

*Las transferencias de ingreso en Argentina entre 2007 y 2012. Una estimación del efecto de desmercantilización de las políticas sociales con medidas alternativas de inflación.*

Giuseppe Manuel Messina ([gm.messina@gmail.com](mailto:gm.messina@gmail.com))

*Licenciado en Ciencias Económicas (Universidad Bocconi de Milán) y doctorando en estudios sobre América Latina (I.U.I. Ortega y Gasset y Universidad Complutense). Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología - Universidad Complutense de Madrid y miembro del Grupo de Trabajo Interdisciplinario de Derechos Sociales y Políticas Públicas de la Facultad de Derecho (Universidad de Buenos Aires)*

**Resumen.** Los años posteriores a la crisis económica argentina de 2001-2002 han estado marcados por una intervención creciente del Estado en la generación de bienestar. El objetivo de esta ponencia es abordar las transformaciones promovidas por los gobiernos argentinos en el área de las políticas sociales, en un contexto de mejora de los principales indicadores económicos. Pese a esta evolución positiva, muchos sectores de la población permanecían excluidos de las instituciones tradicionales de la seguridad social al no tener acceso al mercado laboral regulado. Frente a esta situación, el gobierno desarrolló un conjunto de políticas de protección social de tipo no contributivo, en particular la denominada Asignación Universal por Hijo, pero también promovió otras medidas que relajaron las condiciones de acceso al sistema contributivo, como una moratoria previsional para la población mayor. Si bien se logró un incremento de la cobertura horizontal de la política social, su alcance se vio afectado por el contexto de elevada inflación que afecta al país desde 2007. En particular, se observó una variabilidad muy elevada de las prestaciones, que deriva del efecto combinado de la inflación y de las actualizaciones no periódicas de los montos de las mismas.

**Palabras clave:** Argentina, Políticas Sociales, Inflación.

## 1. Introducción

Este trabajo<sup>1</sup> aborda las transformaciones que afectaron al sistema de políticas sociales argentino, en el periodo posterior a la ruptura del régimen de acumulación conocido como “convertibilidad” entre 2001 y 2002. Esta crisis supuso un quiebre del modelo de acumulación basado en la valorización financiera, que imperó en el país a partir del golpe militar de 1976, consolidándose a lo largo de los años 90 a raíz de las reformas estructurales de inspiración neoliberal que caracterizaron esa década (cfr. Basualdo, 2011). A partir de 2003, gracias a la recuperación económica y las reformas promovidas por los gobiernos de este periodo<sup>2</sup>, se observaron mejoras, tanto en los indicadores de ingresos (pobreza, desigualdad) como en los laborales, respecto a los niveles negativos alcanzados durante la crisis, cuando la tasa de pobreza alcanzó valores cercanos al 60% y el desempleo superó el 20%, evidenciándose así un marcado cambio de tendencia respecto a la etapa neoliberal. Por ejemplo, a finales de 2011, las tasas oficiales de pobreza y desempleo se habían ubicado por debajo del 10%. Además, en el periodo que va entre 2003 y 2011 la desigualdad

---

1 Una primera versión de este trabajo fue presentada en el 11<sup>a</sup> Congreso de la ASET, Buenos Aires, 8 de agosto de 2013.  
2 Se trata de la etapa denominada “kirchnerismo”, en referencia a las presidencias consecutivas de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011; reelecta en 2011 hasta 2015).

de ingresos, medida por el índice de Gini, cayó cerca de diez puntos en porcentaje, recuperando los niveles de principios de los años 90<sup>3</sup>.

Sin negar estos logros, la cuestión reside en discutir hasta qué punto son las variaciones observadas el resultado de cambios estructurales subyacentes o son, en parte, la consecuencia de un ciclo coyuntural favorable, gracias a un contexto internacional que ha premiado los países de América Latina. En este sentido, este trabajo aporta al debate sobre las rupturas y continuidades que presenta el actual proceso político, y lo hace investigando el ámbito de las instituciones de producción del bienestar y, en particular, el mayor protagonismo que ha ido recuperando el Estado. Con este objetivo, el análisis se focaliza en las reformas que afectaron al área de la política social.

Debe añadirse que este periodo histórico no debe ser visto como un proceso homogéneo, ni acumulativo ni necesariamente progresivo. Al contrario, en términos generales y por simplificar, debería distinguirse, por lo menos, entre una primera fase, hasta 2007, en la que predominó el crecimiento del sector privado y el Estado se acomodó en mayor medida al funcionamiento de los mercados, de una segunda fase posterior, caracterizada por una mayor polarización política, en la que se imprimió un giro más radical a las políticas públicas. En este último periodo, no sólo debe señalarse la permanencia de heterogeneidades estructurales (cfr. Salvia *et al.*, 2008) y su efecto en el funcionamiento de las instituciones del bienestar, sino que el propio Estado actuó de forma creciente para paliar los efectos sociales negativos de la estructura económica, no logrando transformarla, ni modificar el equilibrio entre los distintos componentes de la provisión del bienestar, por lo menos en el breve periodo.

En particular, se produjo un incremento considerable del gasto social y se adoptaron medidas que extendieron la cobertura de la política social a categorías previamente excluidas. Este objetivo fue perseguido con una estrategia que reapropió para el Estado componentes de la seguridad social que habían sido cedidos al sector privado en la década anterior, como en el caso del sistema previsional; además, se relajaron las condiciones de acceso al mismo con una moratoria previsional; y, por último, se ampliaron las políticas no contributivas a favor de los hogares más vulnerables, en línea con los programas de transferencias condicionadas, de tanto éxito en la región latinoamericana, como en el caso de la denominada Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>4</sup>. Estos y otros cambios parecen marcar un verdadero cambio de paradigma respecto a las políticas neoliberales de los 90. En particular, la etapa que va de 2007 a 2011 constituye una ventana temporal privilegiada para indagar

---

<sup>3</sup> Los datos presentados provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

<sup>4</sup> Se trata de una nueva orientación de la política asistencial, a partir de los ejemplos paradigmáticos del “Bolsa Familia” en Brasil o el “Oportunidades” de México, que pretenden romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio del desarrollo del capital humano de la infancia. La marca característica de esta modalidad de política social es que las prestaciones están condicionadas a la inserción de los menores receptores en el sistema educativo y sanitario.

en las relaciones recíprocas entre la política de las reformas y los cambios a nivel socioeconómico que experimentó Argentina.

Sin embargo, para interpretar correctamente esta evolución, debe prestarse una atención particular a los problemas de medición de la tasa de inflación que, a partir de la intervención oficial del INDEC en 2007, han puesto en duda la validez las estadísticas oficiales. Como se discute en el Anexo, este cuestionamiento afecta directamente a toda estimación de los valores en términos reales de las prestaciones erogadas por el Estado. Para dar un tratamiento a esta cuestión, en este texto se propone una estimación alternativa, denominada IPC4p que será utilizada en una continua comparación con la serie de precios oficial (IPC). El mismo método se adopta para revalorizar la canasta básica total (CBT), cuyo monto aproxima, por definición, los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades mínimas de un individuo<sup>5</sup>. Una vez calculada la CBT, se puede medir cada prestación en términos de líneas de pobreza (LP) (Tabla 1 y Tabla 3). El cálculo de estos indicadores permite aproximar el grado de desmercantilización generado por las políticas sociales estudiadas en este trabajo.

Con este concepto se hace referencia a los efectos que tiene una política pública en términos de desligar el bienestar del receptor de su capacidad de acceso a bienes y servicios producidos en el mercado, debilitando el nexo monetario entre la satisfacción de sus necesidades básicas y la venta de su fuerza de trabajo en el mercado laboral (Esping-Andersen, 1993). En términos operativos, para abordar este concepto no sólo se tendrá en cuenta la cobertura horizontal de una política – es decir el porcentaje de la población con derecho a la prestación respecto a la que está sometida a un determinado riesgo social - sino también el grado con el que la política social cubre la pérdida de ingresos que derivaría de esa contingencia, es decir, su extensión vertical. En particular, se quiere medir si una determinada prestación logra, por lo menos, satisfacer los niveles básicos de bienestar de los receptores. Es a partir de estas consideraciones, que se efectúa la comparación entre el monto de la prestación y la CBT.

Esta conceptualización del problema se apoya en un marco teórico que hace referencia a la literatura sobre regímenes de bienestar, entendidos como la matriz institucional (arreglos, políticas y prácticas institucionales) conformada por los mercados, el Estado, las familias y organizaciones de la sociedad civil, cuya configuración genera efectos en términos de bienestar y de estratificación social (Gough y Wood, 2004). El análisis de los regímenes de bienestar aborda, pues, las modalidades con

---

<sup>5</sup> La CBT representa el valor monetario de la canasta de bienes y servicios que es utilizado como línea de pobreza (LP) para el cálculo de los indicadores de pobreza e indigencia en las estadísticas oficiales. Debe recordarse que la CBT se calcula a partir de la Canasta Básica Alimentar, necesaria para satisfacer las necesidades calóricas de un hombre adulto de entre 30 y 59 años (denominado adulto equivalente), a través de coeficiente de Engel, es decir, la proporción del gasto en alimentos respecto al gasto total. Posteriormente, utilizando la tabla de equivalencias del INDEC (Morales, 1988), se calcula el número de adultos equivalentes de cada hogar, según el género y la edad de cada componente.

las que las instituciones del Estado, por medio de marcos regulatorios o de mecanismos de extracción y redistribución de recursos (que toman la forma de transferencias directas o provisión pública de bienes y servicios), intervienen sobre el funcionamiento de los mercados. El mercado es aquí entendido como el espacio social donde se desarrollan los intercambios de bienes y servicios, incluida la fuerza de trabajo, constituyéndose como el principal mecanismo de distribución en las sociedades capitalistas.

A continuación, se propone una reflexión que toma algunos aportes de esta extensa literatura para abordar las transformaciones estructurales de las políticas sociales argentinas en el periodo posterior a 2003 (cfr. sección 2). Con posterioridad, se procede a estimar el grado de desmercantilización generado por dos categorías de políticas sociales, seleccionadas por su masividad y la magnitud de los cambios que las afectaron en esta etapa: el sistema previsional (sección 3) y el sistema de asignaciones familiares (sección 4). Para ello, se observa el incremento de la cobertura horizontal de las políticas y se estima tanto la variación en términos reales de las transferencias erogadas por el Estado como el grado de satisfacción de las necesidades básicas que promueven, a través de una comparación con la CBT.

## **2. Modalidades de intervención del Estado en la producción de bienestar y la naturaleza de las políticas sociales bajo el kirchnerismo**

Como se anticipó en la sección anterior, la intervención del Estado en la producción de bienestar se desarrolla en formas que pueden ser racionalizadas en términos de desmercantilización (cfr. Esping-Andersen 1993, 2000). En un sistema capitalista de mercado donde el bienestar del individuo depende de la venta en el mercado de su fuerza trabajo, “la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1993:41). En otras palabras, este concepto hace referencia a los efectos que tiene una política pública en términos de desligar el bienestar del receptor de su capacidad de acceso a los mercados, en particular el mercado laboral, pero también en lo que concierne la provisión de bienes y servicios de elevado valor social (como educación y salud). En esta perspectiva, promover la desmercantilización significa entonces reclamar para la responsabilidad del Estado un conjunto de bienes, servicios, y relaciones sociales, excluyéndolos de la esfera mercantil, como fundamentos materiales de los derechos sociales<sup>6</sup> (cfr. Gamallo y Arcidiacono 2012).

En términos de Esping-Andersen, el efecto de desmercantilización depende del principio que regula las condiciones de acceso a una política social: necesidad, contribución y ciudadanía. A cada

---

<sup>6</sup> Se hace referencia aquí al clásico estudio sobre los derechos de ciudadanía de Marshall (2006).

uno de ellos se asocia un modelo- o tipo ideal- de Estado de bienestar. Al principio de necesidad, el modelo liberal, en el que el Estado asume una responsabilidad residual a favor de las personas que quedan excluidas del mercado de forma involuntaria, los “pobres merecedores”. El diseño de las políticas sociales procurará entonces reducir al mínimo su efecto sobre los incentivos individuales, para no interferir en el funcionamiento de los mercados, resultando en un bajo grado de desmercantilización. En el modelo conservador-contributivo opera un mecanismo de seguro colectivo, donde la redistribución se resuelve de forma horizontal, a lo largo de categorías ocupacionales, y las condiciones de acceso pasan a depender del estatus laboral del receptor e, indirectamente, de los vínculos familiares con éste. El objetivo en este modelo es preservar el orden socioeconómico (y de género), por ende la desmercantilización es intermedia. Por último, el socialdemócrata, donde las políticas sociales son universalistas y se rigen por el principio de la titularidad de los derechos de ciudadanía, produciéndose el grado máximo de desmercantilización. Naturalmente, en el caso concreto de cada país lo que se manifiesta son configuraciones híbridas a nivel de cada sector de políticas públicas (salud, pensiones, asistencia social, etc.), tanto en términos de los principios que las regulan, como de las entidades que gestionan su funcionamiento y la erogación de bienes y servicios, así como de su financiación (cfr. Goodin y Rein, 2001).

En todo caso, de ello resulta que las instituciones estatales de bienestar no son neutrales respecto a las desigualdades; al contrario, constituyen una de las instituciones clave en la estructuración de las clases y del orden social y, por esa razón, son “sistemas de estratificación social” (Esping-Andersen, *ibid.*). Esta característica explica por qué su evolución sea dependiente de una trayectoria histórica (path dependent), ya que su funcionamiento va generando a lo largo del tiempo las bases sociales de su desarrollo (burocracias de servicios y categorías de receptores), cuya consolidación genera instituciones sociales que tienden a ser resilientes frente a los cambios de corto plazo en el contexto que las rodea (Pierson, 1996). Sin embargo, las transformaciones demográficas y de la economía capitalista (Taylor-Gooby, 2004) han puesto en entredicho los fundamentos de los Estados de bienestar. En particular, la crisis de la sociedad de pleno empleo debilitó a la principal fuente de financiamiento, y a la vez de consenso político, que alimentaba a sus instituciones, es decir las clases trabajadoras asalariadas y organizadas (Korpi, 2003). Al tiempo que el mercado laboral se fue fragmentando, excluyendo a cada vez más trabajadores del acceso a empleos con derechos sociales plenos, se vio afectado el equilibrio de los regímenes de bienestar en dirección de un mayor peso del mercado, más allá de que la estructuras y los principios rectores de las políticas sociales fueran reformados sólo parcialmente (Clayton y Pontusson, 1998).

Además del vaciamiento de las instituciones de la seguridad social, provocado por la destrucción del empleo de mayor calidad, se produjo también un progresivo desfinanciamiento de las

arcas del Estado, que supuso una tendencia a una gradual reducción de la calidad de los bienes y servicios erogados por el Estado (Pierson, *op. cit.*), y medidas restrictivas tanto por lo que concierne las condiciones de acceso como del monto y la duración de las transferencias. Esos procesos incentivaron una fuga de los sectores medios fuera del sector estatal hacia la oferta del sector privado. Además, se debilitaron las bases de apoyo que sostenían el desarrollo de las políticas públicas, ya que se redujo el consenso que estas fracciones de las clases medias otorgaban a políticas que ya no las beneficiaban, lo que explicaría tanto el éxito de la agenda de reducción del Estado, como las dimensiones presupuestarias reducidas de la asistencia social (Huber et al., 2009).

En el caso de Argentina, el incremento de la exclusión social a lo largo de la década de los 90 fue fruto de un proceso con estas características. La expulsión del mercado formal para amplios sectores de los trabajadores significó la pérdida de titularidad de los derechos de tipo contributivo, típicos de la estructura tradicional de tipo conservador de la Seguridad Social (Filgueira, 1998; Hintze, 2007), al tiempo que los procesos de individualización del ahorro, tanto en el ámbito previsional como para el seguro de salud, expandieron el peso del sector privado entre las clases medias. Por lo demás, la acción del Estado mantuvo un papel residual, por medio de programas asistenciales que estuvieron focalizados a atender a las necesidades de los sectores más vulnerables (Barrientos, 2009). Este proceso se inscribe en las transformaciones que experimentó el patrón de crecimiento del país en esa década, en términos de la destrucción de la sociedad asalariada preexistente (Basualdo, 2006; Lindenboim y Danani, 2003).

Al contrario, el periodo de la postconvertibilidad muestra tendencias que constituyen la contracara de ese proceso (Danani y Hintze, 2011). En esta etapa, la coyuntura económica positiva ha producido una expansión del empleo registrado, con derecho a la seguridad social de tipo contributivo, lo que explica la recuperación tanto de la financiación como de la cobertura de la seguridad social, en una evolución que benefició a aquellos sectores que pudieron acceder al mercado de trabajo formal. En este contexto, la acción del ejecutivo, en particular del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), apuntó a mejorar las condiciones de los trabajadores (en activo o retirados) revertiendo los procesos de desregulación del mercado laboral típicos de los años 90. Además, se adoptaron numerosas medidas que promovieron la regularización de los trabajadores no registrados, como la mencionada moratoria, para que tuvieran acceso al sistema previsional contributivo, aún sin el mínimo de años cotizados.

Por su parte, los sectores más vulnerables, no fácilmente “empleables”, excluidos del acceso a un empleo protegido o privados de todo ingreso de tipo laboral, han sido objetivo de las políticas sociales de tipo no contributivo. Éstas han mostrado, a partir de la crisis de 2001-2002, un desarrollo muy articulado, cuyos avances y contradicciones son especialmente evidentes en el caso de la

Asignación Universal por Hijo o AUH (cfr. Arcidiácono, 2012). Esta política tiene el propósito de ampliar con un pilar no contributivo el sistema de asignaciones familiares, donde ya se integran un régimen contributivo y uno de deducciones fiscales. Al mismo tiempo, la AUH sustituyó a planes asistenciales pre-existentes, manteniendo elementos típicos del diseño de los programas de transferencias condicionadas (cfr. Cecchini y Madariaga, 2011). En términos generales, aún logrando una cobertura notable, estas políticas de carácter asistencial ocuparon una posición subordinada en la estrategia del gobierno, ya que la orientación básica de la política social reafirmó el paradigma trabajo-céntrico de tipo tradicional, construido en torno a la figura del trabajador asalariado. En esta perspectiva, sólo el crecimiento económico continuo restauraría al empleo como “eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales” (Arcidiácono, 2012:26). De forma simultánea, se reafirmaban los roles tradicionales de género<sup>7</sup>, pese a los cambios culturales y económicos fruto de la emancipación de la mujer. En el caso de los planes sociales, las propias características del programa, en particular las condicionalidades, asignaban a los receptores, en gran mayoría mujeres, la responsabilidad del trabajo de cuidado<sup>8</sup> (cfr. Pautassi. y Zibecchi, 2013).

Es a partir de estas consideraciones que, pese a los avances observados, algunos autores sugieren que las nuevas medidas de política social no han modificado de forma significativa ni la estructura del gasto social ni las modalidades de financiación del mismo (cfr. Isuani, 2010, entre otros). El principio rector de la seguridad social sigue siendo el contributivo, y en ese contexto, la yuxtaposición de pilares no contributivos corre el riesgo de reproducir una segmentación que tiene origen en los mercados laborales, y a la vez no ofrece soluciones de largo plazo a la situación de los grupos sociales excluidos de un empleo remunerado. Esto sin olvidar que las clases medias y altas han demostrado tener la capacidad de auto-excluirse de los mecanismos de solidaridad colectivos a favor de formas privadas de producción del bienestar. Este factor debilita en todo momento las posibilidades de alcanzar el consenso social necesario para diseñar políticas sociales más universales e incrementar los ingresos del Estado con una reforma progresiva de la tributación. Un examen de las políticas sociales de la postconvertibilidad significa, además, reconocer la presencia de continuidades en la estructura productiva del país, con reflejos importantes en el nivel persistente de informalidad que se observa en los mercados laborales, por encima del 30% en el caso de los asalariados (Bertranou *et al.* 2011; Salvia *et al.*, 2008), y los límites que ello pone a las transformaciones en sentido progresivo del régimen de bienestar argentino.

---

7 En el modelo tradicional, el trabajo de cuidados era reconocido sólo de forma indirecta, otorgando al jefe del hogar varón un complemento salarial en razón de sus cargas familiares (las asignaciones familiares).

8 La erogación de la prestación estaba supeditada, en estos casos, a la constatación de la participación de los menores de edad a los programas del sistema educativo y sanitario.

En la perspectiva oficial, en cambio, los problemas de pobreza y desempleo son puramente transitorios, aunque afecten a una parte considerable de la población, y los programas sociales *ad hoc* representan una respuesta de corto plazo a una situación de necesidad. La solución de largo plazo pasa por el acceso de los hogares receptores al mercado de trabajo. Un ejemplo claro de lo dicho está representado por el Decreto 1506/04, con el que se instituyeron los programas “Seguro de Capacitación y Empleo” (SCyE) y “Plan Familias” (PF), donde se expresa la necesidad de promover “una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral, orientando hacia ello el actual programa”, en referencia al SCyE, mientras que el PF trata “de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejora sus perspectivas de desarrollo humano”, por lo que se debe “promover la mejora de la calidad de vida de los niños, sobre todo en lo referido a su educación y su salud”.

Debe decirse que el gobierno es bien consciente de que los dos ámbitos no son independientes. En particular, la generación de empleo fue favorecida por la ampliación de las políticas de transferencia de ingresos. En los hechos, el incremento de la capacidad de consumo de los grupos de menores recursos ha representado un factor significativo del crecimiento de la demanda interna, y por lo tanto de la actividad económica y la creación de empleo. En este sentido, la política social resultó directamente funcional a la estrategia centrada en la inclusión social por medio del trabajo remunerado. En esta clave, pueden leerse las palabras de Cristina Fernández en referencia al incremento de las asignaciones familiares “para ampliar y mejorar la cobertura social [...] y también para incentivar la demanda agregada, el consumo y la actividad económica”<sup>9</sup>.

A continuación, se discutirán las reformas que afectaron al sistema previsional, uno de los principales mecanismo de protección de ingresos para la población activa. Sucesivamente, se analizará la creación de un pilar no contributivo (la AUH) integrado al sistema de asignaciones familiares (AAFF), cuyo objetivo fue extender la protección de la infancia a los hogares previamente excluidos. Pero a la vez, por sus características, y por los planes sociales que sustituyó, este programa se convirtió en el principal instrumento de lucha contra la exclusión social a disposición del Estado. En ambos casos, se estudia el grado de desmercantilización que cada política garantiza a nivel agregado, tanto en términos de cobertura como del valor real de las prestaciones erogadas.

---

9 En línea: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/26491-anuncio-de-aumentos-en-asignaciones-y-medidas-para-ampliar-la-proteccion-social-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion> - Acceso 4 de junio de 2013.

### 3. Una estimación del grado de desmercantilización del sistema previsional

El sistema de seguridad social argentino tiene una estructura compleja (cfr. ANSES<sup>10</sup>, 2011), que no es posible examinar aquí por razones de brevedad. En este apartado, se tratará del potencial desmercantilizador de las prestaciones erogadas por el sistema previsional de tipo contributivo, el régimen público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), desde la estatización de las administradoras privadas de fondos de pensiones en 2008 (Curcio, 2011). El objetivo prioritario de las reformas impulsadas por el kirchnerismo en esta área ha sido incrementar la cobertura del sistema, que tanto la reforma previsional de 1994 como la situación en el mercado laboral habían reducido de forma significativa<sup>11</sup>. Cabe destacar que alrededor de la mitad de los recursos del sistema no proviene de los aportes sino de la fiscalidad general<sup>12</sup>. En este sentido, la ampliación de la cobertura a favor de los no aportantes ha producido una mayor progresividad del régimen previsional (CEPAL, 2005). La mayor cobertura previsional se reflejó, además, en una cobertura mayor del seguro social de salud para los trabajadores retirados (PAMI - Programa De Atención Médica Integral), contribuyendo a la recuperación de la cobertura de las obras sociales reflejada en el Censo de 2010 (INDEC, 2012).

Las reformas de estos años lograron ampliar la cobertura del sistema previsional de forma notable. Entre las medidas adoptadas se deben mencionar la “moratoria previsional” (decreto 1454/2005), para permitir que las personas en edad de jubilación, con un número insuficiente de años de cotización, pudieran ingresar al sistema de reparto público<sup>13</sup>; la prejubilación de los trabajadores en situación de desocupación (Ley 25.994/2004); el régimen de cotización simplificado para trabajadores autónomos en situación de vulnerabilidad (monotributo social); la regularización del trabajo doméstico irregular a raíz de la institución de un régimen especial para esa categoría laboral (Ley 26.063/2005). Tanto el número de aportantes como el de receptores, titulares de una prestación previsional, registró una subida considerable, como se observa en la Figura 1. De hecho, en ausencia de la moratoria no se habría registrado ningún incremento en términos absolutos de la cobertura previsional entre la población pasiva. Gracias a esta medida, a finales de 2011, las erogaciones del

---

10 La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es el organismo que administra los fondos del sistema previsional.

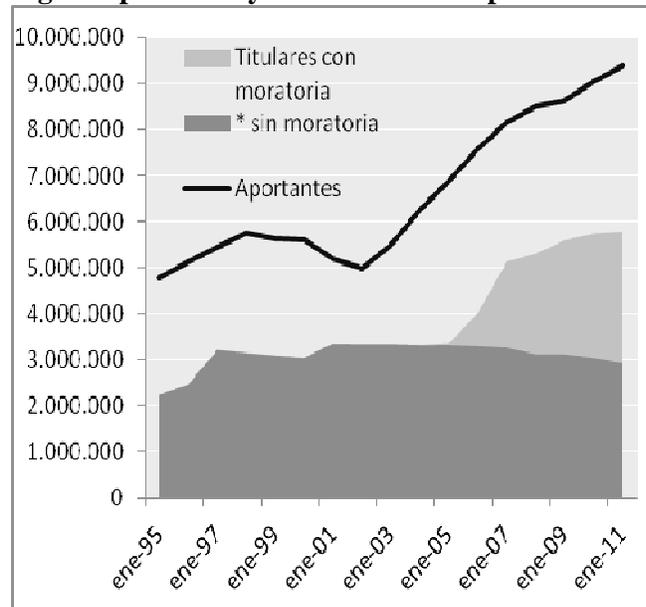
11 Sobre las vicisitudes del anterior sistema mixto público privado cfr. Cetrángolo y Grushka (2004).

12 Según el ANSES (2010) el sistema era financiado sólo en un 56% por los trabajadores activos mientras en un 44% está financiado por la fiscalidad general, principalmente por el IVA, impuesto que es regresivo (datos de 2010).

13 Paradójicamente, los participantes de la moratoria suscribieron planes de amortización de las contribuciones faltantes, convirtiéndose en deudores del sistema, a cambio de ver cumplido su derecho a una protección contra el riesgo de vejez.

SIPA a favor de las personas de 65 años y más alcanzaron una cobertura cercana al 95% de la población total en ese tramo de edad<sup>14</sup> (cfr. SSS, 2012).

**Fig. 1. Aportantes y Titulares de una prestación**



**Fuente:** (Secretaría de Seguridad Social, 2012)

**\*Registro del Sistema Integrado Jubilaciones y Pensiones (mixto) antes de 2008; luego, registros SIPA (público).**

Respecto al número de aportantes, el crecimiento fue de más de 4,4 millones de unidades en comparación con el valor mínimo de la serie registrado en diciembre de 2002 y de más de 3,6 millones respecto al máximo registrado durante la convertibilidad (diciembre de 1998). El nivel de cobertura sobre la población económicamente activa fue del 54% aproximadamente en diciembre de 2011, gracias a 3 millones de nuevos aportantes en la categoría de los trabajadores dependientes, dato que confirma el crecimiento significativo del empleo registrado; un incremento de más de 900 mil unidades para los trabajadores autónomos

en el régimen del monotributo<sup>15</sup>; y las cerca de 250 mil personas que ingresaron al régimen especial para trabajadoras domésticas (SSS, 2012)<sup>16</sup>.

Si esta primera dimensión de la desmercantilización evidencia una mejora significativa, los resultados son menos claros en relación con el poder adquisitivo de las prestaciones erogadas. En términos nominales, los haberes mínimos fueron periódicamente incrementados, después de haber permanecido invariados en un valor de 150 pesos argentinos en los años entre 1995 y 2001<sup>17</sup>. En particular, la sanción de la Ley 26417 de movilidad previsional (2008) fijó las reglas de incremento anual, con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de los afiliados a lo largo del tiempo<sup>18</sup>. Pese a ello, los datos que se muestran en la Figura 2 ponen en cuestión el alcance de los incrementos

14 Al tiempo que la moratoria previsional progresaba, se redujo el número de titulares de pensiones no contributivas por vejez, no incluidas en el SIPA, quedando en marzo de 2011 sólo 48.394 titulares (SSS, 2012).

15 Cerca de la mitad de estos estarían inscritos al monotributo social, (datos de 2011 del MDS, cfr. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia/457milinscriptos/795>; acceso 19 de diciembre de 2012).

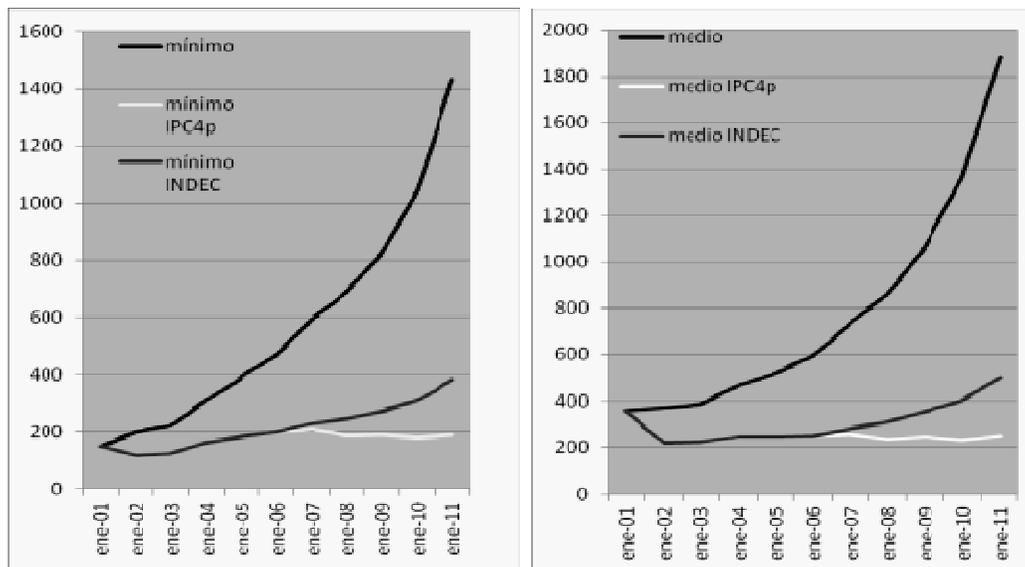
16 Un estimación más detallada de la cobertura del sistema puede leerse en Bertranou et al. (2011).

17 Además, fueron otorgados aumentos de suma fija y se fijaron algunos subsidios específicos que favorecieron a los afiliados del PAMI (Curcio et al. 2011:101).

18 Esta ley establece que los haberes medios se incrementen en relación a la evolución de los salarios y a la recaudación del ANSES, garantizando un mayor grado de protección del valor real de las prestaciones, ya que se toman en cuenta los salarios reales de los diez años anteriores (Danani y Beccaria, 2011:119).

otorgados, si se estima su variación en términos reales con el IPC4p propuesto en este trabajo, en comparación a los resultados obtenidos utilizando el IPC oficial.

**Figura 2. Haberes Mínimos y Medios del Sistema Previsional Público (pesos corrientes y constantes-dic 2001, deflactados con INDEC y IPC4p)**



Fuente: SSS (2012); INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos

Esto se evidencia en el caso de los haberes medios ya que, según el IPC oficial, el haber promedio real se sitúa un 40% por encima del nivel registrado en diciembre de 2001. En cambio, si se estima con el IPC4p, su valor estaría un 30% por debajo de ese valor inicial. La recuperación del poder adquisitivo de los haberes mínimos es positiva, aunque se utilice en el cálculo el IPC4p, con un incremento del 25%, en términos reales, respecto a finales del 2001 (con el IPC INDEC el incremento es del 150%). Lo que sí puede afirmarse es que la política del gobierno logró reducir la brecha entre los haberes mínimos y los haberes medios, ya que los primeros pasaron de representar poco más del 40% (diciembre de 2001) a ser el 76% de los segundos<sup>19</sup> (diciembre de 2011). Este hecho es significativo, ya que alrededor del 72 de los receptores de una prestación previsional cobran ese valor mínimo (SSS, 2012). En términos de CBT, la Tabla 1 muestra una evolución positiva de los dos indicadores, en particular para los haberes mínimos, aunque naturalmente si se usa el IPC4p las mejoras son menos significativas, lo que supone que el haber mínimo no llegue a cubrir las dos LP en diciembre de 2011.

<sup>19</sup> El monto de las pensiones asistenciales está vinculado al haber mínimo previsional. En particular, el valor promedio de las pensiones no contributivas de carácter asistencial se mantuvo cerca al 80% de la prestación contributiva mínima. Así las cosas, el paso progresivo al sistema contributivo supuso una mejora considerable en las condiciones de los receptores.

Para concluir, los datos apuntan a que en la etapa del kirchnerismo fue privilegiada la extensión de la cobertura del sistema previsional, tanto entre los trabajadores activos como entre los pasivos, respecto al gasto que habría supuesto un incremento mayor de su alcance, en términos del valor real de las prestaciones. En otras palabras, en esta dimensión de la desmercantilización, los cambios en el sistema previsional fueron menos significativos. Pese a ello, sí mejoró la situación de los trabajadores de mayor edad excluidos anteriormente del sistema, que lograron tener acceso a una prestación contributiva suficiente a cubrir sus necesidades básicas, gracias a las medidas de regularización que han sido comentadas. Por otra parte, el incremento del empleo formal explica la mayor parte del incremento en el número de aportantes, confirmando que un sistema de seguridad social, estructurado según principios contributivos, siempre estará expuesto a los vaivenes del mercado laboral.

**Tabla 1. Sistema previsional - Haberes mínimos y medios sobre CBT**

	mínimo	medio	mínimo/ medio	Mínimos		Medios	
				% CBT INDEC	% CBT IPC4p	% CBT INDEC	% CBT IPC4p
dic-01	150	358,97	41,79%				
dic-02	200	369,08	54,19%				
dic-03	220	387,01	56,85%	95%		167%	
dic-04	308	463,59	66,44%	129%		194%	
dic-05	390	522,38	74,66%	145%	145%	194%	194%
dic-06	470	595,31	78,95%	161%	158%	205%	200%
dic-07	596,2	733,71	81,26%	193%	172%	237%	212%
dic-08	690	860,37	80,20%	217%	163%	271%	203%
dic-09	827,23	1.064,38	77,72%	242%	173%	311%	223%
dic-10	1.046,43	1.359,27	76,98%	259%	170%	336%	221%
dic-11	1.434,29	1.883,52	76,15%	316%	190%	415%	249%

Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; SSS (2012).

#### 4. Una estimación del grado de desmercantilización del sistema de asignaciones familiares

También el sistema de AAFF sufrió las consecuencias tanto del empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de los años 90 como de las reformas que apuntaron a recortar el papel del Estado. En el caso de las AAFF; su cobertura se redujo en esa década, tanto que en 1999 sólo había 1.500.000 titulares de asignaciones, sobre un total de contribuyentes al sistema de 4.500.000. En total, el número de prestaciones otorgadas ascendía a 4.500.000, sobre un universo de menores de edad de alrededor de 12 millones (Rofman et al., 2001:11). El crecimiento del número de trabajadores asalariados registrados a partir de 2003 ha incrementado de forma automática la cobertura del sistema contributivo, en coherencia con cuanto dicho hasta ahora. Sin embargo, todavía en el año 2009, una mayoría de hogares permanecía excluida, en razón de su estatus laboral, del

derecho a estar protegido frente al riesgo social de los mayores gastos relacionados con el incremento de las dimensiones del hogar, y otros sucesos vitales vinculados (matrimonio, embarazo, nacimiento, maternidad, escolaridad, etc.). Es en ese contexto, y en sustitución de los principales planes sociales preexistentes (como el PF), que el gobierno introdujo la AUH.

El propósito del decreto 1602/2009 que instituía la AUH era universalizar las AAFP para incluir a los hogares de menores recursos, por medio de una prestación no contributiva en favor de los trabajadores no registrados y de los desocupados. En concordancia con este objetivo, el programa estaba gestionado por el ANSES, que ya tenía competencia sobre las AAFP contributivas, y estaba caracterizado por una distribución capilar en el territorio y elevadas capacidades de gestión. Estos elementos permitieron que la AUH se implementara con rapidez, sin necesidad de crear nuevas burocracias (Arcidíacono, 2012). Así, en pocos meses, fueron integrados al nuevo sistema cerca de 1,9 millones de titulares, a los que se otorgaron alrededor de 3,5 millones de prestaciones. Este número se sumaba a las más de 3 millones de AAFP contributivas para trabajadores registrados cuya remuneración sea inferior a los topes establecidos por la ley (ANSES, 2010). De esta forma, gracias a la AUH, pasaron a recibir una asignación por hijo (menor de edad o discapacitado) los desocupados que no perciban ninguna otra prestación, plan o pensión y los trabajadores que perciban una remuneración menor o igual al salario mínimo<sup>20</sup>. Estos últimos incluyen a los asalariados no registrados, los empleados del servicio doméstico, los trabajadores de temporada en período de baja laboral (principalmente en el sector agrícola), y los monotributistas sociales<sup>21</sup>, mientras otras formas de trabajo autónomo permanecen excluidas del sistema, a menos que tengan ingresos suficientes para tributar al impuesto a las ganancias (sobre ingresos salariales). En este caso, como para los trabajadores dependientes registrados con salarios superiores al máximo establecido, los contribuyentes pueden acogerse al régimen de deducciones fiscales por carga familiar<sup>22</sup>.

En términos de la extensión horizontal del sistema de AAFP, una de las dimensiones de la desmercantilización que fueron planteadas con anterioridad, esta medida avanzó hacia una

---

20 Otros requisitos, relacionados con la nacionalidad o la residencia legal del titular, son especificados con detalle en el Decreto 1602/2009. Esto explica que permanezcan importantes grupos excluidos: en particular, los migrantes irregulares o con menos de tres años de residencia legal y, más en general, todos aquellos que no poseen la documentación necesaria y en regla (DNI), incluso los nacionales, pero también las personas privadas de la libertad o institucionalizadas por razones de salud mental (Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2008). En otras palabras, precisamente los más vulnerables de los vulnerables permanecen en situación de exclusión legal.

21 Se trata de trabajadores autónomos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social y por lo tanto han podido optar por el régimen tributario y previsional simplificado del monotributo, en condiciones aún más favorables.

22 La falta de actualización regular de los topes salariales de las AAFP contributivas, combinado con el fuerte incremento de los salarios nominales (impulsado por la inflación), significó que un sector creciente de los trabajadores protegidos quedaran excluidos del sistema por esa vía, al existir discrepancias entre los máximos salariales establecidos para las AAFP y el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias. Concomitantemente a la presentación del Decreto 1242/2013 (que sube el mínimo imponible), el titular del ANSES, Diego Bossio, anunció que en septiembre esa discrepancia sería eliminada al coincidir los dos valores (15000 pesos en el caso de un solo ingreso, 30000 para el ingreso total familiar). Cfr. La Nación, “La suba de asignaciones llegará hasta el 78,5%”, 28 de Agosto de 2013.

universalización de la protección social de la infancia y la adolescencia. Naturalmente, como se dijo, no se logró reformular en sentido universalista el régimen tradicional de las AAFP. En realidad, se construyó un sistema de naturaleza híbrida que garantiza una cobertura muy elevada de la infancia, aunque segmentada por estatus ocupacional y nivel salarial. Así, los datos que proporciona la ANSES muestran que en julio de 2010, la cobertura combinada de los sistemas de AAFP contributivos y no contributivos ascendía a cerca de 7 millones de niños, niñas y adolescentes, sobre un total de alrededor de 12 millones. De ellos, cerca de la mitad correspondían a la AUH, 1,1 millones eran hijos de trabajadores retirados, dentro del sistema contributivo, y cerca de 2,5 millones de trabajadores en activo cubiertos por el régimen contributivo (SSS, 2012).

Bertranou y Maurizio (2012: 3) estiman que a esa cifra deben añadirse otros 2 millones de menores, aproximadamente, que estaban protegidos al ser sus padres empleados del sector público, mientras que otros 600 mil otorgaban a sus padres el derecho a obtener deducciones fiscales al impuesto a las ganancias. Estos niños quedaban, por lo tanto, cubiertos de forma indirecta bajo esta modalidad<sup>23</sup>. En conclusión, estos autores estimaban que en 2010, a un año de la implementación de la AUH, los menores que quedaban excluidos de toda forma de cobertura eran alrededor de 2,5 millones, es decir, el 20% del total. Respecto a 2008, la implementación de la AUH permitió, en conclusión, elevar la cobertura total del sistema del 68% a cerca del 80%<sup>24</sup>.

Naturalmente, las diferencias entre el sistema contributivo y el no contributivo no desaparecieron. La mayor era naturalmente el requisito de las condicionalidades sanitarias y educativas<sup>25</sup>, pero además la AUH cubría un número menor de supuestos respecto a las AAFP, aunque la posterior Asignación Universal por Embarazo (Decreto 446 de 2011) fue en la dirección de superar este problema. Pese a todo, los dos subsistemas están estrechamente ligados. La prestación de la AUH ha sido actualizada de forma periódica y simultánea con los incrementos de las AAFP contributivas, siendo equivalente al valor general (I rango de remuneración<sup>26</sup>) de éstas. En ambos casos, las prestaciones han sido ajustadas por decreto, cada cierto intervalo de tiempo, y no sobre la base de un mecanismo de indexación. Este hecho produjo que el valor real de las asignaciones, y eso vale tanto para las contributivas como para las no contributivas (a partir de

---

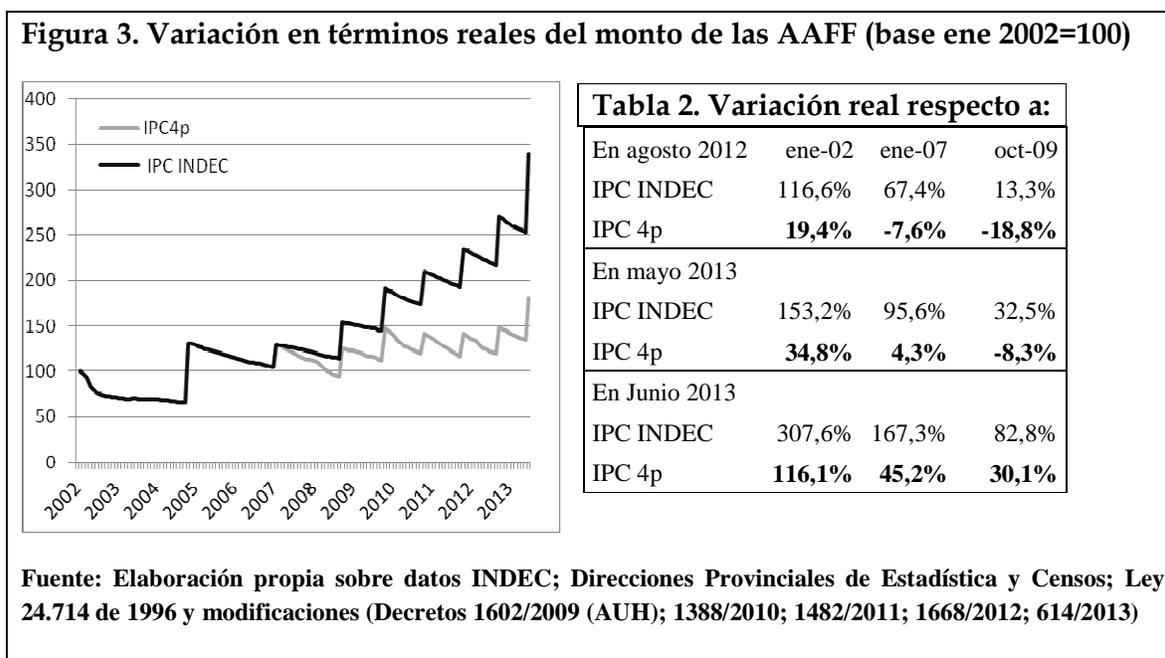
23 Debe destacarse que los contribuyentes del impuesto a las ganancias no sólo pueden deducir los gastos relacionados con los hijos, menores de 24 años, sino también respecto al cónyuge y a otros familiares a cargo.

24 Como recuerdan Bustos et al. (2012), a estas cifras habría que añadir los destinatarios de otros programas sociales de gobiernos subnacionales, que cubrirían un 6% adicional de la población menor de edad, como por ejemplo el programa 'Ciudadanía Porteña', de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, sería necesario estimar con mayor precisión el impacto de las pensiones no contributivas.

25 El cumplimiento de las condicionalidades fue incentivado ya que 20% de la prestación sería erogado de forma anual sólo una vez que el titular haya certificado que los hijos han cumplido los requerimientos previstos.

26 Las AAFP contributivas establecen diferentes niveles de asignación según la zona geográfica y el rango salarial. En el texto se hace referencia al valor general del rango salarial más bajo, ya que es el valor que se hace coincidir con la asignación de la AUH.

octubre 2009), tuviera una evolución zigzagueante, como se ve en la Figura 3. Claro está, se evidencia una tendencia creciente en el monto de las asignaciones, en términos reales, a partir de la crisis de 2001-2002, en particular si se hace una comparación respecto a los valores de enero de 2002. Sin embargo, la intensidad de ese incremento varía mucho según el índice de precios que se utiliza. Si se estima con el índice de precios oficial, los incrementos son notables, independientemente del punto de comparación. Los resultados son mucho más ambiguos si se toma el IPC4p, estimado en este trabajo. Todo ello puede verse reflejado en la Tabla 3, donde se presentan los resultados de esa comparación respecto a tres puntos tomados como base: enero 2002, momento que marca el principio de la postconvertibilidad y que representa el inicio de la serie estadística; enero 2007, cuando se produce la intervención del INDEC y las series IPC INDEC y IPC4p empiezan a discrepar; y, por último, octubre 2009 cuando es implementada la AUH. Otros puntos de interés, visibles en la Figura 1, son los marcados por los decretos que actualizaron los montos de las asignaciones: el decreto n° 1388/2010 (incremento nominal de +22,2%); el n° 1482/2011 (+22,7%); el n° 1668/2012 (+25,9%); y, finalmente, el n° 614/2013 (+35,3%), con el que se concluye la serie.



La Tabla 3 muestra la variación acumulada, calculada en los momentos previos a los dos últimos incrementos (agosto 2012 y mayo 2013), además de mostrar la situación a junio de 2013, último mes para el que fue posible obtener los datos. Sobre la base de estos cálculos, se evidencia como los incrementos en términos reales se esfuman si se consideran variaciones de los precios más

realísticas que las oficiales, según lo que marca el debate científico en Argentina<sup>27</sup>. En particular, es negativa la evolución real de las asignaciones a partir del momento en el que se implementó la AUH (octubre 2009). El incremento de junio 2013 destaca por su amplitud, pero la cuestión sigue siendo el intervalo que se da entre una actualización y la siguiente, ya que las mismas siguen dependiendo de una decisión del poder ejecutivo. En resumidas cuentas, los datos parecen confirmar que en verdad el gobierno logró incrementar las asignaciones de forma significativa, en términos nominales, y sin embargo, estos incrementos fueron absorbidos por la creciente dinámica de los precios, en particular a partir de 2007.

<b>Tabla 3. Sistema AAFF - Prestaciones en términos de CBT (un adulto equivalente)</b>			
AAFF (I rango)/AUH			
Revalorización			
Año (enero)	Monto	sobre CBT INDEC	sobre CBT IPC4p
2007	100	33,80%	33,24%
2008	100	31,96%	28,46%
2009	135	42,20%	31,59%
2010	180	50,67%	35,97%
2011	220	53,75%	35,24%
2012	270	58,66%	35,33%
2013	340	64,25%	37,07%

**Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; Ley 24.714 de 1996 y modificaciones (Decretos 1602/2009 (AUH); 1388/2010; 1482/2011; 1668/2012; 614/2013)**

Como se dijo en la sección 2, otra aproximación al grado de desmercantilización generado por el régimen de las AAFF puede estimarse a través de una comparación entre los montos erogados y la CBT, revalorizada según los dos índices de precios que se han venido utilizando en este trabajo. El resultado de este cálculo está resumido, por razones de claridad, en la Tabla 4. Hay que precisar que en la tabla se compara los montos de las AAFF con el valor de la CBT para un adulto equivalente (cfr. nota al pie 5). En otros términos, en este tipo de análisis debería ajustarse el valor de la canasta a la composición del hogar y a la edad de los menores que generan el derecho a la prestación.

En el caso más favorable (de una niña o niño menor de 1 año, con un valor de la canasta igual a 0,33 de un adulto equivalente), la asignación sería superior en un 90% a la CBT (enero 2013), frente a enero 2007 cuando apenas cubría ese valor, según los datos del INDEC (mientras que en abril de 2003 tenía un valor un 50% inferior). Al contrario, si se mide el valor de la prestación en términos de la CBT de un adulto equivalente, la evolución es similar, pero el alcance es mucho menor, pasando a ser sólo un 64,5% de la CBT en enero 2013. Todas estas cifras dependen, además, de la serie de precios que se utilice para revaloricen la canasta. Efectuando los mismos cálculos en términos de una CBT revalorizada según el IPC4p, se obtienen resultados menos favorables, ya que en el último mes la asignación apenas cubriría el 37,7% de las necesidades básicas. Naturalmente,

<sup>27</sup> Por ej. en la mesa redonda “Las estadísticas públicas hoy” del 11° Congreso ASET, Buenos Aires, 7 de agosto de 2013.

para un análisis más sofisticado sería clave, no sólo tener un índice de precios al consumo más confiable, sino también afinar las preguntas de las encuestas de la EPH en relación directa a la AUH y a otras políticas de ingresos, para poder estimar con mayor precisión el impacto de estas medidas<sup>28</sup>.

## **5. Conclusiones**

En términos generales, el análisis arroja que el incremento del gasto público y las reformas acometidas por el gobierno argentino a partir de 2003 permitieron extender de forma notable la cobertura del sistema de seguridad social, hecho que se observa en el incremento tanto en el número de receptores como de cotizantes al sistema, en sus modalidades contributivas y no contributivas. Es verdad que en el caso de los aportantes la mayor cobertura se debe a que la coyuntura económica favorable incrementó la oferta de puestos de trabajo registrados. Además, no se debe olvidar que la tasa de trabajo no registrado, es decir que no cotiza a la seguridad social, siguió en niveles muy altos. Pese a ello, las políticas públicas de regularización solucionaron en parte la situación de exclusión que años de inestabilidad y crisis económica habían producido, al impedir que muchas personas en edad de jubilación acumularan los años de cotización requeridos. Algo parecido ocurrió en el caso de las AAFP, cuya cobertura se había reducido a un porcentaje minoritario de las familias, violando el compromiso del Estado de proteger los derechos fundamentales de la infancia<sup>29</sup>.

Respecto al poder adquisitivo de las transferencias, los resultados del análisis son más ambiguos. En términos nominales, el valor de las prestaciones de las políticas sociales examinadas se incrementó de forma muy significativa. Al mismo tiempo, el grado en que ese incremento nominal se tradujo en un crecimiento real es incierto, dado el cuestionamiento de las estadísticas oficiales, y los efectos que ello tiene sobre la estimación de las variables monetarias. En otros términos, no es posible determinar de forma exacta en qué medida los incrementos observados significaron una simple recuperación de los niveles anteriores a la crisis o, al contrario, supusieron un incremento por encima de los niveles históricamente observados. Una respuesta más precisa a estas cuestiones permitiría una valoración más de largo plazo de esta etapa de la historia argentina.

A raíz del análisis de los datos disponibles, sólo es posible afirmar que el grado de desmercantilización de las políticas públicas examinadas mejoró en la dimensión de la cobertura, incluyendo a sectores previamente excluidos. Sin embargo, los avances en la denominada extensión vertical de la política social, es decir en su eficacia en la reducción de la vulnerabilidad de los hogares frente a la inseguridad económica fueron insuficientes, por la elevada variabilidad del monto

---

<sup>28</sup> Estudios como los de Gasparini y Cruces (2010) o Agis et al. (2010) estimaban un efecto positivo tanto sobre la desigualdad como sobre la pobreza en el momento de la implementación de la AUH. El impacto posterior es más difícil de calcular, como se ha mostrado a lo largo de esta sección.

<sup>29</sup> Derechos que han sido sancionados en los tratados internacionales adoptados por el país, como la Convención de los Derechos del Niño, al que hace referencia la Ley 26.061/2005 de "Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes".

respecto a los ciclos macroeconómicos. Este problema fue especialmente grave en el caso de las AAFP, a causa del bajo grado de institucionalización de las reglas de actualización. Este hecho genera que la gestión de esta política social dependa estrechamente de las estrategias del ejecutivo. Por poner un ejemplo, los incrementos que se han dado a lo largo de 2013 parecen estar vinculados con las elecciones legislativas de medio término de ese año. En los hechos, cualquier retraso en la actualización de de las AAFP frente a la inflación, produce una reducción significativa del grado de desmercantilización de la política social, sin que medie ningún tipo de debate o control público.

Frente a esto, sería clave no sólo tener un diagnóstico más preciso del impacto de estas medidas, gracias a un índice de precios más confiable y a una mayor difusión de la información de la que dispone el gobierno, en particular los datos de registro, sino también tener en cuenta las interacciones entre la política económica y la social a la hora de evaluar el impacto de las políticas sociales, en términos de desmercantilización. Por el momento, puede concluirse que los gobiernos argentinos de esta etapa avanzaron en garantizar un piso de protección social a una mayoría de la población, aunque no lograron transformar la estructura de la seguridad social argentina. A su vez, estos progresos están supeditados a la prolongación del ciclo de crecimiento económico.

#### ***Anexo Metodológico: Los efectos de medidas alternativas de inflación***

La intervención del INDEC ha producido, a partir de 2007, una brecha creciente entre el acumulado de los precios al consumo (IPC) reflejado en las estadísticas oficiales (basadas en relevaciones efectuadas en el Gran Buenos Aires –IPC INDEC), y las variaciones relevadas por las Direcciones Provinciales de Estadística y Censos no intervenidas. Los datos publicados a lo largo del tiempo por centros de investigación argentinos como el CENDA, CEPED, CIEPP, CIFRA-CTA han utilizado fuentes estadísticas provinciales para construir sus propias series de precios, obteniendo estimaciones muy superiores a las tasas oficiales. Promediando sus variaciones, esta diferencia significaría que a enero 2011 (fecha para la que se dispone de todos los datos) el nivel de precios al consumo habría acumulado un nivel superior en casi un 55% respecto a los datos oficiales. En otras palabras, el incremento de precios acumulado entre 2003-2011 habría sido casi 2,2 veces más elevado, concentrándose la diferencia precisamente entre 2007 y 2011<sup>30</sup>.

Estas discrepancias afectan a todas las variables monetarias, como señala Lindenboim (2011:28), por ejemplo los salarios, pero también las medidas de pobreza e indigencia, que se construyen sobre la base de una comparación entre los ingresos per cápita familiares y la CBT, cuyo valor es revalorizado mensualmente con el IPC oficial. Por esta razón, los estudios que utilizan

---

30 Debe señalarse que en la negociación salarial se vienen pactando anualmente incrementos que duplican el IPC-INDEC (cfr. MTEySS, años varios), lo que indica que las partes incorporan expectativas inflacionarias cercanas a las estimaciones no oficiales.

estimaciones alternativas de la tasa de inflación (cfr. por ejemplo CIFRA-CTA, 2011) sugieren que la tasa real de pobreza estaría muy por encima de la oficial.

Para los fines de este trabajo, fue necesario estimar en qué medida se da este efecto, utilizando una estimación alternativa de inflación tanto para estudiar la evolución en términos reales del valor de las prestaciones como para revalorizar de forma mensual a la CBT. Para lograr cumplir con estos objetivos, se construyó una serie de variaciones mensuales de precios (IPC4p), sobre la base de la metodología CIEPP (Barbeito, 2010), tomándose la variación mensual del IPC en 4 aglomerados del interior<sup>31</sup> publicadas por las respectivas Direcciones Provinciales de Estadística y Censos. Respecto al CIEPP, cuya serie llegaba hasta marzo de 2010, el período de análisis alcanza junio de 2013 y se utiliza el promedio ponderado (y no simple) de las variaciones mensuales según la población de cada aglomerado. El resumen del resultado de esta estimación se muestra en la Tabla 4.

<b>Tabla 4. Discrepancias entre IPC INDEC y IPC4p</b>						
variación anual, diciembre sobre diciembre del año anterior						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IPC INDEC	8,47%	7,25%	7,69%	10,92%	9,50%	10,84%
IPC 4p	16,60%	22,49%	15,37%	25,88%	22,63%	19,83%

**Fuente: Elaboración propia sobre datos de ; INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censo**

Sobre la base de esta serie se estimó una revalorización mensual de la CBT para poder efectuar una comparación con las CBT oficiales publicadas por el INDEC. La brecha acumulada entre las dos series de CBT, calculada por ejemplo en diciembre de 2012, equivale a 378 pesos, es decir un incremento de casi el 74%. Eso significaría que para una familia tipo de 2 adultos y dos hijos menores de por ejemplo 9 años (3,18 adultos equivalentes), la canasta básica total familiar sería igual a cerca de 2878 pesos, respecto a los 1657 pesos de la CBT oficial. Estas series fueron utilizadas a lo largo del texto, para aproximar el grado en que las prestaciones sociales satisfacían las necesidades básicas de los receptores, una de las dimensiones de la desmercantilización propuestas en este trabajo (cfr. Tabla 1 y 3).

### ***Bibliografía***

Agis, Emmanuel et al. 2010. “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina.”, Documento de Trabajo. Buenos Aires: CEIL - PIETTE CONICET.

ANSES. 2010. *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad*. Buenos Aires: Gerencia de Estudios de la Seguridad Social.

--- 2011. *Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del sistema integrado previsional argentino*. Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social.

31 Se trata de los aglomerados de Rawson/Trelew, Neuquén, San Luí – Cerrillo y el Gran Rosario, respectivamente. Se ha elegido esta metodología, ya que a lo largo del año 2012, hasta siete provincias (Jujuy, Salta, Mendoza, Chaco, Entre Ríos, Río Negro y Misiones) han dejado de publicar datos propios de inflación.

- Arcidiácono, Pilar. 2012. *La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Basualdo, Eduardo. 2006. *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI Editor.
- 2011. *Sistema político y modelo de acumulación - tres ensayos sobre la Argentina actual*, Buenos Aires, Atuel.
- Barbeito, Alberto C. 2010. “Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales.”, *Análisis de Coyuntura* 23. Buenos Aires: CIEPP.
- Barrientos, Armando. 2009. “Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America”, *Latin American Economy and Society* 38: 87-108.
- Bertranou, Fabio *et al.* 2011. *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.
- Bertranou Fabio y Maurizio, R. 2012. “Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a ‘system’ with three components”. Research Brief 30. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Bustos, Juan Martín *et al.* 2012. “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”. *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* 11. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, M. 2008. “El ingreso ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales”. Buenos Aires: Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo. 2011. “Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. Cuadernos de la Cepal 95.
- CEPAL. 2005. “Gasto social en América Latina y el Caribe: tendencias recientes, orientación y efectos redistributivos”, en *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Cap. 2.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, C. 2004. “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma.”. *Financiamiento del desarrollo* 151, Santiago de Chile: CEPAL.
- CIFRA-CTA. 2011. “El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010,” Informe de Coyuntura, No. 7, Buenos Aires.
- Clayton, Richard y Pontusson J. 1998. “Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies”, *World Politics* 51: 67-98.
- Curcio, Javier. 2011. “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”, en Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 33–60.
- Curcio, Javier *et al.* 2011. “Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010”, en Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 61–102.
- Danani, Claudia y Hintze, S. 2011. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS. Introducción.
- Esping-Andersen, Gosta. 1993. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Alfons el Magnanim.
- 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona

- Filgueira, Fernando. 1998. "Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina- Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Chicago: LASA.
- Gamallo, Gustavo y Arcidiacono, Pilar. 2012. "Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales". En Pautassi, L. y Gamallo, G. (dirs.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Gasparini, Leonardo y Cruces, G. 2010 "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas." *Documento de Trabajo* 102. La Plata: CEDLAS.
- Goodin, Robert E. y Rein, M. R. 2001. "Regimes on Pillars: Alternative Welfare state logics and dynamics". *Public Administration* 79: 769–801.
- Gough, Ian y Wood, G. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* New York: Cambridge University Press.
- Hintze, Susana. 2007. *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.
- Huber, Evelyne *et al.* 2009. "The Politics of Effective and Sustainable Redistribution". En Estache, A. y Leipziger, D., *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?* Washington: Brookings Institution Press.
- INDEC. 2012. Censo de la población 2010. Buenos Aires.
- Isuani, Ernesto A. 2010 "The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change". *International Journal of Social Welfare* 19: 104-114.
- Korpi, Walter. 2003. "Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization". *Annual Review of Sociology* 29: 589-609.
- Lindenboim, Javier. 2011. "Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?". *Trabajo y Sociedad* 16: 19-38.
- Lindenboim, Javier y Danani, C. 2003. *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Marshall, Theodor H. 2006. "Citizenship and Social Class". En C. Pierson y F. G. Castles. *The Welfare State Reader*. Bristol: Polity Press, 30–39.
- MTEySS. Años varios. "Comportamiento de la negociación colectiva," Buenos Aires.
- Morales, Elena. 1988. "Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires.", Documento de trabajo, No. 3, Buenos Aires, INDEC/IPA.
- Pautassi, Laura y Zibecchi, C. 2013. *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Pierson, Paul. 1996. "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48: 143-179.
- Rofman, Rafael *et al.* 2001. "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina". Buenos Aires: VI Congreso CLAD.
- Salvia, Agustín *et al.* 2008. "Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural". En Lindenboim, J. *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba, 115–159.
- SSS (Secretaría de Seguridad Social). 2012. "Boletín Estadístico de la Seguridad Social 2º Trimestre 2012.", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare States*. New York: Oxford University Press.