar el proceso de reforma previsional, se transformó en la materialización de la disputa por el reconocimiento de una identidad positiva y, por cierto, fue también vehículo de una condición económica y de bienestar de mejoras progresivas. No puede negarse que esas promesas de mejoras contuvieron siempre la marca de una ventaja diferencial (por el acuerdo paritario, por la cláusula de productividad, por la incorporación a una alianza), ventajas que, por serlo, eran imposibles de generalizar al conjunto social, pero pensables para el grupo inmediato. Puede ser —y lo ha sido— altamente eficaz desde el punto de vista de la expansión de la protección, pero ello no la convierte en **universalista**.

Con diferencias entre los dos componentes que hemos analizado —el previsional y el de asignaciones familiares—, este es el caso argentino: no fue la formulación de un derecho general o amplio a la protección lo que expandió la cobertura previsional (como el “derecho a la vida” de Polanyi), sino mecanismos de subsidio a las cotizaciones y de subsidio al gasto mediante los cuales se repuso la condición de trabajador como condición legítima para acceder a la protección en la vejez; y que, más aún, convalidó doctrinariamente —aunque flexibilizó operativamente— el principio de la contribución como fundamento de la protección.

Aunque comparte algunas de esas características, el caso de la AUH es diferente. Por un lado, ha consagrado un beneficio íntegramente no contributivo; sin embargo, sigue invocando el trabajo como fundamento del derecho a la protección. De esa manera, construye un universalismo **dirigido a todos... los trabajadores**, que al mismo tiempo adquiere un sentido de reparación (trabajadores que por serlo tienen derecho; pero que por ser informales son víctimas de injusticia, que la AUH repara, si bien lo hace de manera diferencial a los trabajadores formales).



Por todo ello, la mirada referida a si el Sistema de Seguridad Social argentino ha “normalizado” las nuevas condiciones de la protección arrastra consigo ese mismo estatus paradójico que encontramos a lo largo de los distintos procesos parciales: brinda importantes seguridades a quienes han accedido hasta hoy a los beneficios, tanto previsionales como de asignaciones, pero el actual nivel de cobertura es cuestión abierta, como lo es también cómo avanzará para mejorar las condiciones de protección de los **desprotegidos**, incluso para hacer que se concreten en la práctica avances normativos como los implicados en la reciente ley para el Personal de Casas Particulares. Mirada que nos parece particularmente importante cuando –como resulta de los análisis realizados en los capítulos anteriores– todo ello ocurre en el marco de un proceso de fuerte mejora de las condiciones de reproducción de las poblaciones abarcadas.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comps.) (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Arza, Camila (2012). “Extending coverage under Argentinian pension system: Distribution of access and prospects for universal coverage”. *International Social Security Review*, Vol. 65, 2.
- Arza, Camila (2010). “La política previsional: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”. En Torrado, Susana (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Tomo II. Buenos Aires: Edhasa.
- Beccaria, Luis y Maurizio, Roxana (2013). “Mercado de trabajo y la distribución del ingreso. Lo sucedido en los 2000 y sus contrastes con los noventa”. *Voces en el Fénix*, N° 22.
- Cortés, Rosalía y Graña, Juan (2013) “Empleo no registrado: algunas hipótesis sobre su persistencia 2003-2011”. XI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires.
- Costa, María I. (2013). “Protección social universal. El caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la Argentina. Debates políticos, ejes de ruptura y continuidad”. En Ziccardi, Alicia, Midaglia, Carmen y Villarespe, Verónica, *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.

- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- García, José (1994). “La crítica de Popper (y de ciertos postmarxistas) a Marx”. En *La racionalidad en política y en ciencias sociales*. Buenos Aires: CEAL.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Grassi, Estela y Danani, Claudia (orgs.) (2009). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir, vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Pautassi, Laura (org.) (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Schleser, Diego (2007). “El trabajo no registrado en el largo plazo”. Serie Estudios-trabajo, ocupación y empleo, N° 7: Los retos laborales en un proceso de crecimiento sostenido.

*La colección Política, políticas y sociedad reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.*

El libro indaga sobre dos cuestiones esenciales para comprender la actualidad de la Argentina en materia de políticas sociales. Se pregunta, primero, si la segunda década del siglo <sup>xxi</sup> ofrece algo específico en materia de protección social (y si es así, qué); en segundo lugar, rastrea en el proceso de “hacer” protección (y desprotección) social buscando circunstancias, espacios socioinstitucionales y términos de discusión y construcción de políticas, con especial atención en las que fueron dirigidas a los sectores sociales menos alcanzados por los sistemas socialmente organizados.

Estas indagaciones exigen observar los procesos “reales”. Por esto, el libro estudia dos políticas específicas: el sistema previsional y el de asignaciones familiares (incluyendo la Asignación Universal por Hijo). Analiza sus efectos en las condiciones de vida de la población afectada y los procesos y resultados de sus implementaciones en clave de “arquitectura institucional” (relaciones entre poderes del Estado, rutinas normativas y dinámicas de las instituciones en el período estudiado).