


por  
DEMIAN PANIGO<sup>1</sup>

NICOLÁS  
DVOSKIN<sup>2</sup>

FLORENCIA  
MEDICI<sup>3</sup>



**LA MEJORA EN LA CALIDAD DE VIDA  
DE LOS SECTORES MÁS VULNERABLES  
A PARTIR DE LA ELIMINACIÓN DEL  
RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN Y LA  
REFORMULACIÓN DEL SISTEMA DE  
SEGURIDAD SOCIAL. EL ROL DE LAS  
JUBILACIONES NO CONTRIBUTIVAS Y LA  
ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO.**

# LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA POSCONVERTIBILIDAD

## DE PRIVILEGIOS A DERECHOS UNIVERSALES



*El Estado administraba los fondos de la seguridad social y garantizaba el acceso a la protección a todos los trabajadores y sus familias. Se trataba de que unos trabajadores aseguraran a los otros, con la mediación del Estado en la organización y administración.*

**E**l sistema de seguridad social es, indudablemente, un instrumento estatal crucial para mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad. Esta afirmación implica reconocer que el objetivo del sistema de seguridad social no es sólo el de proveer un ingreso a aquellas personas que ya no pertenecen a la fuerza laboral. En contraste, en los regímenes de capitalización, como las AFJP, prima una lógica exclusivamente contributiva en la que los beneficios recibidos del sistema se corresponden de manera lineal con los aportes realizados.

En la Argentina, esta última concepción prevaleció durante la década de los noventa. Sin embargo, estamos ante una coyuntura novedosa. La eliminación del régimen de capitalización en 2008 revirtió la reforma neoliberal que había permitido la privatización del sistema previsional. Pero también añadió nuevas herramientas distributivas que permitieron la ruptura con aquel esquema conceptual para avanzar en la modificación del sistema de seguridad en un sentido amplio, abandonando la lógica íntegramente individual en pos de una concepción de un sistema solidario. La puesta en marcha de programas específicos, como la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y el Plan Nacional de Inclusión Previsional, muestra instrumentos claros de estas nuevas metas.

El objetivo central del presente artículo es describir en qué han consistido estas nuevas modalidades y qué resultados han tenido en términos de mejoras sociales para dejar planteada la discusión acerca de la importancia de definir el sistema de seguridad social en el marco de una discusión más amplia de la sociedad que queremos.

### **Síntesis histórica: entre el reparto y la capitalización**

Lo que conocemos como el modelo tradicional de seguridad social en la Argentina está basado en los principios del Estado de Bienestar que surgió en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Según este, es deber del Estado preocuparse por garantizar la capacidad de consumo de la mayor parte de la población a través de un reparto más equitativo de la riqueza. Este modelo de seguridad social está sostenido por tres pilares básicos: jubilaciones y pensiones, seguros por desempleo y asignaciones familiares, siendo el primero de ellos siempre el más relevante en términos cuantitativos.

En la Argentina, desde que existe un sistema integrado y generalizado de seguridad social –cuyo origen se remonta a los tiempos de los primeros gobiernos peronistas–, aquellos tres componentes han sido administrados por el Estado y financiados principalmente con la contribución de los trabajadores activos. En particular, la alícuota del salario destinada a contribuir a la seguridad social suponía una referencia a la proporción entre trabajadores activos y trabajadores fuera de actividad (lo que no implica que no se hayan utilizado en determinados momentos recursos de las rentas generales para financiar al sistema previsional).

Como la economía argentina giraba alrededor de situaciones de pleno empleo y de una participación equitativa de los asalariados en el ingreso total del país, se entendía que era posible que los propios aportes corrientes de la fuerza laboral pudieran cubrir a la población inactiva. En este sentido, las asignaciones familiares fueron un componente de menor peso en el sistema, ya que funcionaron como una cobertura a una población inactiva (los niños) que a su vez percibía una tutela generalizada por parte de los activos (sus padres). Estas surgieron de modo generalizado en 1957 y consistían en asignaciones por hijo. Durante las décadas de 1960 y 1970 se fueron agregando nuevos componentes, como las asignaciones por invalidez, matrimonio, ayuda escolar, y otras. En términos del sistema en su conjunto, lo central de esta estructura es que el Estado administraba los fondos de la seguridad social y garantizaba el acceso a la protección a todos los trabajadores y sus familias. Se trataba de que unos trabajadores aseguraran a los otros, con la mediación del Estado en la organización y administración.

El modelo inaugurado por la dictadura militar de 1976 provocó un creciente deterioro del mercado laboral. De este modo, el incremento de la desocupación y el empleo no registrado redujeron abruptamente los ingresos del sistema previsional por aportes y contribuciones. El sistema de capitalización surgió en los años noventa como respuesta a la crisis en la que el sistema de reparto estaba sumergido.

El nuevo régimen de capitalización individual adoptado en la Argentina en 1994 –y que creó la figura de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP)– mantuvo la lógica contributiva del sistema pero abandonó el criterio de solidaridad intergeneracional en el que los trabajadores activos de hoy financian a los pasivos de hoy, para adoptar, como norma, que fuera el mismo trabajador de hoy el que financiara su pasividad de mañana. De este modo, los aportes personales se convirtieron en ahorros forzosos que rendirían un interés. Bajo este esquema, podemos afirmar que el sistema de capitalización consagraba la conversión del trabajador en prestamista.

En este sentido, el sistema se volvió hipercontributivo ya que no sólo era financiado por los propios trabajadores, sino que estos eran responsables de su propia cuenta de capitalización. Así, el régimen que se inauguró en la Argentina de los noventa puede caracterizarse como un sistema en el cual el acceso a la seguridad social era concebido como un privilegio.

*El nuevo régimen de capitalización individual adoptado en la Argentina en 1994 mantuvo la lógica contributiva del sistema pero abandonó el criterio de solidaridad intergeneracional en el que los trabajadores activos de hoy financian a los pasivos de hoy.*

En el caso de las asignaciones familiares, aunque estas permanecieron en manos del Estado, en 1996 se produjo una reforma que limitó el acceso a los trabajadores registrados con ingresos bajos. Si bien no entraron en la lógica de la capitalización, sí supusieron una reducción en su cobertura.

### **Las jubilaciones no contributivas**

La Argentina tiene una larga historia de pensiones no contributivas, pero estas nunca habían estado incorporadas al sistema generalizado de previsión social. En términos conceptuales, las pensiones no contributivas habían estado asociadas a planes asistenciales, donde la contraprestación o bien no existía o no se cumplía en la práctica o era no laborable (como, por ejemplo, requisitos de asistencia a cursos de formación en oficios). Entre fines de 2004 y principios de 2005 –mediante la ley 25.994 y

*Según datos de la ANSeS, la moratoria llevó la tasa de cobertura del sistema jubilatorio a un 90 por ciento en el año 2010.*

el decreto 1454/05–, el gobierno nacional lanzó una primera moratoria jubilatoria que permitió a los adultos que estaban en edad de jubilarse pero que no habían hecho los aportes suficientes comenzar a recibir sus haberes y, a la vez, continuar pagando sus aportes. Estos nuevos beneficiarios comenzaron a recibir como haber un monto equivalente a la jubilación mínima menos los aportes correspondientes.

Cuatro años después, la ley 26.425 eliminó el sistema de capitalización individual y devolvió al Estado la administración de todos los fondos de jubilaciones y pensiones. Esto permitió, en parte, financiar la moratoria (planteamos que en parte porque entendemos que el financiamiento del sistema previsional no necesariamente debe cubrirse con los ingresos del sistema). También le otorgó al Estado la capacidad de implementar políticas más profundas.

Según datos de la ANSeS, la moratoria llevó la tasa de cobertura del sistema jubilatorio a un 90 por ciento en el año 2010, cifra que contrasta significativamente con el 57 por ciento anterior a la apertura de la moratoria.

El esquema previsional actual no sólo permitió incorporar a una cantidad enorme de beneficiarios (2.700.000 en siete años), sino que impulsó mejoras en las condiciones de vida de la población de edad avanzada. Siguiendo un criterio de equidad, entre comienzos de 2003 y mayo de 2011, la jubilación mínima aumentó un 719 por

ciento y buena parte de los nuevos beneficiarios son los desocupados de la década del noventa, o los que en aquellos años pasaron a ser trabajadores no registrados o cuentapropistas sin cobertura previsional.

Esta medida puede ser pensada también como una notable política de redistribución en términos de género. A través de esta moratoria, de la cual el 78 por ciento de los beneficiarios son mujeres (lo que hizo que se la conociera como la “jubilación para amas de casa”), la política reconoce el valor social del trabajo desempeñado por aquellas mujeres que en su vida activa habían desarrollado labores domésticas y les garantiza un ingreso en su vejez.

### **La Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

En noviembre de 2009, mediante el decreto 1602/09, el gobierno nacional creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y otorgó un monto por hijo de 180 pesos por mes, que en julio de 2010 se elevó a 220 pesos. A partir de este programa, no sólo los hijos de los trabajadores registrados se benefician con las asignaciones familiares, sino también los de los trabajadores no registrados y los desempleados.

La medida permitió que prácticamente todos los niños del país pasen a recibir una pensión del Estado, ya sea en forma de asignaciones familiares contributivas, deducción del impuesto a las ganancias o la nueva Asignación Universal por Hijo. La contraprestación requerida para acceder a esta última (vacunación y asistencia escolar) es un incentivo para que las familias adopten medidas tendientes a mejorar la salud y la educación en general.

Esta política logró reducir notablemente los índices de pobreza, indigencia y desigualdad, según un estudio publicado en 2010 por Emmanuel Agis, Carlos Cañete y Demian Panigo. El documento muestra que con la implementación de la asignación se redujeron en un 55/65 por ciento la indigencia, en un 13/30 por ciento la pobreza y en un 5/33 por ciento la desigualdad (rangos que dependen del deflactor utilizado). Estos logros son aún mayores si se toman en cuenta áreas geográficas con extremas situaciones de vulnerabilidad social, como el nordeste del país.

Resulta especialmente significativo el efecto sobre la indigencia debido a que los niños son el grupo social más vulnerable del país y el que más ha sufrido las consecuencias de la exclusión social. Ciertamente, la salida de la indigencia no supone ninguna panacea pero sí abre las puertas a un futuro más digno para millones de niños en la Argentina.

*\*1 Investigador  
CEIL-PIETTE  
(CONICET) y Director  
del Observatorio  
Metropolitano de  
Economía y Trabajo  
de la Universidad  
Nacional de Moreno  
(UNM)*

*\*2 Becario de  
Investigación  
CEIL-PIETTE (CONICET)  
y UNM, Docente  
FCE-UBA y FCS-UBA*

*\*3 Investigadora  
del Observatorio  
Metropolitano de  
Economía y Trabajo  
de la UNM*

*Con la implementación de la asignación se redujeron en un 55/65 por ciento la indigencia, en un 13/30 por ciento la pobreza y en un 5/33 por ciento la desigualdad.*

### La seguridad social hoy

Como mostramos anteriormente, el esquema actual de seguridad social posee un carácter mixto entre uno contributivo tradicional y uno no contributivo. Con esta nueva característica, el sistema de seguridad social argentino también puede ser entendido en términos generales como uno de los mecanismos mediante el cual el Estado redistribuye progresivamente la riqueza, tal vez el más importante de ellos. Por supuesto, fuera de este análisis han quedado las otras formas de financiamiento de la seguridad social y los otros usos que se han hecho en la Argentina de sus fondos (como por ejemplo el programa “Conectar Igualdad”). En cualquier caso, entendemos que si bien la estructura formal remite a la lógica del reparto contributivo con excepciones, en el plano de lo real el sistema de seguridad social adoptó una forma mixta que ha lanzado la dimensión redistributiva del sistema hacia un nivel sin precedentes en la historia reciente del país.

Por otro lado, resulta necesario remarcar que la política de seguridad social en ningún caso puede desconectarse de los modelos de desarrollo vigentes. De nada sirve un sistema de seguridad social amplio en una economía que expulsa trabajadores o los arroja a la informalidad. Entendemos que si el modelo económico sigue reduciendo la tasa de desempleo e incrementando el porcentaje de empleo registrado sobre empleo total, se extenderá la posibilidad de generalizar el criterio universalista a pilares del sistema que aún continúan siendo estrictamente contributivos.

### Conclusiones

Las jubilaciones no contributivas y la Asignación Universal por Hijo incorporaron una nueva dimensión en la historia de la seguridad social en la Argentina, rompiendo con el esquema de privilegios del neoliberalismo y retomando la senda de los derechos como legitimación principal del sistema. Si hace sesenta años el eje del sistema de seguridad social se anclaba en los derechos sociales –es decir, los derechos de la familia del trabajador en un esquema de protección del pleno empleo–, hoy, en una sociedad más compleja, diferenciada e internacionalizada, el eje está puesto en los derechos humanos, no ya de los trabajadores sino de todas y todos. Las dimensiones no contributivas del sistema justamente son las que garantizan la protección universal.

Sin embargo, todavía falta un largo camino hacia la completa universalización de los derechos. Por ejemplo, el seguro de desempleo sigue respondiendo a una lógica contributiva y no cubre a quienes no consiguen trabajo y nunca lo consiguieron –por ejemplo, aquí se presenta una problemática central en el caso de los jóvenes que no pueden acceder a un primer empleo–. Por otro lado, hay un diez por ciento de la población de adultos mayores que no ha entrado en la moratoria, y hay determinados grupos sociales (como los monotributistas) que no están incorporados en la Asignación Universal por Hijo. Además, los trabajadores no registrados y los desocupados todavía no acceden al derecho a las asignaciones familiares por adopción, matrimonio y ayuda escolar. Todos estos aspectos aparecen como cuentas pendientes en pos de una efectiva universalización de los derechos a la protección social y requieren profundizar los avances recientemente alcanzados, que sitúan al actual sistema de seguridad social argentino en uno de sus mejores momentos históricos en materia de cobertura y progresividad.