

# **Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010**



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

Alejandra Beccaria, María Ignacia Costa, Javier Curcio, Claudia Danani,  
María Victoria Deux Marzi, Susana Hintze, Gonzalo Vázquez





PROTECCIONES Y DESPROTECCIONES:  
LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA 1990-2010



Claudia Danani  
Susana Hintze  
(coordinadoras)

**Protecciones y desprotecciones:**  
la seguridad social en la Argentina  
1990-2010

Alejandra Beccaria  
María Ignacia Costa  
Javier Curcio  
Claudia Danani  
María Victoria Deux Marzi  
Susana Hintze  
Gonzalo Vázquez



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010 /  
Alejandra Beccaria ... [et.al.] ; coordinado por Claudia Danani y Susana  
Hintze. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General  
Sarmiento, 2011.

Internet. - (Política, políticas y sociedad)

ISBN 978-987-630-097-1

1. Política Social. 2. Seguridad Social. I. Beccaria, Alejandra II. Danani,  
Claudia, coord. III. Hintze, Susana, coord.

CDD 362

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011  
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)  
Prov. de Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54 11) 4469-7578  
publicaciones@ungs.edu.ar  
www.ungs.edu.ar/publicaciones

Diseño y diagramación:  
Andrés Espinosa - Departamento de Publicaciones - UNGS  
Corección: Cynthia Cortés  
Ilustración de tapa: “Adentro y afuera” de Davo

ISBN: 978-987-630-097-1  
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados

# Índice

Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación / Claudia Danani y Susana Hintze .....	9
--	---

## PRIMERA PARTE

### LA SEGURIDAD SOCIAL GLOBALMENTE CONSIDERADA

Capítulo 1. Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI / Javier Curcio .....	33
---	----

Capítulo 2. Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010 / Javier Curcio, Alejandra Beccaria, con la colaboración de Marisa Fournier .....	61
---	----

Capítulo 3. La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección / Claudia Danani y Alejandra Beccaria.....	103
---	-----

Capítulo 4. La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección / Susana Hintze y María Ignacia Costa.....	153
--	-----

SEGUNDA PARTE  
PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS  
TRABAJADORES AUTOGESTIONADOS: RELACIONES SOCIALES  
E INSTITUCIONES

Capítulo 5. A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado / Susana Hintze y Gonzalo Vázquez .....	187
Capítulo 6. Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores / Gonzalo Vázquez.....	199
Capítulo 7. Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina / Susana Hintze, María Victoria Deux Marzi y María Ignacia Costa .....	233

# Introducción

## **Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores:** definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación

*Claudia Danani y Susana Hintze*

### **1. El problema**

Durante el último cuarto del siglo pasado, *protección y seguridad* fueron vistas, más o menos explícitamente, como algo parecido a rémoras de sociedades tradicionales, lastres de los que era necesario desprenderse, si se pretendía ingresar a una renovada y definitiva modernización. Esa forma de pensar la sociedad y sus miembros fue parte de una concepción teóricamente compacta que, pretendiendo apoyarse en la tradición del liberalismo económico y del liberalismo político, tuvo una abrumadora capacidad de organizar e impulsar relaciones, representaciones, instituciones y prácticas; es decir, fue capaz de fundar *un orden social y político* en su sentido más íntegro o, lo que es lo mismo, fue capaz de reorganizar la vida social y la de las personas.

Ese proceso puede ser aludido de diferentes maneras: en términos históricos, como la “crisis (y crítica) del estado de bienestar”; si se prefiere subrayar la caracterización política, en cambio, como “neoliberalismo”; en términos teóricos, podemos referirnos a él como un “individualismo posesivo” que abandonó el plano especulativo y se hizo sociedad y vida política; y hay otras alternativas posibles de nominación e identificación. Pero, cualquiera sea la opción, estaremos hablando de una forma de organizar la sociedad y la vida que premió atributos como la fuerza (y sigue pretendiendo premiarla, como capacidad de imponerse y triunfar) y la autosuficiencia, la productividad y la acumulación, marco en el cual la demanda o reivindicación de protección y

seguridad era señal, bien de debilidad individual o grupal, bien de ineficiencia sistémica; atributos que, en cualquier caso, debían ser superados. No es un dato menor que en ninguna parte del mundo la capacidad de modelar de ese modo el pensamiento y la acción fuera mayor que en América Latina.

Ese planteo está ahora siendo cuestionado en todos los planos: polemiza con argumentaciones conceptualmente alternativas, se le oponen valores diferentes –y contrarios– de aquellos en los que se asienta y que alimenta, y enfrenta las críticas por lo que, tanto en nuestro país como en el plano regional e internacional, fue y es evidente su incapacidad de sostener y estabilizar el funcionamiento socio-estatal. En efecto, va quedando claro que sus acciones fueron y son eficientes, y sus instituciones fueron y son eficaces para dismantelar las instituciones y los compromisos que, con características propias, en todas las latitudes del capitalismo de posguerra se habían erigido a la sombra y en la base de los “estados de bienestar” (estado social, estado providencia, estado “asegurador”), pero no más allá de ello: muy tempranamente lo había advertido Manuel Garretón, al señalar que “...el problema crucial de este nuevo orden es su dificultad para crear una pauta de relación entre Estado y sociedad *de tipo estable y consensual*” (1982: 145. Subrayado nuestro).

Es cierto que la sociabilidad de la que eran portadoras las instituciones de los estados sociales de posguerra –cuyo horizonte había sido de aprecio por cierta igualdad, de búsqueda de bienestar más o menos colectivamente imaginado y de una tendencia a la ampliación del carácter público de la vida y del trabajo– habían recibido innumerables críticas “progresistas”: lo ficticio de la igualdad, lo insustancial del bienestar que se declamaba (y de su carácter colectivo) y lo engañoso de la noción misma de “lo público” fueron reiteradamente denunciados como artificios discursivos, vacíos de contenido real. Sin embargo, cuando empezamos a transitar las décadas del ’80 y del ’90 entre elogios a la desigualdad social, demandas de un individualismo radical y defensas de una concepción privatizante (no-social) de la vida en su totalidad y en todas sus formas, fue posible ver que la acumulación de capital y de riqueza –y sólo la acumulación de capital y de riqueza– se tornaba en un objetivo de realización colectiva, y por lo tanto en *interés general*, en el sentido sustantivo que eso tiene, de ser la que ponía la proa de la sociedad a su consecución. ¿Qué otra cosa era, acaso, la “teoría del derrame”, sino la declaración de que toda la energía social y política debía estar orientada a satisfacer las demandas del capital, pues de ellas provendría el bienestar del conjunto? Sólo ahí comenzamos a vislumbrar que no habíamos estado ante un simple artilugio a disposición del capital, sino

ante un resultado político-institucional y cultural complejo y contradictorio, ante procesos de disputa de todo tipo, cuya dirección más “bienestarista” había marcado una época, y que por entonces estaba retrocediendo a paso apresurado hacia posiciones más propiamente capitalistas. Lo que es decir: menos contradictorias, más unívocas.

La actual puesta en entredicho de la concepción neoliberal incluye el modo de pensar y proceder con la protección y la seguridad sociales, que han ido desprendiéndose de sus contenidos vergonzantes en lo individual y colectivo para, por el contrario, ocupar un lugar central en las condiciones que se exige a sociedades en las que valga la pena vivir. De ese proceso participan tanto corrientes sociales, académicas y políticas que impulsan el paradigma de “políticas públicas con enfoque de derechos” o propuestas específicas (como el ingreso ciudadano o renta básica), como organismos de Naciones Unidas como OIT y CEPAL y numerosos grupos que, con distintas perspectivas disciplinarias, han venido problematizando la protección social y la seguridad, sea en términos filosóficos, de intervenciones concretas (el acceso, el ejercicio y la condición frente a ellas de distintos sectores sociales) o del estatus político que ambas alcanzan<sup>1</sup>.

Este libro se inscribe decididamente en esta generación de trabajos y reflexiones. Con él nos proponemos describir, revisar los análisis existentes y examinar la capacidad de protección social de la que es portador el Sistema de Seguridad Social argentino en la primera década del siglo XXI. Hay razones fuertes para ese recorte temporal, que por la naturaleza del problema es un eje de definiciones y de organización del estudio: en primer término, sostenemos que durante la primera década del siglo XXI se registra un proceso de fuerte transformación de la protección que entraña la seguridad social, al punto que ese período adquiere contornos propios y distinguibles de períodos anteriores (en más de una ocasión, a lo largo del texto utilizaremos las expresiones “ciclos de políticas” o “ciclos históricos” a secas), que nos proponemos identificar y reconstruir. En segundo término, tanto porque entendemos que la capacidad de protección es en sí misma un proceso, como por el propósito de precisar esas diferencias —que sólo pueden observarse en el curso de trayectorias históricas—, incorporamos al análisis la década 1990-2000, que denominaremos “de hege-

---

<sup>1</sup> Una enumeración posible, no acabada sino que pretende mostrar grandes líneas, incluye: Castel (2003), en el que el autor problematiza por primera vez y de manera específica la cuestión de la protección social; Abramovich y Pautassi (2009 y 2010); los trabajos de la Red BIEN (Basic Income Earth Network); OIT (2001 y otros), con las propuestas de “trabajo decente”, “piso de protección social” o “la seguridad social como derecho humano fundamental”; CEPAL (2006 y 2010).

monía neoliberal”. Esta última decisión cumple así un doble papel: por un lado construye el problema de la capacidad de protección como proceso, y lo describe y explica como tal en el mediano plazo de veinte años; y por otro incorpora aquel ciclo “constituyente” del neoliberalismo desde una perspectiva que, aunque es muy aludida en el discurso político y técnico, ha sido menos estudiada: el de la capacidad de protección del Sistema de Seguridad Social.

Esto anticipa (y explica) el hecho de que a lo largo de los distintos capítulos el lector encontrará la mención al interés por una mirada actualizada y a la vez historizada de este sector de políticas, con las respectivas referencias a la primera década del siglo XXI y a la última del siglo anterior. Las elaboraciones aquí presentadas se desarrollaron durante los dos primeros años de trabajo del proyecto de investigación **“La seguridad social en la Argentina: diseño institucional y capacidad de protección de distintas categorías de trabajadores”** en curso en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. En efecto, el libro es el resultado de esa primera etapa de trabajo, y por lo tanto representa un primer avance que no se propone ser exhaustivo ni concluyente. Por el contrario, tiene la pretensión de provocar discusiones e inspirar nuevas preguntas, más orientadas por el nuevo “clima de época” del que hablamos al inicio, que permitan profundizar en los objetivos inicialmente previstos desde las críticas y observaciones que susciten lo que desarrollamos hasta aquí.

Por su parte, esta introducción tiene por misión presentar al lector el planteo general del libro y algunas de sus definiciones fundamentales, tanto en términos conceptuales como históricos. Para ello, en el segundo apartado exponemos la forma en que concebimos la cuestión de la protección social, lo que de hecho se convierte en un modo de tomar parte, en la medida de nuestras posibilidades, de los debates actuales sobre los objetivos, contenidos y orientaciones que se reconocen (o reclaman) a las políticas e instituciones. El tercer apartado está destinado a fundamentar el abordaje teórico-metodológico en el que se sostiene la investigación en su conjunto, identificando así las dimensiones de análisis que organizan los distintos capítulos. Permítasenos decir que ello hace de este libro una obra colectiva, porque colectivo y compartido es el trabajo empírico y reflexivo que le dio existencia. La cuarta y última sección, finalmente, explica la estructura del volumen en su conjunto.

## 2. Protección social: las grandes definiciones y los problemas de los que participa

Como dijimos en el apartado anterior, el libro reconstruye los últimos veinte años del Sistema de seguridad social argentino, al que recortamos empíricamente en términos estrictamente institucionales; vale decir, optamos por una definición de Seguridad Social próxima a la perspectiva de las políticas públicas, pues ella nos permite identificar políticas y áreas de acción estatal especializadas en la intervención sobre ciertas contingencias.

Esa es la base sobre la que construimos el problema de investigación, lo que hacemos deteniéndonos en el análisis de lo que denominamos *capacidad de protección social* de la que el mismo es portador en la primera década del siglo XXI, con particular referencia a dos de sus componentes, el sistema previsional y el sistema de asignaciones familiares. Definimos la “capacidad de protección social” en general como *el alcance cuanti y 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)*. Avanzando un paso más, consideramos que podemos distinguir por un lado la cuestión de qué necesidades, cuánto y hasta dónde son satisfechas para qué sectores de población (dimensiones del alcance cuantitativo de la satisfacción) y por otro lado cuál es la calidad de esa satisfacción, cuáles son las modalidades y qué garantías son provistas por el sistema, todo lo cual agrupamos como dimensiones del alcance cualitativo de la satisfacción. A la vez, incluimos en este análisis los contenidos político-culturales producidos en el curso de estos procesos, lo que nos conduce a examinar los significados que se concretan para términos tales como “derechos”, “solidaridad” o “papel del estado”.

Ahora, bien, ¿qué es la protección social, cómo se explica su surgimiento y en qué procesos se inscribe? En primer lugar, concebimos la protección social como parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas. Es imprescindible señalar que no tratamos como sinónimos “reproducción de la fuerza de trabajo” y “reproducción de la vida”: esta última es mucho más que la primera, y la distinción fundamental entre ambas es aquella que discierne entre “fuerza de trabajo” y “trabajador”. Con esta distinción encaramos de lleno el problema en clave de proceso, y asume el carácter contingente del mismo.

En esta misma perspectiva, entendemos a la forma mercancía de la fuerza de trabajo como relación fundamental de las sociedades capitalistas; “relación

fundamental” en el sentido de que, aunque está mediada por (muy diferentes) relaciones e instituciones laborales en las que se concreta, la forma mercancía de la fuerza de trabajo es medio y resultado, al mismo tiempo, del proceso de definición de los sujetos, de los objetos (bienes y servicios) y de los medios legítimos de acceso a los objetos que satisfacen las necesidades de los miembros de una sociedad. Alguien puede decir que para definir a unos y otros no basta con caracterizar las formas que asume la fuerza de trabajo como mercancía en una sociedad; y es correcto. Sin embargo, debe aceptarse que esa relación es a un tiempo el principio organizador de la vida social como totalidad (como orden social y como orden político) y también de la vida de los sujetos: “tener o no tener” trabajo; “tener un buen o un mal” trabajo; “dar o no dar” trabajo; “encontrar o perder” un trabajo... cada una de esas expresiones anticipa, aún en un registro intuitivo, mundos y vidas muy diferentes. Y eso sucede porque “el trabajo” (organizado bajo la forma mercantil en el capitalismo) da sentido y es siempre referencia de otro conjunto de relaciones. No agota la totalidad, por cierto, pero ningún análisis puede prescindir de su consideración, y son estudios específicos los que permiten elucidar las condiciones y formas también específicas que adopta en cada caso, tal como presentaremos en relación con los trabajadores autogestionados en este volumen.

En este marco, asignamos a la protección social un lugar central en las condiciones generales de la reproducción: ella es parte de las relaciones e instituciones en las que la forma mercancía de la fuerza de trabajo se concreta, como también “tener un trabajo protegido” o “tener un trabajo no protegido” es parte de aquellos universos enfrentados.

Permanecemos en este registro conceptual, aunque ahora nos interesa recalcar el carácter problemático de la protección social, carácter que procede de un rasgo constitutivo del capitalismo: el hecho de estar constantemente sometido a la lucha por la definición de la vida y del trabajo (es decir, del bienestar) como asuntos colectivos o, por el contrario, de los particulares. Al traer a la luz esa “problematicidad”, discutimos explícitamente con la tradición que conceptualiza las instituciones de protección social como pura expresión (o instrumento) de la dominación y explotación del trabajo por el capital, concepción sobre cuyos riesgos de unilateralidad advertimos al inicio. En efecto, así como partimos de concebir la protección social como parte de las exigencias objetivas de la reproducción, enfatizamos el doble sentido que esas exigencias siempre entrañan: desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, las protecciones son exigencia de la acumulación en términos de la reproducción

de la fuerza de trabajo; y desde el punto de vista de las personas, comprometen directamente necesidades de la reproducción de la vida. *En ese cruce*, decimos, *se abre el terreno a la lucha social y política*.

Por tal motivo, sostenemos que el análisis de los sistemas de protección social en sentido amplio, de las políticas sociales en general y de los sistemas de seguridad social en particular, permite reconstruir las disputas tanto alrededor del reconocimiento de necesidades sociales, como de los modos de definir y organizar el trabajo. Las diversas maneras en que esas disputas se diriman resultarán en las igualmente diversas formas de obtención de los medios de vida que cada sociedad considere legítimas, y en las variaciones de estas últimas descansarán, a la vez, instituciones y políticas estatales que podrán ser completamente diferentes. Vaya como ejemplo la consideración del tema de la protección en clave de beneficencia, o como recurso de gobernabilidad o como deber de toda sociedad moderna y consecuente ejercicio de derechos, distintas posibilidades con las que encabezamos la reflexión de esta introducción. Tomamos estas precisiones como algunos de los posibles argumentos acerca de la politicidad del tema; es decir, como forma de asomarnos al bienestar como cuestión de estado y como explicación de su condición de objeto de políticas públicas.

No nos anima una preocupación puramente especulativa: pretendemos entender para explicar(nos), debatir y pensar las políticas presentes y futuras. Una de las definiciones sobre las que se asienta todo nuestro trabajo de investigación (cuyo resultado parcial presentamos aquí) reza que las distintas formas de enunciar y responder los interrogantes arrojan cursos de acción muy diferentes en lo que hace a propuestas de sociabilidad y a formas de organización política, dimensiones que sólo pueden ser abordadas en términos históricos y, por lo tanto, en un plano más concreto. En esa mirada histórica, podemos observar que a nivel mundial los sistemas de protección social en general estuvieron en el centro de las transformaciones que en el ciclo pasado fueron denominadas “reformas de mercado”; o “de ajuste estructural”, en el caso de América Latina. Y también se verifica que, dentro del conjunto, la seguridad social fue objeto de transformaciones que, al actuar sobre los aspectos que más específicamente hacían a la protección de las personas y a las condiciones de trabajo, convirtieron a este sector de políticas en un objeto y un medio, simultáneamente, del proceso de transición entre los dos ciclos históricos. Ello nos lleva a afirmar que en América Latina –y la Argentina ha sido uno de los casos más representativos de ello– las reformas de la seguridad social fueron una palanca de las transformaciones radicales experimentadas por el trabajo y las clases trabajadoras,

transformaciones que constituyeron un “orden” marcadamente diferente del vigente hasta la década del ‘70 del siglo pasado.

En ese sentido, y como dijimos previamente, al colocar el punto de mira de este libro en la primera década del siglo XXI (pero a la vez tomando como antecedente la anterior) pretendemos desentrañar algunos de los elementos más significativos de lo que consideramos una “transición” en el desarrollo de políticas sociales; transición que se hace más visible en lo que tiene que ver con la seguridad social pero que a la vez la trasciende, para formar parte del proceso de resignificación de *la protección social* cuyo derrotero pretendemos seguir. Concretamente, sostenemos que, en el marco de una puesta en cuestión de la hegemonía neoliberal<sup>2</sup> y de un intenso debate público, se registra en la Argentina una reorientación de las políticas de estado, que obliga a los analistas a revisar los marcos, caracterizaciones y prospectivas sobre la institucionalidad presente y resultante.

Como será desarrollado en próximos capítulos (especialmente, los capítulos 3 y 4), denominamos *contra-reforma* a un conjunto de políticas estatales que, en el campo de la política social, han sido emprendidas por el gobierno argentino desde el año 2003<sup>3</sup>. El apelativo común tiene una explicación: une a ese conjunto de políticas el hecho de participar de un proceso de producción de sentido que se apoya en la atribución de significados negativos a las desarrolladas durante la década anterior, ejercicio a partir del cual a la vez se disputa la legitimidad de las políticas presentes. A nuestro juicio, esto describe de manera adecuada lo ocurrido desde 2003 –y más intensamente, desde 2004– tanto con las políticas laborales como con las políticas educativas y con algunos componentes

---

<sup>2</sup> Respecto de la idea de “resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal”, ver el capítulo 3.

<sup>3</sup> A fin de situar al lector en la forma de presentación del proceso histórico a lo largo de todo el libro, señalamos que cuando hablamos de “ciclo neoliberal” o del “período de la hegemonía neoliberal”, nos referimos a las dos presidencias de Carlos Menem, quien fue Presidente de la República entre 1989 y 1999. En 1999 Eduardo Duhalde, el candidato oficialista (pues por entonces se suponía que su triunfo habría significado la continuidad del proceso) perdió las elecciones ante la así llamada “Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia”, constituida por una oposición que se autodenominaba de “centroizquierda”. En diciembre de 2001 se precipitó una crisis política, social y económica que muchos especialistas han considerado como la más grave que registra la historia de la Argentina moderna, de resultados de la cual se vivió un período de transición que culminó con una elección presidencial en 2003, en la que por el período 2003-2007 resultó triunfador Néstor Kirchner, también representante del Partido Peronista. A poco de andar, Kirchner evidenció sostener un proyecto propio (político y sectorial) en el interior del Partido Peronista. Finalmente, en 2007 se realizó un nuevo proceso eleccionario en el que resultó electa Cristina Fernández, que participa de la misma corriente. Su período culmina en 2011.

específicos de la seguridad social, siendo estos últimos el centro de interés del libro y a los que dedicamos los ya mencionados capítulos 3 (*sistema previsional*) y 4 (*sistema de asignaciones familiares*). También las políticas asistenciales han sido sometidas a cambios, aunque ellos son bastantes más esquivos al análisis.

### 3. El abordaje teórico-metodológico: una propuesta a ser sometida a prueba

Encaramos el ejercicio de problematización de la capacidad de protección de los sistemas previsional y de asignaciones familiares distinguiendo dos dimensiones principales: *la dimensión institucional y la político-cultural*. Esta primera gran distinción funciona como organizadora de la descripción y de la comprensión de tres cuestiones que, según creemos, deben ser tenidas en cuenta al caracterizar todo sistema, sector o complejo de política social, aunque en este caso lo pondremos a prueba en referencia a la seguridad social:

- La primera cuestión de la que hablamos es *el alcance cuali y cuantitativo de la satisfacción de necesidades* provista por dicho sistema;
- la segunda implica *las garantías* ofrecidas por el proceso institucionalizado de reconocimiento y satisfacción de necesidades; y, finalmente
- con la tercera cuestión aludimos a *los contenidos político-culturales* que cobran forma en ese par necesidades-satisfacción, que está institucionalmente organizado y cuyas relaciones se asumen como sistemas de derechos y deberes del estado, de las personas, de las organizaciones colectivas, etc. Para nuestro abordaje se trata de una cuestión fundamental, pues el significado que se dé a las necesidades y su satisfacción es parte de la construcción de la protección social como derechos de unos o de otros, o de la exigencia de cumplimiento de deberes a unos u otros, lo que presta (o resta) seguridades diferentes, y por lo tanto también alberga y sirve de base a protecciones de tipos muy distintos.

El “buen uso” del abordaje propuesto exige una aclaración sobre la distinción entre las dos dimensiones: *ellas cobran valor en la confluencia y no en la separación*. Es decir: la dimensión institucional y la político-cultural explican en tanto y en cuanto las tenemos en cuenta respecto de las tres cuestiones que mencionamos, y no porque les atribuyamos “objetos reales especializados” a una y otra: sus contenidos no están divididos y no planteamos que cada dimensión contenga objetos de naturaleza “institucional” o “político-cultural”. Tal vez

esta precisión pueda resultar reiterativa o innecesaria, pero aún así preferimos recomendar tenerla en cuenta, en particular porque podría parecer que existe una dimensión político-cultural que se ocupa de contenidos de ese orden que existen o funcionan con autonomía, o en el vacío. En síntesis: los significados político-culturales no tienen primacía ni se imponen a unas relaciones sociales –como si éstas funcionaran o existieran externamente–, sino que son parte constitutiva de ellas; y tampoco tienen carácter accesorio respecto de una vida social “materialmente existente”, y por lo tanto *más real*.

En lo que sigue desarrollaremos los contenidos básicos de esas dos dimensiones (institucional y político-cultural) y las pondremos en relación con las tres cuestiones mencionadas (alcance cuantitativo de la satisfacción, garantías y contenidos político-culturales), tanto en cierto punto del tiempo como a lo largo del proceso bajo estudio. Con ello esperamos fundamentar los aspectos que, en los capítulos correspondientes, habremos de jerarquizar respecto del sistema previsional y del de asignaciones familiares:

(a) La que denominamos *dimensión institucional* comprende dos sub-dimensiones:

(a.1) la que hace a los *aspectos propiamente protectores* de los componentes previsional y de asignaciones familiares; y

(a.2) los que implican *el diseño institucional en sentido amplio*.

Los primeros (atributos que hacen a un sistema de protección en sentido estricto) incluyen todo aquello que da forma a la protección como tal, como es el caso de las reglas de acceso, coberturas poblacional y de necesidades, etc. Los segundos (los atributos que configuran el diseño) involucran las cuestiones organizacionales (régimen, forma de administración, etc.) y las de conducción y gobierno, que refieren a las formas de designación de las autoridades y que en este caso ponen a cada componente en relación con otras políticas y componentes del Sistema de Seguridad Social, y que en sentido amplio vinculan a estas instituciones y políticas con otras intervenciones (sistema de asistencia, integración de instituciones educativas, etc.).

En nuestra propuesta, entonces, la *dimensión institucional* representa una manera de aproximarnos al “formato” a través del cual se institucionaliza la protección que da existencia y sentido al sistema del que se trate, y a través del cual también cobra forma concreta la capacidad de protección que constituye nuestra preocupación. También podemos decirlo del siguiente modo: en conjunto, esta dimensión es la forma institucional –precisamente– que asume lo

que antes denominamos *el alcance cuali y cuantitativo de la satisfacción de necesidades provista por el sistema*, en el que discriminamos dos planos: un alcance referido a la *cobertura horizontal* (qué parte de la población está cubierta); y otro referido a la *cobertura vertical*, en el que identificamos las necesidades reconocidas y la capacidad de satisfacción que se ha desarrollado respecto de las mismas (el nivel de satisfacción, los satisfactores, las modalidades de incorporación y satisfacción, etc).

*Las garantías* son otra de las cuestiones que, ya dijimos, deben ser examinadas al analizar un sistema de protección. La importancia que tienen las garantías proviene del hecho de que de ellas dependen, y en ellas se expresan, los grados y tipos de seguridad (o inseguridad) que ofrece la protección en juego; y, de esa manera, de las garantías derivará la reducción (o aumento) de la incertidumbre a la que las personas estén expuestas. Finalmente, un último contenido que implican las garantías se vincula con una cuestión tan medular como la libertad y realización de la vida (o, en ausencia de garantías, su sometimiento a la inseguridad) y el reconocimiento de derechos.

(b) Ya adelantamos parcialmente la referencia a la tercera cuestión, que enunciamos como la de los contenidos político-culturales, cuya forma de enunciar se solapa con la dimensión que señalamos como *dimensión político-cultural*. Recordamos ahora, entonces, que se trata de un solapamiento analítico, no empírico, pues postulamos que es necesario reconstruir el sentido político-cultural del conjunto de todo sistema institucional de protección, así como de los procesos de permanentes disputas de los que esté hecho.

En ese sentido, la dimensión político-cultural es constitutiva de los procesos de construcción socio-estatal, y nadie lo dijo mejor que Lechner, cuando señaló que “...así como no enfrentamos cara a cara la realidad material, no existe una sociedad ‘pura’ y, por así decir, anterior al ordenamiento normativo-simbólico” (Lechner, 1981: 1080). Por tanto, es imprescindible tener en cuenta que en el capitalismo los ordenamientos e imágenes que se conforman en estas luchas encuentran en el estado un agente y una arena al mismo tiempo, lo que hace que *la lucha por el sentido sea simultáneamente una lucha por el estado*.

Permítasenos una nueva reiteración: no es un interés en sí mismo especulativo el que está en el origen de nuestro análisis. En especial en lo que refiere a la dimensión político-cultural, ella es la materia que hace a la construcción de legitimidad, tanto de políticas e instituciones, como de demandas y reivindicaciones. A la vez, 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. Por ello, interesa saber qué creencia se alimenta, respecto de qué atributos, y con fundamento en qué “razones” o “virtudes”. Las muchas combinatorias posibles indican que debemos analizar la legitimidad en términos de sus tipos, orientaciones y contenidos, y no de pares binarios del tipo de “presente/ausente” o “existente/inexistente”, “mucho/poco, etc.”. Así lo hemos abordado en el desarrollo de la investigación, y así podrá leerse en los capítulos del libro, cuando corresponda: nos preguntaremos (e intentaremos responder) qué demandas son reconocidas como apropiadas y cómo; a quiénes se reclama o exige por la provisión de protección y de qué manera. Creemos que con ello nos aproximamos a la reconstrucción de lo que, a partir de la noción de *procesos de contra-reforma*, en el capítulo 3 Beccaria y Danani proponen pensar como la producción de *una nueva estatidad*.

#### **4. El sentido y los contenidos del libro**

Este libro fue concebido en la confluencia de dos recorridos: uno de actualización del estado y la dinámica del Sistema de Seguridad Social argentino en perspectiva histórica, y otro de participación en los actuales balances de los procesos de transformación neoliberal y en los debates y elaboración de propuestas de políticas futuras.

Desde el último tercio del siglo XIX y hasta los años '70 del XX —es decir, desde los inicios de lo que suele denominarse “la Argentina Moderna” hasta la segunda posguerra—, el desarrollo de los distintos sectores de política social sedimentó en la Argentina un conjunto institucional que, llegando a aquella década, había alcanzado una cierta amplitud de la protección (con toda seguridad, entre las más extendidas de la región latinoamericana, en especial en zonas urbanas); una protección que, a la vez que era portadora de contenidos de derechos segmentados, principalmente basados en la figura del trabajador asalariado formal, incluía un sistema educativo con una importante orientación universalista. Ello

hizo que, aunque de manera fragmentaria y hasta contradictoria, la relativa amplitud de las prestaciones y de la cobertura alimentara una cierta cultura de los “derechos sociales”, ya fuera por la vía de una inclinación corporatista o del imaginario asociado a los derechos de ciudadanía. Las apelaciones podían ser distintas, pero en definitiva en ambos casos se invocaban derechos.

Todo ello estaba claramente asociado con el proceso de constitución de las clases trabajadoras, y en ese sentido no era una particularidad nacional sino parte del capitalismo en ascenso. En ese sentido, el crecimiento de los contingentes de trabajadores, tanto por la llegada de inmigrantes como por los procesos de proletarización de la población nativa, impuso a ese “proceso constituyente” de la sociedad y del estado, de formación de clases sociales y de establecimiento de un orden (Offe, 1990; Sábato, 1985), cuatro elementos en torno de los cuales se desarrollaron las políticas del estado y la lucha social y política: el problema de la protección contra los accidentes de trabajo, la fijación del salario, la duración de la jornada (“ocho horas de trabajo, ocho horas de ocio y ocho horas de descanso” era la consigna internacional) y la acción sindical fueron, así, ejes de las luchas obreras del período.

Considerando los distintos componentes de la seguridad social, cada uno de ellos atravesó procesos diferentes de constitución, al punto que suele discutirse la pertinencia de la denominación de *sistema* para el conjunto: la protección contra accidentes de trabajo fue el primero en ser objeto de una ley general, en el año 1912, y fue el que más consenso recogió; las prestaciones de salud tendieron a ser asumidas por auto-organización bajo modalidades mutualistas, iniciando un proceso de *estatalización particularista* (Danani, 2005) a partir de 1945; la previsión social fue extendiéndose a partir de la organización por segmentos de trabajadores, iniciándose a fines del siglo XIX con empleados estratégicos del sector público, hasta que en 1915 y en el marco de una importante huelga, fue sancionada la primera ley para trabajadores del sector privado (ferroviarios – Isuani, 1985); y las asignaciones familiares hicieron su trayectoria entre 1934, con la creación del primer seguro de maternidad, hasta 1957, año en que se inició el establecimiento de prestaciones integrales asociadas a la condición de los trabajadores como jefes de familia (Rofman y otros, 2001).

En general existe consenso respecto de que ese esquema inició su debilitamiento hacia fines de los años 1960, así como que comenzó su transformación decididamente regresiva en la década de 1970, correspondiente en América Latina a la etapa de las dictaduras militares y en Argentina, a la dictadura 1976-1983. No obstante, fueron los algo más de diez años transcurridos entre 1989

y 2001 los que dieron lugar a una estructura completamente diferente: en el marco de un proceso de de-socialización del trabajo, los seguros sociales de tipo corporativo, hasta entonces criticados por segmentados e inequitativos, fueron empujados hacia una modalidad de mercados de seguros individualizados; en simultáneo, la focalización residualista y la tercerización pasaron a ser los rasgos que caracterizaron a otros sectores de políticas, incluso a los que, como en el caso de la educación, habían estado más orientados por esquemas universales. Ello dio por resultado una institucionalidad dual, que separó drásticamente las condiciones de protección: mercado de seguros para ciertos segmentos, y asistencia social residual para otros. En el capítulo 1 Javier Curcio hace foco en los aspectos institucionales de esa transformación.

Por entonces, Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou señalaban que, mientras “en el pasado los países latinoamericanos copiaron los modelos de seguridad social de los países desarrollados, actualmente son estos últimos los que observan atentamente las enseñanzas que arrojan las reformas en la región” (Mesa-Lago y Bertranou, 1998: 220). Así aludían al lugar protagónico que la región latinoamericana tenía en el proceso *económico, político e institucional* de reestructuración capitalista. Proceso en el que los sistemas de seguridad social fueron convertidos en espacios de valorización (a través de la mercantilización de las prestaciones), y que en ese mismo camino impulsaron una gran transformación del trabajo y de la vida, por la re-mercantilización de la fuerza de trabajo y de las necesidades.

Las políticas de entonces se construyeron al abrigo de la búsqueda de reducción del gasto estatal y de crítica al déficit fiscal; de aumento de la eficiencia de empresas y personas y de cara a la identificación de la población necesitada, incapaz de mantenerse y/o protegerse por sí, *única receptora legítima de la asistencia estatal*, destinada a los débiles<sup>4</sup>. Esa fue la concepción que la crisis del año 2001-2002 puso fuertemente en cuestión (ver nota al pie N° 3), abriendo de algún modo el capítulo argentino de la revisión política y teórica que desde principios de la década atraviesa América Latina. Como dijimos al inicio de esta introducción, esa revisión incluye el lugar asignado a la protección y a la seguridad. Y se caracteriza por un extendido debate en la casi totalidad de los países latinoamericanos respecto del deterioro, primero, y de la recuperación, después, de los sistemas de protección social en general, y como parte de ello, de

---

<sup>4</sup> Destacamos el componente de reconocimiento de merecimiento de esa ayuda, en los términos en los que anteriormente trabajamos con el concepto de legitimidad, y que en este caso señala la idea de inferioridad del destinatario de la asistencia.

los límites de la seguridad social existente (OIT, 2001; CEPAL, 2006 y 2010). Tales debates también se ensamblan con importantes iniciativas de reforma de diferentes componentes de los sistemas de protección (v.g. Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Uruguay, Venezuela). Documentos oficiales participan activamente de esas corrientes en el caso de nuestro país, al plantear que la garantía de “...un régimen básico de asistencia social y prestaciones de seguridad social es una política (también) necesaria para afrontar la crisis mundial” (MTESS, 2010: 2).

Sin embargo, ni en el ciclo anterior, ni en el presente, la sistematicidad de las acciones significa resultados únicos. Esta aclaración vale para decir que las clases trabajadoras –que en ciclos anteriores eran pensadas como homogéneas– en la actualidad suelen ser caracterizadas en términos de lo que la literatura suele denominar como *fragmentación*. En cuanto a la investigación que da lugar a este libro, hemos avanzado en el reconocimiento de la necesidad de una doble identificación: en primer lugar, la identificación de las distintas categorías de trabajadores que se encuentran en proceso de constitución; en segundo lugar, la discriminación de los contenidos y tendencias de las distintas configuraciones resultantes, en tanto ellas son producto de complejos procesos en los que se combinan la ofensiva del capital en las últimas décadas, el activo sostén de los estados por medio de políticas de orientaciones también diversas –y cambiantes, a menudo–, e iniciativas de los propios grupos de trabajadores.

En lo que hace a las políticas estatales, a nuestro juicio la identificación de distintas categorías de trabajadores es un aspecto central del desarrollo de los sistemas de protección social en general, y de seguridad social en particular. Como mostramos previamente, el Sistema de Seguridad Social en la Argentina fue construido alrededor de la figura del trabajador asalariado formal, y sin duda la protección del trabajo fue parte de la constitución de la propia identidad de esos sujetos, incluida su constitución como actores colectivos. En la perspectiva a la que abona este libro decimos que, al determinar los destinatarios y alcances de la protección, las condiciones de acceso y las garantías de la misma, 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 de reconocimiento de merecimiento de esa protección.

En cuanto a las iniciativas de los propios grupos de trabajadores, ellas han tendido a ser más o menos adaptativas o defensivas, o incluso a desarrollar estrategias que pretenden superar el dominio del capital. Así junto con la cate-

goría de los asalariados formales (base del sistema previsional y de asignaciones familiares hasta el 2009) tomamos como objeto de estudio a la de los trabajadores autogestionados. En la perspectiva de este trabajo, con independencia de su tamaño –poco relevante respecto de la fuerza de trabajo no protegida– interesa incluirlos por tratarse de una categoría de trabajadores que por una parte es estatalmente estimulada de manera activa, y por otra desarrolla prácticas en las que se ponen en juego otras relaciones (de propiedad, con otros grupos sociales), otras capacidades y otras condiciones. Un elemento definitorio en la elección de este grupo de trabajadores es que esas condiciones están siendo asumidas en un proceso de autoidentificación y organización, en el cual es planteada la cuestión de los derechos y la protección. Como se verá se abre aquí una cuestión de principal importancia para nuestro trabajo.

Presentados los contenidos que el libro recorre, expondremos a continuación el orden y la forma en que lo hace.

Con diferentes niveles de profundidad, producto del propio desarrollo del objeto abarcado en cada una de ellas, este libro se compone de dos partes, elaboradas en torno de dos criterios diferentes de organización. En la primera de ellas nos ocupamos del Sistema de Seguridad Social como sistema institucionalizado de protección y analizamos dos de sus componentes, el previsional y de asignaciones familiares, lo que fundamentaremos más adelante. La segunda comienza a explorar las características, políticas e instituciones que, según acabamos de decir, promueven a la categoría emergente o en surgimiento de los trabajadores autogestionados.

La primera parte (“La seguridad social globalmente considerada”) consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos, titulado “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”, su autor, Javier Curcio, describe las transformaciones ocurridas en el Sistema de Seguridad Social argentino entre 1990 y 2010 en lo que hace a su estructura institucional, sus componentes, prestaciones y formas de funcionamiento. El análisis que presenta Curcio, tributario de un trabajo llevado adelante en los últimos años por CEPAL (Cetrángolo y otros, 2009), ofrece una caracterización sistemática del Sistema de Seguridad Social argentino en su configuración actual, incluidas las importantes transformaciones que analizamos en el libro. Con la lectura de este primer capítulo el lector tendrá a disposición los riesgos reconocidos por el Sistema de Seguridad Social, las formas institucionales de las agencias que de ellos se ocupan y las condiciones generales mediante las cuales se hace efectiva la protección.

La autoría del segundo capítulo –que lleva por título “Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010”– pertenece a Alejandra Beccaria, Javier Curcio y Marisa Fournier. El punto de mira y el objetivo de este capítulo se alejan del anterior, pues en este caso los autores se proponen identificar y describir las formas de relacionamiento que distintos segmentos de población tienen con el Sistema de Seguridad Social, en virtud de sus específicas vinculaciones con el mercado de trabajo. A la vez, el capítulo pretende aproximarse a los modos en que las transformaciones que a lo largo del período considerado experimentó el mercado de trabajo se expresaron en diferentes condiciones de protección. De acuerdo con lo que hemos señalado más arriba, puede anticiparse que, al enfatizar la observación de grupos de población y sus respectivas condiciones laborales, este segundo capítulo caracteriza las condiciones de partida para la identificación de lo que denominamos distintas categorías de trabajadores, y de su relación con el Sistema de Seguridad Social.

Los capítulos 3 y 4 se detienen en los dos componentes del Sistema de Seguridad Social cuyo análisis, según advertimos, tratamos especialmente particularizando en los procesos de reforma a través de los cuales adquirieron su configuración presente. Ellos son el sistema previsional (capítulo 3) y el sistema de asignaciones familiares (capítulo 4). La selección de ambos componentes se vincula con lo que consideramos las dos mayores transformaciones encaradas en los sistemas de protección, en sí mismas, y por su capacidad de arrastrar tras de sí una resignificación de la protección social entendida de manera global. Por un lado, nos referimos en lo previsional a la eliminación del sistema de capitalización y a la re-estatización de los fondos, vigente desde enero de 2009; y por otro lado, a la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS), extensión de las asignaciones familiares por hijo a segmentos de población históricamente no alcanzados por el mismo; básicamente, trabajadores informales.

El proceso mencionado en primer término es la materia del capítulo 3 (“**La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección**”), de autoría de Alejandra Beccaria y Claudia Danani; el mismo constituyó el más claro signo de contra-reforma, en el sentido de desmontar un dispositivo clave y representativo como pocos de la reforma neoliberal. Pero, según afirman las autoras, a la vez cobijó lo que viene presentándose como un camino de redefinición parcial –y también contradictoria– de las condiciones de acceso a la protección previsional,

lo que queda expuesto en la evolución de las tasas y formas de cobertura antes y después del año 2003. Finalmente, este capítulo también pretende mostrar la densidad de la disputa por el reconocimiento de derechos y responsabilidades, disputa enteramente político-cultural que enfrenta a los elencos oficiales con distintos sectores de oposición política y mediática.

La segunda de las políticas mencionadas, la creación de la AUHPS, da lugar al análisis del componente de asignaciones familiares: de él se ocupan María Ignacia Costa y Susana Hintze en el capítulo 4, bajo el título “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación en la protección”. El capítulo transita en los dos planos anunciados: el del análisis de los aspectos que corresponden propiamente al sistema de protección, y el 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 de la protección de los niños, niñas y adolescentes y de la noción de “derecho a la protección”. Asimismo, el capítulo muestra que la AUHPS 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. Al igual que el capítulo anterior se adentra en la disputa político-cultural que enfrenta oficialismo y oposición respecto de la legitimidad de la medida.

El título de la segunda parte del libro advierte sobre el vector que, como dijimos, es de naturaleza diferente al de la primera parte: “Problemas específicos de la protección social de los trabajadores autogestionados: relaciones sociales e instituciones”, en ella 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 de las instituciones y políticas que los promueven.

También su extensión es diferente: el lector encontrará en esta segunda parte tres capítulos. En el primero de ellos (el capítulo 5), elaborado por Susana Hintze y Gonzalo Vázquez, es introducida 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”), su autor Gonzalo Vázquez revisa los conceptos relacionados al trabajo asociativo y autogestionado y sus agentes, así como su reconocimiento como categoría y sujeto emergente. Lo hace en diálogo con las conceptualizaciones de autores pertenecientes al campo de la economía social y solidaria latinoamericana. A continuación caracteriza a las

organizaciones en las que se desarrolla este tipo de trabajo y presenta un análisis del potencial de sus organizaciones en lo productivo, formativo y político. Finalmente hace referencia al proceso de construcción de la identidad de los trabajadores autogestionados en la Argentina, así como a su actual falta de reconocimiento en distintos niveles (estadístico, normativo, legal, político, etc.) y en la manera en que esto influye negativamente en sus posibilidades de acceso a la seguridad social.

Finalmente, en el séptimo y último capítulo (“Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina”), María Ignacia Costa, María Victoria Deux Marzi y Susana Hintze se proponen 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. Para ello presentan la noción de economía social y solidaria, campo en que inscriben su perspectiva de análisis. Avanzan en una mirada histórica de largo plazo de las unidades organizativas relevadas que incluye su caracterización cuantitativa y la identificación de distintas etapas o momentos de creación. El capítulo incluye también la comparación entre dos momentos (la situación a junio 2007 y a diciembre 2009) que permiten mostrar cambios entre los dos gobiernos de la presente década.

Dos últimas referencias completan la presentación de la obra. La primera se vincula con la edición: aunque hemos concebido el libro como una unidad, quisimos facilitar la utilización de los capítulos para lectores especializados o interesados sólo en alguno/s de ellos. Ello conllevó el esfuerzo por lograr que los capítulos fueran lo más “autocontenidos” posible. Así, por ejemplo, en lugar de la clásica bibliografía al final del libro, cada capítulo consigna la suya, aún a sabiendas de que hay referencias que se repiten en varios de ellos. Asimismo, decidimos repetir alguna información básica cuando en la escritura o en las sucesivas lecturas encontramos que, aunque ya consignada en el capítulo correspondiente, era necesaria para comprender el análisis de otro capítulo. Así, esperamos estar contribuyendo a una circulación más fluida y a un aprovechamiento más íntegro del material.

La segunda referencia remonta a los antecedentes del libro. En conjunto, este trabajo expresa y actualiza diversas herencias de investigación. Por una parte, continúa con la tradición de investigación en políticas sociales del Instituto del Conurbano. El concepto de *reproducción social*, que hace referencia a la *imbricación real* entre los procesos que se desarrollan a nivel micro y macro

social, así como a una comprensión sostenida en una mirada necesariamente relacional de esos procesos, ha sido uno de los soportes conceptuales fuertes del enfoque desarrollado por los equipos de investigación del Instituto y en particular del Área de Política Social. Este libro recoge aquella tradición, para la cual las políticas sociales hacen parte del proceso de reproducción social y, por lo tanto, deben ser pensadas en clave de mediaciones (y por ello como contradictorias, problemáticas, fragmentarias, no funcionales) entre estructura y sujeto, entre modelos de sociedad y organización cotidiana, entre estructuras socio-económicas y familiares. Ese es el bagaje con el que pretendemos sumarnos y contribuir a las actuales discusiones sobre la protección social.

A su vez, el libro es también heredero de la tradición de investigación que toma como objeto formas de organización de la economía y la sociedad entendidas como alternativas al orden capitalista. Desde su creación el Instituto es pionero en el estudio de un campo que, habiendo transitado en América Latina por diferentes denominaciones (economía popular, social, del trabajo, y en este volumen, economía social y solidaria, refiere a la investigación de una estrategia de constitución de nuevas relaciones sociales que responden a la idea de *otra economía*, cuyo eje no es la reproducción del capital, sino la centralidad del trabajo en la reproducción de la vida.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) (2010): *La medición de derechos en las políticas sociales*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires.
- Castel, Robert (2003): *La inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.
- CEPAL (2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago.
- CEPAL (2006): *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y equidad*, Santiago.
- Cetrángolo, Oscar (ed.) (2009): *La seguridad social en América Latina y el Caribe: Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Danani, Claudia (2005): *La construcción sociopolítica de la relación asalariada: Obras Sociales y Sindicatos en la Argentina, 1960-2002*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales/Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, mimeo.

- Garretón, Manuel (1982): “Transformación social y refundación política en el capitalismo autoritario”, en Rojas Aravena, Francisco (editor), *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*, FLACSO, San José.
- Isuani, Aldo (1985): *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Lechner, Norbert (1981): “Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del estado”, en *Revista Mexicana de Sociología* N° 3, Vol. 43, UNAM. México.
- Mesa-Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio (1998): *Manual de Economía de la Seguridad Social*, CLAEH, Montevideo.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010): “Hacia un piso mínimo de protección social”, Documento 100226, 10/05/2010.
- Offe, Claus (1990): “Teoría del Estado y Política Social”, en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- OIT (2001): *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*. Actas Provisionales-Informe de la Comisión de la Seguridad Social, 89° Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chébez, Víctor (2001): “El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”, trabajo presentado en el VI° Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5 al 9/11/2001.
- Sábato, Hilda (1985): “La formación del mercado de trabajo en Buenos Aires, 1850-1880”, en *Revista Desarrollo Económico* N° 96, Buenos Aires.



PRIMERA PARTE  
**LA SEGURIDAD SOCIAL  
GLOBALMENTE CONSIDERADA**



# Capítulo 1

## **Descripción del Sistema de Seguridad Social:** componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI

*Javier Curcio*

### **1. Presentación**

La seguridad social suele definirse como el conjunto de programas y políticas, denominados seguros sociales, que tienen como objetivo cubrir riesgos frente a la probabilidad de ocurrencia de algunos hechos. Siguiendo a Cetrángolo (2009) entre otros, los programas enmarcados en la seguridad social se constituyen con el fin de proveer certidumbre y asegurar a las personas frente al riesgo de pérdidas de ingresos o shocks de gastos asociados con el retiro en la vejez, invalidez, enfermedad, accidentes, fallecimiento o situación de desempleo.

En la Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social define a la seguridad social como “El conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado, que tienen como objetivo mantener el nivel de vida de la población y asistir a los necesitados, mediante prestaciones en dinero y servicios, cuando son afectados por contingencias consideradas socialmente protegibles” (ANSES, 2010). La Constitución Nacional en su artículo 14bis, expresa que “...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”.

Más allá de lo adecuado de la caracterización del conjunto de prestaciones que conforman a la seguridad social en la Argentina como “sistema” –contro-

versia que ya se señaló en la introducción del libro—, el objetivo del presente capítulo es caracterizar la configuración actual de sus distintos componentes principalmente en su dimensión institucional, incorporando en ese ejercicio las modificaciones efectuadas en las últimas dos décadas.

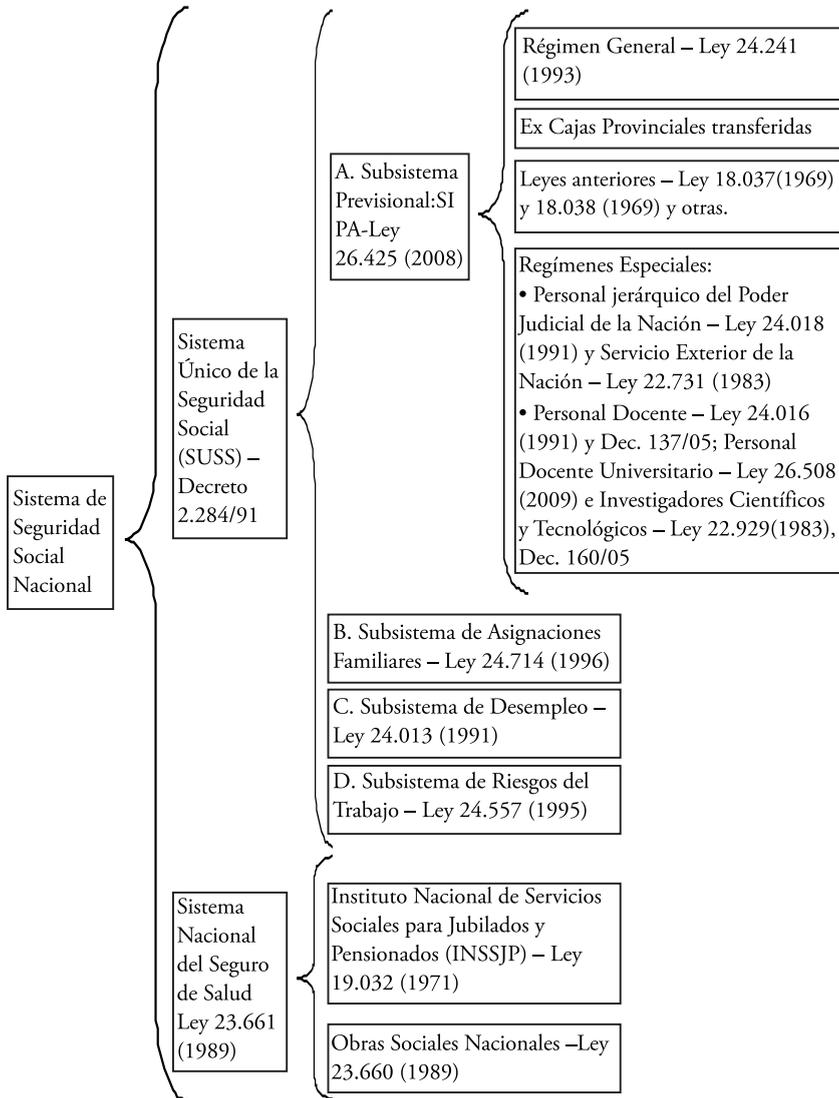
En general, las prestaciones de seguridad social fueron planteadas históricamente sobre la base de modelos de financiamiento contributivos. En estos, trabajadores y empleadores aportan un porcentaje determinado del salario destinado al financiamiento de los gastos resultantes de las posibles eventualidades. En ese sentido, si se considera además el financiamiento proveniente de recursos correspondientes al sector público que suelen volcarse a estas prestaciones, podemos decir que los seguros sociales mantienen un esquema de financiamiento a partir de contribuciones tripartitas (de asegurados, empleadores y Estado) sobre la nómina salarial (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

Los programas de seguridad social en la Argentina son mayoritariamente contributivos pero ello no implica necesariamente que los beneficios estén ligados ni directa ni proporcionalmente a los aportes y contribuciones, debido a que uno de los principios de la seguridad social es el de solidaridad y ello supone la posibilidad de generar redistribuciones. Además, en algunos casos esas prestaciones contributivas son complementadas con políticas que podemos denominar “no contributivas” vinculadas a la búsqueda de extender la protección social en los términos presentados en el capítulo introductorio de este libro.

Desde una perspectiva jurisdiccional el Sistema de Seguridad Social en el país está conformado por el sistema administrado por el gobierno nacional, que siguiendo a ANSES (2010) llamaremos “Sistema de Seguridad Social Nacional”, y también por los sistemas gestionados por provincias y municipios, además de las cajas previsionales de bancos y asociaciones profesionales y los subsistemas nacionales separados para las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Seguridad Interior y otros subsistemas específicos.

El Sistema de Seguridad Social Nacional se esquematiza en el siguiente cuadro, en el que se clasifican las prestaciones en dos grandes sistemas que pretenden estar unificados. Se trata del “Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS)” creado en 1991, a comienzos del período bajo análisis y del “Sistema Nacional del Seguro de Salud” dispuesto por la Ley 23.661, sancionada a finales de 1988, que a su vez comprende al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) —conocido también como Programa de Atención Médica Integral (PAMI)— y a las obras sociales nacionales. El SUSS está constituido por cuatro subsistemas (previsional, de asignaciones familiares, de desempleo y de riesgos del trabajo) que en todos los casos sufrieron modificaciones durante las últimas dos décadas.

**Cuadro 1: Conformación del Sistema de Seguridad Social Nacional**



Nota: En el caso de las leyes se señala entre paréntesis el año de publicación en el Boletín Oficial.

Fuente: ANSES (2010)

El SUSS depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y tiene a su cargo la administración del régimen nacional de jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y desempleo. El SUSS absorbió las funciones del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), de las Cajas de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio (CASFEC), Personal de la Industria (CASFPI), Personal de la Estiba, Actividades Marítimas Fluviales y de la Industria Naval (CASFPEMAR) y el de los sistemas de prestaciones para desempleados (ANSES, 2010).

En relación con la gestión del sistema, durante 1991 se creó por decreto (Decreto PEN 2.741/91) la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como organismo descentralizado bajo jurisdicción del MTEySS con fines de administración, contralor y fiscalización del SUSS<sup>1</sup>. Por su parte, el Decreto PEN 507/93 sancionado en 1993 dispuso que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se encargue de aplicar, recaudar, fiscalizar y ejecutar judicialmente los recursos de la Seguridad Social correspondientes al régimen nacional de jubilaciones y pensiones, subsidios y asignaciones familiares, Fondo Nacional de Empleo y todo otro aporte o contribución que deba recaudarse sobre la nómina salarial (incluidas las obras sociales nacionales).

Para caracterizar las prestaciones enmarcadas en los distintos componentes del Sistema de Seguridad Social en la Argentina según su configuración actual, utilizaremos la clasificación realizada por la CEPAL (Cetrángolo, 2009), en el marco del “Programa destinado a mejorar la medición del Gasto Social”. Allí se reordena a los seguros sociales de la Argentina en los siguientes grandes componentes: i) Seguros de Vejez, Invalidez y Fallecimiento; ii) Seguros de Desempleo; iii) Sistema de Asignaciones Familiares; iv) Seguros de Riesgos del Trabajo y; v) Seguros de Salud, que contemplan a las Obras Sociales y el INSSJyP – PAMI.

A continuación, presentamos una breve descripción de la evolución de cada uno de los componentes señalados durante la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI, poniendo énfasis en las transformaciones ocurridas en esos programas en lo que hace a su estructura institucional, sus características, prestaciones y formas de funcionamiento. Es necesario aclarar que se excluye del presente capítulo el análisis sobre el nivel y la evolución de la cobertura y alcance de cada programa porque ello será tratado específicamente en el capítulo

---

<sup>1</sup> Actualmente la ANSES administra los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares y también los ingresos del Fondo Nacional de Empleo.

2, en relación con las vinculaciones existentes con el mercado de trabajo y lo que denominamos distintas categorías de trabajadores.

Por último señalamos que si bien el objetivo del trabajo abarca el período comprendido entre los años 1990 y 2010 utilizaremos la información más actualizada posible, de acuerdo con la disponibilidad de cada fuente.

## **2. Seguros de vejez, invalidez y fallecimiento**

La cobertura de los seguros de vejez, invalidez y fallecimiento tienen como objetivo garantizar el ingreso que permita solventar las necesidades de consumo durante distintos momentos del ciclo de vida de los individuos y sus dependientes, especialmente ante la ocurrencia de eventos que, como lo mencionados, impiden la manutención de la persona y del grupo familiar. En la Argentina podemos discriminar estas prestaciones entre el denominado régimen nacional de previsión social y los llamados regímenes especiales.

La evolución del régimen nacional de previsión social<sup>2</sup> muestra que, luego de un largo proceso de integración sucesiva de regímenes previsionales parciales y de la posterior unificación en 1969 en el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), durante la década de los '80 y principios de los '90 el SNPS comenzó a mostrar problemas de sustentabilidad financiera. Esas dificultades correspondían, entre otros factores, a la caída de los salarios reales y el posterior incremento del desempleo e informalidad, al agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo, a la rápida expansión de la cobertura y al proceso de envejecimiento poblacional. Al problema de insustentabilidad se sumaba la imposibilidad de cumplir con el compromiso asumido por el estado argentino de otorgar un beneficio equivalente al 82% del salario de un trabajador en actividad en un puesto similar (véase Cetrángolo, 1994 y Cetrángolo y Grushka, 2004).

En 1994, mediante la sanción de la Ley N°24.241, entró en vigencia el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), compuesto por dos sistemas: uno público, organizado por un régimen financiero de reparto y gerenciado por la ANSES, y un régimen basado en la capitalización individual y administrado por empresas privadas, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Este componente es específicamente abordado en el capítulo 3.

<sup>3</sup> En el debate parlamentario de la ley se incluyó la creación de una administradora pública – Nación AFJP dependiente del Banco de la Nación Argentina– con el objetivo de actuar como empresa “testigo” en un mercado abierto a la competencia con las restantes firmas autorizadas

El sistema de capitalización ofrecía a los trabajadores el servicio de administración de sus ahorros compulsivos en diferentes activos. A cambio de dicha actividad, las AFJP recibían una comisión proporcional al salario del trabajador. Todos los trabajadores formales mayores de 18 años se encontraban obligados a afiliarse al SIJP teniendo la opción de elección entre el tradicional régimen de reparto y el sistema de capitalización individual. La Ley N° 24.241 excluía la posibilidad de que aquellos individuos que optaran por el régimen de capitalización traspasaran sus ahorros al régimen de reparto, en tanto sí era posible la acción inversa. Por otra parte, todos los individuos que no ejercieran su opción de elección, denominados indecisos, eran transferidos al régimen de capitalización. No obstante, una vez elegido el régimen privado era posible el traspaso entre diferentes AFJP del sistema.

Complementariamente, durante la reforma de 1994 se introdujeron algunos cambios a los parámetros del sistema, aumentando la edad de retiro de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres, junto con un mayor requisito de años de contribución, pasando de 20 a 30 años.

El esquema de financiamiento fue diseñado sobre la base de aportes personales equivalentes al 11% de los ingresos de dependientes y presuntos ingresos de autónomos, y un aporte patronal del 16% sobre el ingreso. Además de los ingresos directos por contribuciones, se han incorporado una serie de recursos tributarios, algunos específicos y el 15% de la masa coparticipable total para financiar el segmento público.

Respecto de los mecanismos de determinación del beneficio, la configuración del sistema de pensiones argentino planteaba dos pilares. El primero era la Prestación Básica Universal (PBU) administrada por un régimen de reparto a cargo del estado que otorgaba prestaciones definidas similares a todos los asegurados que cumplen las condiciones de edad y años de contribución.

El segundo pilar permitía optar entre el pago provisto por los dos regímenes vigentes. El régimen de reparto que otorgaba la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) equivalente a 1,5 veces el salario promedio de los últimos 10 años por cada año aportado al régimen de reparto después de 1994, o el régimen de capitalización que otorgaba la Jubilación Ordinaria (JO).

Los trabajadores en transición, es decir, aquellos que habían hecho contribuciones en el antiguo sistema previsional previo a 1994, tenían derecho a

---

para funcionar, ofrecer una garantía de rentabilidad mínima nominal en moneda local a sus afiliados e invertir un mínimo del fondo de pensiones administrado en instrumentos financieros para fomentar el desarrollo de las economías regionales.

una prestación definida por los aportes y contribuciones realizados hasta dicho año, denominada Prestación Compensatoria (PC), igual a 1,5 veces el salario promedio de los últimos 10 años por cada año aportado al régimen de reparto antes de la reforma. Esta prestación, al igual que la PBU, se otorgaba cualquiera fuera el régimen elegido por el afiliado.

Luego de la crisis socioeconómica y política que hizo eclosión a finales de 2001 se reabrió el debate sobre las dificultades pendientes en relación con el sistema de pensiones<sup>4</sup>. En ese contexto entre los años 2005 y 2008 se tomaron una serie de medidas acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional vigente que, si bien no cambian la esencia del sistema dual instaurado en 1994 tras la incorporación del régimen de capitalización individual, permitían remozar el régimen de reparto y utilizarlo como plataforma para alcanzar un mayor nivel de cobertura previsional (Cetrángolo y Grushka, 2008).

Entre esas reformas destacamos dos: en primer lugar, la denominada “moratoria previsional” (Decreto PEN N° 1454/05, modificatorio de la Ley N°24.476) que implicó básicamente otorgar la posibilidad de acceder a un haber jubilatorio a toda persona que tenía edad para jubilarse pero que no cumplía con la exigencia de 30 años de aportes acumulados (ver capítulos 2 y 3 del presente libro). En segundo lugar, la modificación instrumentada mediante la Ley N°26.222, sancionada en febrero de 2007, que introdujo algunos cambios en las reglas de juego del sistema previsional argentino. En efecto, esta última concedió a los afiliados la libertad de opción de régimen (reparto o capitalización) cada cinco años y, por otra parte, a partir de la aprobación de esa norma aquellos trabajadores que ingresaban por primera vez al mercado formal de trabajo y que no ejercían su opción de elección (indecisos) eran designados automáticamente al régimen de reparto en contraposición a lo realizado hasta ese momento.

En el año 2008 se sancionó la Ley N°26.417 que establece un criterio de movilidad de las prestaciones del régimen público de reparto basado en un índice construido a partir de la evolución en la recaudación del sistema por parte de la ANSES y la mayor variación entre el índice RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) y el índice de salarios publicado por el INDEC (ver capítulo 2).

Finalmente, mediante la Ley N°26.425 sancionada en noviembre de 2008, se derogó el régimen de capitalización y se unificó el régimen de reparto en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que sustituyó al antiguo SIJP

---

<sup>4</sup> Estos aspectos son desarrollados en el capítulo 3.

(ver capítulo 3). El nuevo régimen restituye al SIPA los aportes personales (11% del salario) de los trabajadores antes afiliados al Régimen de Capitalización. Por otra parte, a partir de la sanción de la ley, los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización, pasan a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen previsional público, creado por el Decreto 897/07.

El SIPA comprende a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia en la actividad pública o privada, o que ejerzan actividades en forma autónoma. Se encuentran excluidos el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años. También se excluyen personas afiliadas a otros sistemas de tipo provincial, local y/o profesional, siempre que no ejerzan en forma simultánea alguna de las actividades previstas en la Ley N°24.241.

En el caso de los empleados públicos provinciales, luego de una serie de reformas en el sistema desarrolladas durante la década de los '90 que implicaron la transferencia de algunos regímenes provinciales a la órbita nacional, sólo trece jurisdicciones mantienen sus cajas previsionales en forma independiente al SIPA, aunque la gran mayoría de ellas celebraron convenios con la administración nacional que implican financiamiento de los desequilibrios por parte del gobierno central y armonización de los parámetros jubilatorios en los sistemas subnacionales<sup>5</sup> (ver capítulo 2).

Los trabajadores autónomos también están incluidos en el SIPA y realizan aportes que son calculados como un porcentaje sobre una renta de referencia o presunta<sup>6</sup>. Además, existe un Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, también denominado Monotributo, al cual pueden adherir los trabajadores independientes siempre que reúnan determinados requisitos vinculados con los ingresos brutos, la superficie destinada a la actividad y la energía eléctrica consumida, entre otros. Este Régimen Simplificado contempla la existencia de dos subregímenes especiales, el Monotributo Eventual y el Monotributo Social. El primero comprende a los sujetos cuya actividad se

---

<sup>5</sup> Las jurisdicciones que no transfirieron sus cajas previsionales al SIPA son las provincias pampeanas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa), del Noreste (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) y patagónicas (Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego). Para más detalles sobre los sistemas provinciales de pensiones ver Cetrángolo y Curcio (2005) y Cetrángolo y Grushka (2008).

<sup>6</sup> Para más detalles sobre la determinación de los aportes y la renta presunta para los trabajadores autónomos ver Bertranou (2009).

desarrolla en forma eventual u ocasional, mientras que el segundo está dirigido a las personas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada.

Finalmente, es importante destacar que existen otros grupos de trabajadores activos que están eximidos de cotizar al régimen nacional integrado. De hecho, coexisten alrededor de 130 regímenes independientes: una caja de las Fuerzas Armadas, cuatro cajas de las fuerzas de seguridad (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Servicio Penitenciario), seis regímenes especiales o de privilegio nacional, más de 75 cajas profesionales provinciales, 22 cajas de empleados municipales y 24 cajas de compensación o complementarias<sup>7</sup>, además de las 13 cajas de empleados provinciales no transferidas al gobierno nacional que mencionamos anteriormente.

Las cajas de profesionales se encuentran vinculadas a las instituciones (colegios) que agrupan a trabajadores de las disciplinas correspondientes y poseen matrícula (Bertranou y Bonari, 2005). Estas cajas que cuentan con, aproximadamente, 500.000 profesionales afiliados (Bertranou, 2009), recaudan aportes de sus afiliados y pagan prestaciones jubilatorias según los años aportados. Esos trabajadores independientes se encuentran obligatoriamente comprendidos en los regímenes provinciales correspondientes y su incorporación al SIPA es voluntaria.

Desde la perspectiva del gasto del sistema previsional, es posible analizar las erogaciones en concepto de funcionamiento y prestaciones realizadas por el tradicional régimen público de reparto, por las cajas provinciales de previsión social y por el sistema de AFJP. En 2007, último año con los tres datos disponibles, el 77% del gasto fue ejecutado por el régimen de reparto, seguido por las cajas provinciales (19%) y el sistema de capitalización (4%). Tal resultado se encuentra asociado con el proceso de maduración de los regímenes. A diciembre de 2007, el SIJP contaba con 4,9 millones de beneficios de los cuales sólo 246 mil recibían el flujo de los aportes realizados al régimen de capitalización (Cetrángolo, 2009).

En términos de evolución medida a precios corrientes el gasto previsional muestra un comportamiento relativamente estable entre 1993 y 2002 (cuadro 2). A partir de este último año, presenta una tendencia creciente debido a la importancia relativa del gasto en prestaciones otorgadas por el régimen de reparto, el crecimiento como consecuencia de los incrementos sucesivos en los haberes previsionales y posteriormente por efecto de la moratoria (ver capítulos 2 y 3).

---

<sup>7</sup> Para más detalles ver Cetrángolo (2009).

## Cuadro 2: Gasto del Sistema de Previsión Social (1993-2009)

Montos expresados en miles de millones de pesos corrientes

Año	Gasto Público Previsional Nacional <sup>(a)</sup>	Gasto Público Previsional Subnacional <sup>(b)</sup>	Gasto Previsional AFJP <sup>(c)</sup>
1993	13.794	4.848	
1994	16.290	4.901	
1995	16.569	5.049	
1996	17.716	4.059	974
1997	17.910	4.036	1.180
1998	18.011	4.238	1.166
1999	17.950	4.405	972
2000	17.971	4.545	934
2001	17.199	4.672	989
2002	17.192	4.874	1.091
2003	19.600	5.090	1.628
2004	22.284	6.042	1.749
2005	24.909	7.825	2.125
2006*	32.364	9.797	2.266
2007*	51.649	12.675	2.576
2008*	63.147	S/I	S/I
2009*	83.252	S/I	

(\*) Cifras provisionales.

S/I: Sin información.

Notas:

(a) El Gasto Público Previsional Nacional contempla todas las erogaciones ejecutadas por el tradicional régimen de reparto, el componente público del régimen de capitalización y los pagos realizados por los regímenes especiales (Poder Legislativo, Poder Judicial, Policía Federal, Fuerzas Armadas) y los gastos administrativos. Se excluyen las Pensiones Asistenciales.

(b) Contempla el gasto operativo y el pago de beneficios.

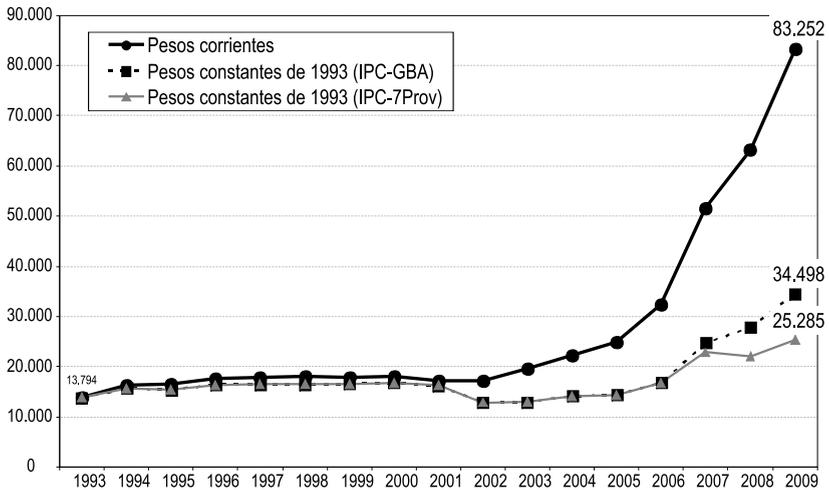
(c) El Gasto Previsional de las AFJP contempla los gastos operativos y las disminuciones de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones derivadas del pago de las Jubilaciones Ordinarias y las transferencias a las Compañías de Seguros de Vida.

Fuente: Elaboración propia en base a Cetrángolo (2009) y datos suministrados por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS/MECON).

Al descontar el impacto del aumento de los precios experimentado en el período sobre la serie de gasto público previsional nacional, obtenemos que el aumento entre 1993 y 2009 es sensiblemente menor al incremento nominal que es del orden de 500%. Si utilizamos como deflactor el índice de precios elaborado por el INDEC, el incremento del gasto en esta función se recorta a 150%, y si se recurre al índice alternativo construido a partir del IPC oficial de 7 provincias<sup>8</sup>, el crecimiento del gasto representa 83%.

**Gráfico 1: Gasto público previsional nacional (1993-2009)**

Montos expresados en miles de millones de pesos corrientes y constantes de 1993\*



Fuente: Elaboración propia en base a Cetrángolo (2009) y datos suministrados por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS/MECON).

<sup>8</sup> El índice correspondiente a los aglomerados de 7 provincias (Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma) se utiliza como alternativa frente a los cuestionamientos generalizados hechos al índice oficial elaborado por el INDEC a partir de 2007, en relación con la subestimación en el comportamiento del incremento del nivel de precios.

### 3. Seguro de desempleo

Uno de los instrumentos utilizados para proteger a los trabajadores del riesgo de caída de ingresos asociada al desempleo son los Seguros de Desempleo. El diseño tradicional y habitual de estos programas se basa en el principio de seguro. Esto, complementado con programas asistenciales, constituye uno de los mecanismos de protección más utilizados en los países desarrollados (Cetrángolo, 2009).

El seguro es una política pasiva del mercado de trabajo diseñada para mejorar la situación de los trabajadores en caso de ocurrir una situación de desempleo temporal. El principal beneficio del Seguro de Desempleo es brindar seguridad en los ingresos de modo de evitar grandes cambios en el consumo de los hogares mientras algún miembro del hogar permanece desocupado, así como una base de estabilidad que permita la búsqueda de empleo y la reincorporación al mercado en mejores condiciones.

En la Argentina, la legislación sobre el Seguro de Desempleo a nivel nacional surge en el año 1991 con la sanción de la Ley N° 24.013 (Ley Nacional de Empleo). Sin embargo, la protección por desempleo tiene como antecedente el programa para los trabajadores de la construcción del año 1967 y distintas normas transitorias sancionadas en la década del '80 destinadas al otorgamiento de subsidios temporales de desocupación. Por su parte, existen algunas jurisdicciones provinciales que presentan políticas subnacionales relacionadas con el aseguramiento frente al desempleo, que no fueron incluidos en el presente trabajo en virtud de su escasa magnitud.

Los trabajadores que cuentan con la protección contra el riesgo de desempleo son aquellos que mantienen un contrato de trabajo regido por la Ley de Contrato de Trabajo (Ley N° 20.744 de 1974) y aquellos comprendidos en el Régimen Nacional de la Industria de la Construcción que tienen un régimen especial<sup>9</sup>. Están excluidos los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores agrarios, los trabajadores de la administración pública tanto nacional, provincial y municipal, los docentes del sector privado y quienes estén contratados bajo la modalidad de "pasantías".

El acceso a las prestaciones requiere que los trabajadores se encuentren en situación legal de desempleo, haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo un

---

<sup>9</sup> En el año 2000, se incorporó al sistema de prestaciones por desempleo a los trabajadores de la industria de la construcción (Ley N° 25.371).

período mínimo de 6 meses durante los 3 años anteriores al cese de la actividad, y no percibir beneficios previsionales o pensiones no contributivas<sup>10</sup>.

La prestación es equivalente a un porcentaje (50%) del importe neto de la mejor remuneración mensual de los 6 meses anteriores al cese del contrato con el tope del cual hablaremos más adelante. Ese porcentaje es aplicable durante los primeros 4 meses de la prestación y establecido por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Para preservar el incentivo al trabajo y a la búsqueda de empleo, el beneficio disminuye conforme aumenta la extensión del episodio de desempleo: desde el quinto y hasta el octavo mes, la prestación se reduce en un 15% del beneficio percibido durante los primeros 4 meses, en tanto la prestación del noveno al duodécimo se reduce un 30% respecto de la prestación inicial.

Entre los beneficios que ofrece esta cobertura se cuentan –además de la prestación económica mensual señalada– una prestación médico asistencial, el pago de las asignaciones familiares y el cómputo de los aportes previsionales durante el período de vigencia del seguro.

El programa tiene carácter redistributivo por la naturaleza de la relación de financiamiento: los ocupados financian a aquellos desocupados. Asimismo, el establecimiento de beneficios mínimos (\$250) y máximos (\$400) en una economía con un salario mínimo vital y móvil (SMVM) de \$1740<sup>11</sup>, genera que la mayoría de los beneficiarios se concentren en la cota superior de las prestaciones.

En la Argentina si bien el esquema cuenta con más de 15 años y las prestaciones aumentaron considerablemente, su alcance es bajo (ver capítulo 2). En este sentido, la informalidad opera como un obstáculo para su funcionamiento ya que, por su naturaleza contributiva, sólo permite incorporar a los trabajadores asalariados formales.

Si observamos la evolución del gasto invertido por este seguro en el período con información disponible (1993-2007) vemos que en términos reales la evolución de esta serie es errática y no presenta una tendencia clara. No obstante, la recuperación nominal de los últimos tres años de la serie podría sugerir una tendencia creciente, aunque con una varianza muy amplia.

---

<sup>10</sup> El tema de las pensiones no contributivas será presentado en el capítulo 2.

<sup>11</sup> En Agosto de 2010 el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil acordó que el SMVM a partir de ese mes es de \$1740 y desde enero de 2011 será de \$1840.

### Cuadro 3: Gasto del Seguro de Desempleo (1993-2007)

Montos expresados en miles de millones de pesos corrientes y constantes de 1993\*

Año	Gasto del Seguro de Desempleo		Evolución (medida sobre serie mm pesos constantes de 1993)
	(en mm de pesos corrientes)	(en mm de pesos constantes de 1993)	
1993	299	299	
1994	347	334	11,7%
1995	314	292	-12,5%
1996	338	313	7,2%
1997	269	248	-20,7%
1998	226	206	-16,8%
1999	286	264	28,0%
2000	302	282	6,7%
2001	354	334	18,3%
2002	472	354	6,1%
2003	237	157	-55,8%
2004	190	120	-23,4%
2005	206	119	-1,0%
2006*	339	176	48,4%
2007*	413	182	3,5%

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Elaboración propia en base a Cetrángolo (2009) y EPH/INDEC (IPC-GBA).

## 4. Sistema de asignaciones familiares

Las asignaciones familiares consisten en transferencias de ingresos del tipo social, donde se otorga a todos los participantes un monto en relación a la carga de familia que deben sostener. Se las considera como un complemento de los ingresos familiares destinado a mejorar los recursos per cápita de los hogares (Rofman y otros, 2001).

El sistema, que en la Argentina surgió en la década de 1930 con el subsidio a la maternidad y se formalizó en 1957 mediante la creación de cajas compensadoras establecidas por convenios colectivos, no estuvo exento de reformas durante el período bajo análisis<sup>12</sup>.

La fuente de financiamiento de las cajas compensadoras provenía de un aporte patronal de entre 4% y 5% de la masa salarial, el cual luego ascendió al 10% y 12% y a mediados de 1985 se redujo a 9%. En 1991 el aporte destinado a asignaciones familiares disminuyó a 7,5% de la masa salarial y se destinó el 1,5% restante a la creación del Fondo Nacional de Empleo. En ese año se disolvieron las cajas y se unificaron las prestaciones de la seguridad social (excepto obras sociales), incluido el sistema de asignaciones familiares bajo la órbita de la ANSES. El SUSS tomó a su cargo todas las funciones que tenían las Cajas de Subsidios Familiares y éstas fueron disueltas. La meta buscada por el modelo de recaudación unificada fue el control por parte del estado y bajo un único sistema centralizado de la totalidad de los aportes a la seguridad social especialmente los correspondientes a las obras sociales y las asignaciones familiares (Rofman y otros, 2001).

En 1996 se plantea una reforma del sistema de asignaciones familiares con el objetivo de lograr mayor equidad. Esta reorganización concentra los beneficios y excluye de los mismos a los trabajadores con salarios superiores a \$1.500, con excepción de las transferencias en concepto de maternidad o hijo discapacitado que alcanzan a todos los trabajadores.

Dentro del esquema de prestaciones pueden reconocerse dos subsistemas que implican transferencias de ingresos a los hogares. En ambos casos se encuentran definidas por las características laborales de las personas (básicamente el tipo de relación laboral y los ingresos). El primer subsistema es de base contributiva y el segundo, de más reciente creación a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo Para Protección Social (AUHPS) en el año 2009, de base no contributiva. Ambos se encuentran administrados por ANSES.

El subsistema de asignaciones familiares de base contributiva comprende diferentes beneficios, entre los cuales están la asignación por nacimiento, por maternidad, por adopción, por matrimonio, la asignación prenatal, la asignación para hijos menores de 18 años, para hijos con discapacidad y una ayuda escolar. Estas asignaciones familiares de base contributiva consisten en el pago de una suma de dinero mensual, anual o por acontecimiento (dependiendo del beneficio) dirigida estrictamente a los asalariados que se encuentran registrados

---

<sup>12</sup> Para una descripción más amplia ver capítulo 4.

en la seguridad social bajo la modalidad de relación de dependencia<sup>13</sup>. El monto del beneficio está en relación directa con la carga de familia que los trabajadores sostienen, el nivel de salarios y la zona geográfica en donde residen.

Con respecto al subsistema de asignaciones familiares no contributivo, la implementación de la AUHPS a finales de 2009 implicó la extensión de una parte de los beneficios anteriormente mencionados a amplios sectores de la sociedad que no se encontraban cubiertos (ver capítulo 4).

Concretamente, el subsistema no contributivo está dirigido a menores de 18 años que no cuenten con otra asignación y que dependan de trabajadores informales cuyo ingreso no sea superior al establecido por el Salario Mínimo Vital y Móvil, de desocupados que no estén cubiertos por el seguro de desempleo, de trabajadores que forman parte del régimen especial de servicio doméstico o de monotributistas sociales.

El beneficio que otorga la AUHPS comprende una suma mensual cuyo monto es de 220 pesos<sup>14</sup> por cada hijo. Este beneficio se divide en dos partes: una asignación que se abona mensualmente y que es equivalente al 80% del monto total y una segunda parte que se compone del 20% restante que se acumula en una caja de ahorro y cuyo cobro queda sujeto a la verificación del cumplimiento de un conjunto de requisitos establecidos como *condicionalidades* (ver capítulo 4).

Por último, aunque no forma parte del Sistema de Seguridad Social, consideramos necesario hacer referencia a otro mecanismo que, indirectamente, brinda protección a los niños y adolescentes menores de 18 años. En este sentido, a través de la deducción de un monto de dinero al pagar el impuesto a las ganancias en concepto de “asignaciones familiares”, puede ser considerado como otra forma de brindar una transferencia monetaria a los hogares con niños. En este caso, la administración está a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

---

<sup>13</sup> En rigor, este subsistema cubre a su vez a los jubilados y pensionados y a los receptores del seguro de desempleo con dependientes a su cargo. Por su parte se destaca que dentro del grupo de trabajadores en relación de dependencia solamente están habilitados a recibir las asignaciones familiares contributivas aquellos empleados que perciben una remuneración bruta de hasta 4.800 pesos (con excepción de la “ayuda escolar para hijo con discapacidad” que no tiene tope de ingresos). Para más detalles ver capítulos 2 y 4.

<sup>14</sup> Este monto está vigente desde el mes de septiembre de 2010. Al momento de su implementación, el monto correspondía a 180 pesos mensuales, como en el caso de las Asignaciones Familiares contributivas de los grupos de mayores ingresos.

## **5. Seguros de riesgos del trabajo**

En la Argentina, el tratamiento otorgado tradicionalmente a las lesiones ocasionadas por accidentes en el lugar de trabajo tenía como eje la compensación económica del daño ocurrido por parte del empleador. Sin embargo, tales resarcimientos involucraban extensos procesos judiciales que diluían el objetivo de reparación de los daños a la salud y generaban incertidumbre sobre la protección por parte de los empleados e imprevisibilidad financiera para los empleadores.

Si bien como se mencionó en la introducción del libro encontramos antecedentes relacionados con la protección frente a accidentes de trabajo en el año 1912 (Danani, 2005), en julio de 1996 se sancionó la Ley N° 24.557, denominada Ley de Riesgos del Trabajo, que incorpora a la estructura jurídica del país el sistema de prevención y reparación de los siniestros laborales. Conceptualmente este sistema se basa en un esquema de aseguramiento privado con mayor énfasis en la prevención que en las lesiones ocasionadas por accidentes laborales. Adicionalmente, y como una forma de corregir las debilidades del régimen anterior, el nuevo sistema definió como objetivos principales brindar reparaciones integrales y oportunas (asistenciales y económicas), y facilitar que los costos que deben afrontar los empleadores sean previsibles.

La definición del alcance del sistema de aseguramiento requiere establecer cuatro aspectos: las contingencias a ser aseguradas, las obligaciones de los agentes que intervienen, el tipo de prestaciones previstas y el financiamiento del sistema.

Con respecto a las contingencias aseguradas, se distinguen dos tipos: los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Los primeros son todos aquellos acontecimientos súbitos y violentos que ocasionen un daño al trabajador, ocurrido durante su labor o en el trayecto entre el domicilio y el lugar del trabajo. Por su parte, las enfermedades profesionales son aquellas que se derivan como consecuencia de la exposición prolongada a una actividad laboral.

Todos los empleadores, tanto del sector público como privado, se encuentran obligados a contratar un seguro para sus trabajadores a través de las compañías Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART).

Por su parte, las ART deben otorgar prestaciones a los trabajadores de dos tipos: en especie y dinerarias. Las primeras constituyen una compensación reparadora del daño sufrido por el trabajador y consisten en brindar asistencia

médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, entre otras. Tales prestaciones son irrenunciables para el trabajador, en el sentido que no pueden cambiarse por dinero, y son automáticas ya que constituyen parte del contrato que estableció el empleador con la ART. Las prestaciones monetarias son una compensación económica y están estipuladas según el grado de incapacidad padecido por el trabajador.

El procedimiento para la identificación de la incapacidad del trabajador se inicia con la valoración y dictamen de las ART. Esta valoración es considerada “objetiva” puesto que se determina de acuerdo a manuales de procedimientos y a partir del listado de enfermedades. Asimismo, la determinación del grado de incapacidad debe contar con la aceptación del damnificado y en caso de divergencias en cuanto al grado de incapacidad, el contenido y alcance de las prestaciones, la Ley de Riesgos del Trabajo prevé instancias de reclamo.

Finalmente, el sistema de riesgos del trabajo se financia a través de las cuotas abonadas por el empleador a la ART contratada. El monto de dicha cuota se acuerda entre las partes, estando su valor vinculado a los riesgos inherentes de las condiciones específicas de la actividad económica desarrollada por el empleador. La cuota tiene dos componentes: (i) una cápita fija en pesos estimada por cada trabajador de la planta, cuya finalidad es financiar las prestaciones en especie en caso de ocurrencia del siniestro y (ii) una alícuota porcentual sobre la masa salarial declarada, que financia la compensación por la pérdida de oportunidad del trabajador de generar ingresos.

El sistema alcanza únicamente a los trabajadores registrados que desarrollan sus tareas bajo relación de dependencia. Los regímenes de autónomos y otros relacionados con los trabajadores independientes no están obligados a contratar estas coberturas (ver capítulos 2 y 6).

En relación con el nivel de gasto ejecutado por las ART, según observamos en el cuadro 4, si evaluamos la serie medida a precios constantes tenemos una tendencia creciente durante todo el período bajo análisis, a excepción de los años 2001 y 2003 en los que el sistema experimentó un ajuste de 10,1% y 24,3% respectivamente. Lamentablemente no es posible obtener los datos de ingresos de las ART (que darían cuenta directa de los aportes de los empleadores) para analizar si esa caída corresponde a una menor disponibilidad financiera por parte de las empresas y/o a una caída en el empleo formal.

**Cuadro 4: Gasto en Seguros de Riesgos del Trabajo (1998-2007)**

Montos expresados en miles de millones de pesos corrientes y constantes de 1998\*

Año	Gasto en Seguros de RT		Evolución (medida sobre serie millones pesos constantes de 1998)
	(en millones de pesos corrientes)	(en millones de pesos constantes de 1998)	
1998	1.201	1.201	
1999	1.291	1.291	7,5%
2000	1.404	1.404	8,8%
2001	1.263	1.263	-10,1%
2002	1.882	1.882	49,1%
2003	1.424	1.424	-24,3%
2004	1.945	1.945	36,5%
2005	2.684	2.684	38,0%
2006*	3.493	3.493	30,2%
2007*	4.453	4.113	17,7%

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Elaboración propia en base a Cetrángolo Editor (2009) y EPH/INDEC (IPC-GBA).

## 6. Seguro social de salud

El punto de partida de los seguros de salud es la idea de que es necesario brindar protección financiera a los hogares, pues existe el riesgo de que sus miembros contraigan una enfermedad que demande gastos de atención no solventables directamente. En ese esquema, el *seguro social de salud* presenta particularidades tales como que no todos quienes contribuyen a su financiamiento están cubiertos (v.g.: el caso típico de los empleadores), así como que tiende a haber diferencias en los montos de los aportes para las que son coberturas de riesgos relativamente similares (de lo que surge un cierto efecto redistributivo, aún cuando segmentado). Por tal motivo, al hablar de seguridad social el concepto de cobertura formal en salud se encuentra asociado a la proporción de población alcanzada por un seguro en vigencia, que tiene por objeto cubrir esas contingencias financieras y que no ha sido contratado en el mercado.

El Sistema Nacional del Seguro de Salud fue creado mediante la Ley N°23.661 en el año 1989 con el objetivo declarado de otorgar prestaciones de salud igualitarias, integrales y humanizadas, tendientes a la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, que respondan al mejor nivel de calidad disponible y garanticen a los beneficiarios la obtención del mismo tipo y nivel de prestaciones (ANSES, 2010). Sin embargo, como señalaremos en lo que sigue, objetivos y funciones del sistema nacional revisten un grado importante de formalidad.

En efecto, según lo dispuesto por la ley de creación de Sistema Nacional del Seguro de Salud los destinatarios que se encuentran abarcados por el seguro son:

- Todos los beneficiarios comprendidos en la Ley de Obras Sociales (Ley N°23.660).
- Los trabajadores autónomos incluidos en el régimen nacional de jubilaciones y pensiones, con las condiciones, modalidades y aportes que fija la reglamentación y el respectivo régimen legal complementario en lo referente a la inclusión de productores agropecuarios.
- Las personas que, con residencia permanente en el país, se encuentren sin cobertura médico-asistencial por carecer de tareas remuneradas o beneficios previsionales, en las condiciones y modalidades que fije la reglamentación.

Asimismo, para proveer los servicios relacionados con el seguro el sistema comprende a prestadores de distinta naturaleza, que se pueden clasificar en:

- Régimen público de salud: hospitales, dispensarios, centros de salud, etc. Estas instituciones operan bajo la órbita del estado nacional, los estados provinciales o municipales.
- Sistema de Obras Sociales Nacionales: gestiona las prestaciones de salud para los trabajadores y su núcleo familiar primario, y es regulado por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) de acuerdo con lo establecido por la Ley N°23.660 de Obras Sociales.
- Otras obras sociales no reguladas por la SSS (INSSJyP, Fuerzas Armadas y de Seguridad, Poder Legislativo), y las obras sociales provinciales.
- El sector privado: institutos, prepagas, sanatorios, clínicas, etc.

Se destaca entre estas instituciones el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP – PAMI), que fue creado en el año

1971 a partir de la Ley N°19.032 para otorgar cobertura médica y asistencial a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y a su grupo familiar primario. Este organismo se financia con los aportes de los trabajadores en actividad y pasivos, y las contribuciones de los empleadores.

Finalmente, en lo que respecta al financiamiento del sistema, éste se hace a través de:

- Aportes y contribuciones de los empleados y empleadores.
- Aportes de los empleados por beneficiarios voluntarios a su cargo (Obras Sociales).
- Presupuesto Público.
- Recursos del sector privado (gasto de “bolsillo”).

Párrafos antes aludimos a un grado importante de formalidad en lo que hace al objetivo del Seguro Nacional de Salud de garantizar atención sanitaria integral e igualitaria a toda la población, así como a que las acciones se desplieguen desde la promoción y protección de la salud. En efecto, cada una de las dimensiones que consignamos hasta aquí hace, a su modo, a esa formalidad, restando consistencia al sistema principalmente en lo que refiere a su carácter integral e igualitario. Cabe subrayar: *una parte muy importante de la población total del país recibe efectivamente atención sanitaria*. Lo que aquí señalamos es que, si se lo mira en términos de los prestadores considerados, esa cobertura en muchos casos es resultado más de situaciones de *superposición* que de *integración* del régimen público nacional y/o provincial, de los seguros provinciales y de los asociados a la condición laboral (obras sociales); o puede observarse que la muy desigual capacidad de pago (sea por la vía de la afiliación a obras sociales de diferente calidad y solidez prestacional, o de la contratación de seguros privados –prepagas–) da lugar a enormes desigualdades en la atención.

Podemos resumir diciendo que de ello resulta un sistema de aseguramiento obligatorio nominalmente plural, pero en el que uno de los componentes tiene un carácter central, que tracciona recursos y condiciona la administración y gestión de los restantes. En efecto, el sistema nacional comprende a las Obras Sociales Nacionales (OSN) y el INSSJyP, creados mediante leyes nacionales específicas; las Obras Sociales Provinciales (OSP), correspondientes a las 24 jurisdicciones, con marcos jurídicos heterogéneos e independientes; y otras obras sociales, como son las de las Fuerzas Armadas, Policía, universidades nacionales, Poder Judicial y Congreso de la Nación. No obstante, hay un factor clave: en

este conjunto, el *seguro social de salud* (más conocido por el nombre que reciben las entidades, obras sociales) tiene existencia en sí mismo, con formas propias de jurisdicción, recaudación y administración, a la vez que su cobertura deriva de la condición laboral<sup>15</sup>. Ello tiende a redefinir en términos de *derechos* la atención que brinda, y como contrapartida estimula una visualización de otras prestaciones (como las del régimen público) en clave residual (Danani, 2003).

Las obras sociales son organizaciones sindicales orientadas a los miembros del sindicato correspondiente (trabajadores), con gran heterogeneidad en el interior del sistema en términos de servicios financiados y población asegurada. Esencialmente, sus recursos provienen de aportes y contribuciones sobre el salario y actúan predominantemente como financiadoras, contratando servicios de prestación médica al sector privado (médicos, clínicas, institutos, etc.).

Los primeros antecedentes del sistema de OSN son los agrupamientos, a principios del siglo XX, de algunos trabajadores en asociaciones mutuas. Estas asociaciones tenían varios objetivos, entre los cuales la atención médica era el más generalizado. La evolución y crisis de este sistema, junto con las políticas implementadas entre 1943 y 1955, fueron el embrión desde el cual se fue desarrollando un seguro de salud obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia según su rama laboral (Belmartino y otros, 1987).

En 1970 mediante la Ley N° 18.610, se extendió de manera obligatoria el seguro de salud a todos los trabajadores. El sistema se organiza como un instrumento de seguro social obligatorio que incluye, además de las prestaciones de servicios de salud, otros beneficios sociales. Esa ley determinaba la cautividad del aporte a una obra social definida por tipo de actividad, la administración de la obra social a cargo del sindicato, y la regulación del sistema a cargo del Instituto Nacional de obra social (INOS), que contaba con capacidad (discrecional) de manejo de un fondo de distribución para compensar diferencias entre Obras Sociales. Consecuentemente, se constituyeron instituciones con beneficiarios de altos salarios y por tanto con ingresos medios altos, y obras sociales con beneficiarios de bajos salarios y reducidos ingresos medios, a lo que debió agregarse que la administración por sindicato abrió la posibilidad

---

<sup>15</sup> Cabe apuntar que el proyecto original del Seguro Nacional de Salud (elaborado durante el gobierno radical 1983-1989) comprendía en una única estructura a todos los prestadores, incluyendo las obras sociales sindicales. Sin embargo, la debilidad con la que esa administración llegó al final del período presidencial hizo que el proyecto se desdoblara en dos (Ley N°23.660, de Obras Sociales Nacionales y Ley N°23.661, del Seguro Nacional de Salud), con lo cual las obras sociales permanecieron bajo dirección sindical.

de implementar muy diferentes estrategias prestacionales y de gestión; que a su vez dio lugar a estructuras de gastos muy disímiles.

En 1993 (con el Decreto 9/1993) se inició un proceso de deregulación del mercado de seguros sociales de salud a nivel nacional, que introdujo dos transformaciones de importancia: la más conocida de ellas es lo que se llama “libre elección de la obra social”, y es la que precisamente consiste en que en adelante los trabajadores tendrían la posibilidad de elegir la obra social a la cual afiliarse (siempre dentro del régimen nacional). La segunda transformación fue mucho menos difundida y discutida, y sin embargo puede decirse que es la más importante: el Decreto 9/1993 declaró el aporte como “...de carácter *personal* y solidario”, con lo cual quedó eliminado el mecanismo de redistribución que, aunque fuertemente segmentado en el interior de cada sector de actividad, había sido el que mejor había funcionado históricamente (Danani, 2003). Aunque el decreto originario es de 1993, recién en 1996 comenzó su implementación. En este año, en función del Decreto 1.615/06 todas las entidades pasaron a ser reguladas por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS).

Complementariamente, en dicho año se introdujeron dos cambios significativos en las reglas de juego. Por un lado, se estableció una Prestación Médica Obligatoria (PMO) a todas las instituciones. La PMO consiste en una canasta básica de servicios de salud que obligatoriamente todas las obras sociales deben brindar a sus asegurados. De acuerdo con la legislación, las aseguradoras no pueden negar la afiliación a un trabajador que desee cobertura de la PMO, aunque pueden cobrar primas adicionales para ofrecer servicios no incluidos en ésta (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). Este mecanismo fue la contracara, en el plano de la oferta, de lo que la personalización del aporte implicó desde la demanda: la diferenciación de paquetes de servicios financiados según nivel de ingresos de los afiliados, expandiéndose la segmentación al interior de las instituciones (Danani, 2005).

Por otra parte, se diseñó un mecanismo de distribución automática del fondo solidario de redistribución de las obras sociales según algunos criterios: (i) garantizar el costo de la PMO y equiparar niveles de cobertura, (ii) financiar Programas Especiales (alta complejidad, discapacidad, etc.), (iii) sostener la estructura de la SSS y de la Administración de Programas Especiales, y (iv) financiar programas dirigidos a grupos vulnerables, ejecutados por el Ministerio de Salud.

La deregulación del sistema de obras sociales se profundizó en el año 2000, a través de lo dispuesto por el Decreto N° 446/00, que permitió la elección entre

obras sociales, prepagas y empresas formadas especialmente con el objetivo de prestar cobertura médica, que se adhieran al Sistema Nacional del Seguro de Salud. A través de esa norma se establece que a partir del 1° de enero de 2001 los beneficiarios puedan cambiar de institución una vez por año y se obliga a las instituciones a no rechazar a ningún afiliado ni establecer plazos de espera ni exclusiones para la cobertura médica.

Los trabajadores independientes registrados bajo el régimen de autónomos no están alcanzados por las obras sociales ni están obligados a contratar seguros de salud, excepto los monotributistas que, a excepción de los eventuales, poseen cobertura sanitaria coincidente con la PMO a través de las obras sociales nacionales. Para su financiamiento estos trabajadores realizan cotizaciones por montos fijos de \$70 correspondiente al seguro de salud<sup>16</sup>, que se suman al componente tributario y previsional del impuesto.

En un todo de acuerdo con las reformas de la época, esta ampliación de la desregulación del sistema fue presentada como una estrategia que se proponía desarrollar una mayor competencia entre los actores que brindan servicios de salud y mejorar la calidad de las prestaciones a partir del protagonismo activo de los beneficiarios mediante la elección del destino de sus aportes y de las contribuciones de sus empleadores. Cabe anticipar los –como mínimo– magros resultados en esa dirección, lo que se hace especialmente visible en el caso de las empresas de medicina prepaga: ante condiciones que no satisfacen las demandas para la participación plena, vienen compitiendo a través de obras sociales con las cuales contratan y que funcionan como vía de entrada al sistema. En cierto modo, ello obliga a reconsiderar las formas tradicionales de categorizar el sistema de salud: la tripartición entre los sub-sistemas que brindan cobertura a la población –público, de la seguridad social y sector privado– cada vez da cuenta de manera más débil de la naturaleza y relaciones entre las instituciones (Fidalgo, 2008).

Tal como se dijo, el sistema de aseguramiento social en salud para los adultos mayores se encuentra a cargo del INSSJyP, que otorga cobertura a la población jubilada y pensionada. Dicha institución representa la estructura de la seguridad social más importante del país en términos de cantidad y tipos de beneficiarios, y constituye una pieza estratégica en la definición de contratos y mecanismos de pago con los prestadores privados y el sector farmacéutico. Su financiamiento proviene de varias fuentes: (i) los aportes de los trabajadores en actividad, equivalente al 5% del salario –3% aporte personal y 2% patronal–,

---

<sup>16</sup> Valor actualizado a marzo de 2011.

(ii) el aporte de los pasivos, que varía entre 6% y 3% de sus ingresos, según estos superen o no el haber mínimo, y (iii) contribuciones del Tesoro Nacional.

Con respecto a las OSP, éstas brindan cobertura de salud a los trabajadores en relación de dependencia, activos y pasivos, de las administraciones públicas provinciales y municipales (estas últimas por convenio). La afiliación es obligatoria y se hace extensiva al grupo familiar primario. Se estima que otorgan cobertura a 5,5 millones de beneficiarios, representando un 14,4% de la población nacional.

La creación de estas instituciones se lleva a cabo mediante la aprobación parlamentaria de la Carta Orgánica de cada provincia, a través de la cual se les confiere autarquía con respecto al gobierno subnacional. En la práctica, esta condición puede no cumplirse debido a la conformación del directorio o por procesos de intervención establecidos en las leyes provinciales.

Si bien las OSP tienen varias características similares, las mismas no conforman un sistema, ya que no poseen un marco u órgano rector común. Tampoco se encuentran comprendidas en las leyes nacionales que sustentan la creación del Sistema Nacional de Seguros de Salud (Cetrángolo, 2009).

La principal fuente de financiamiento proviene de las contribuciones salariales que se distribuyen entre el empleado y el empleador. El porcentaje de aporte no es uniforme entre provincias aunque rondan entre el 4% y 8% para los aportes personales y entre el 3% y 6,5% para las contribuciones patronales.

Finalmente, el sistema de aseguramiento de salud argentino cuenta con la participación del sector privado mediante el financiamiento prepago. En el capítulo 2 se trata con detalle la cantidad y proporción de personas cubiertas por cada tipo de prestación y el gasto que ellos representan expresado en términos del ingreso de la economía. En resumen, durante el período bajo análisis se observa una mejora en la cobertura pero, al mismo tiempo, persiste una proporción importante de la población en situación de desprotección.

## **7. Principales conclusiones**

Este primer repaso por los componentes de la seguridad social muestra que las múltiples reformas desarrolladas durante las dos décadas analizadas experimentaron modificaciones de signos opuestos: mientras el primer decenio siguió el curso típico de las “reformas neoliberales”, el ciclo abierto con posterioridad a la crisis 2001-2002 constituyó un caso de contra-reforma, en

el sentido de que su orientación tendió a desmontar algunos aspectos claves de las políticas anteriores.

Como se ha visto, la efectividad de esas estrategias de contra-reforma ha sido desigual, entre otras razones porque las instituciones en sí mismas, así como las prácticas de los beneficiarios y los agentes del sistema experimentaron cambios no menores, que actualmente funcionan como nuevas condiciones de partida. Sin embargo, y aunque aún no se dispone de un balance completo del proceso atravesado por ambos ciclos de políticas, en conjunto puede afirmarse que no ha habido políticas de profundización de las reformas de la década anterior, y que en general ha predominado la recuperación del sentido de protección previo a las mismas.

Muchas de las modificaciones implementadas durante la década del '90 dieron lugar a una mayor presencia de instituciones privadas en la gestión que no existían previamente y, a su vez, redujeron el impacto redistributivo de las políticas. Tal como se analizará en los capítulos siguientes, en los años correspondientes a la primera década del siglo XXI el proceso se revirtió de manera apreciable, aunque desigual entre los componentes. El efecto redistributivo positivo es más visible en lo que hace a jubilaciones y pensiones, en las que se registró una importante recuperación de la función de solidaridad que había sido específicamente desmantelada en las reformas previas.

En el caso de las obras sociales nacionales, la reforma del año 1993 no modificó la naturaleza jurídica y político-institucional de las entidades, que si bien con mayores controles y dependientes de una Superintendencia, siguieron bajo administración sindical. Sin embargo, la personalización del aporte implica una ruptura de la solidaridad que, aun fragmentada, caracterizaba al sistema en el esquema anterior, y en cambio aproximan su funcionamiento al de un seguro privado (por lo pronto, de carácter mucho más individualizado). Los cambios posteriores –consistentes en ajustes por riesgo de carácter automático–, si bien disminuyen el estímulo a prácticas discriminatorias contra algunos grupos cubiertos, no parecen lograr revertir esa situación sobre los seguros de salud.

Los seguros de riesgos del trabajo y de cobertura frente al desempleo que fueron creados en esta época representan un paso importante en la atención de dos componentes de la seguridad social antes descuidados. Ambos casos incorporan aspectos redistributivos en su definición aunque, como se verá con mayor detalle en el próximo capítulo, los seguros de desempleo tienen una brecha importante por cubrir.

A ello se suma la implementación del programa de asignaciones familiares no contributivas (AUHPS) que, pese a ser muy reciente, se revela con potencia para resolver situaciones relacionadas con la pobreza al mismo tiempo que enfrenta la problemática de la desigualdad.

Finalmente es importante señalar que de la descripción realizada se desprende que las modificaciones llevadas a cabo mantuvieron el carácter atomizado del sistema y, en ese contexto, destacamos la necesidad de articular las prestaciones (contributivas y no contributivas) de manera de ir generando un desarrollo progresivo de protecciones homogéneas sobre los diferentes grupos poblacionales.

## Bibliografía

- ANSES (2010): *Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)*, Gerencia Estudios de la Seguridad Social, Gerencia Planeamiento, Buenos Aires.
- Belmartino, Susana y otros (1987): “Las Instituciones de Salud en la Argentina Liberal. Desarrollo y Crisis”, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación, mimeo.
- Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (2005): *Protección Social en Argentina. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2003*, Organización Internacional del Trabajo y Dirección de Análisis de Gasto y Público y Programas Sociales, Chile.
- Bertranou, Fabio (coord.) (2009): *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Bertranou, Fabio (coord.) (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*, 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, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier (2005): *Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2008): *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*, Sección de estudios del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

- Cetrángolo, Oscar (ed.) (2009): *La seguridad social en América Latina y el Caribe: Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Danani, Claudia (2003): “Condiciones y prácticas sociopolíticas en las políticas sociales. Las obras sociales, más allá de la libre afiliación”. En: Lindenboim, J. y Danani, C. (org.): *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Biblos. Buenos Aires.
- Danani, Claudia (2005): “La construcción político-institucional de la relación asalariada: Obras Sociales y Sindicatos en la Argentina, 1960-2002”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales/UBA. Buenos Aires. Mimeo.
- Fidalgo, Maitena (2008): *Adiós al derecho a la salud. Las empresas de medicina prepaga*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Grushka, Carlos (2001): “La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX”, en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social* N° 4:53-70, Buenos Aires.
- Grushka, Carlos (2010): “La expansión de la cobertura previsional y su financiamiento. El caso de Argentina”, presentación en *Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano*, Río de Janeiro.
- Mesa-Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio (1998): *Manual de Economía de la Seguridad Social*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (Claeh), Montevideo.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010): *Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer y Cuarto Trimestre 2009*, Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, Buenos Aires.
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chébez, Víctor (2001): “El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”, trabajo presentado en el VI° Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5 al 9/11/2001.

## Capítulo 2

# Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010<sup>1</sup>

*Javier Curcio, Alejandra Beccaria;  
con la colaboración de Marisa Fournier*

### 1. Presentación

El objetivo que nos proponemos en este capítulo es aproximarnos a la capacidad de protección que brinda el Sistema de Seguridad Social. En este análisis tomamos en cuenta que las características de esta protección contrastan fuertemente entre las distintas categorías de acceso al sistema. Por ello, en una primera parte presentamos cuáles son estas categorías de acceso al Sistema de Seguridad Social, indagando en la relación que los sujetos establecen (o establecieron) con el mercado de trabajo. El análisis de la evolución reciente de la población ocupada, desocupada e inactiva permite mostrar el modo en que se conforma el mapa de la protección, en un sistema que arrastra la historia laboral de las personas.

En una segunda sección presentamos un análisis sobre la cobertura que el Sistema de Seguridad Social ofrece para los diferentes grupos de ocupados o desocupados que conforman la población económicamente activa, deteniéndonos en la capacidad de protección que las distintas prestaciones del sistema otorgan a estos grupos poblacionales. Para ello, se retoman los componentes descriptos en el capítulo anterior: el sistema jubilatorio y de pensiones (contributivas y no

---

<sup>1</sup> Agradecemos los aportes realizados por los integrantes del Área de Economía del ICI/UNGS en el marco de una serie de reuniones entre ambos equipos de investigación y particularmente a Roxana Maurizio, quien además hizo valiosos comentarios a una versión preliminar del trabajo presentado en las 8vas. Jornadas de Economía del ICI/UNGS desarrolladas en agosto de 2010.

contributivas), el seguro de desempleo, el sistema de asignaciones familiares, los seguros de riesgos del trabajo y el sistema de seguros de salud.

Para completar la mirada, finalmente analizamos la protección social que el sistema proporciona a uno de los grupos de mayor significación que componen la población inactiva, los adultos mayores, indagando no solamente en el alcance de las prestaciones correspondientes en términos de población cubierta, sino también en las implicaciones que dicha protección tiene en términos del bienestar de los beneficiarios.

Se advierte que si bien el objetivo del trabajo es analizar la evolución de la cobertura durante todo el período comprendido entre los años 1990 y 2010, a lo largo del capítulo recurrimos a diferentes fuentes de información que, en general, presentan diversos grados de actualización y/o periodización. En todos los casos, utilizamos la información más actualizada disponible.

## **2. Categorías de acceso a la seguridad social en función de la relación con el mercado de trabajo**

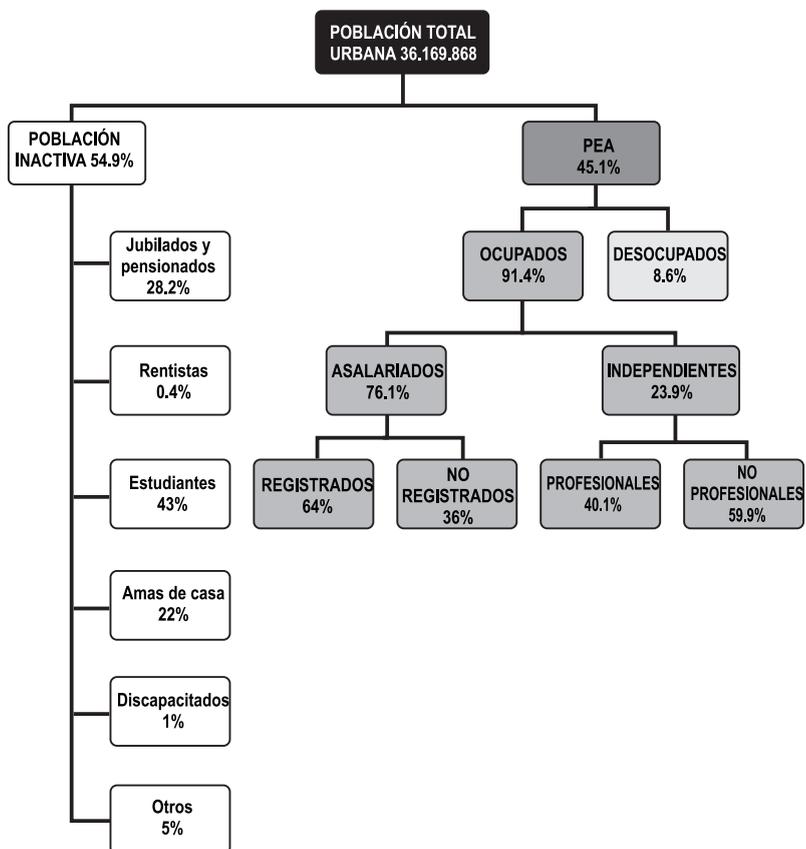
Teniendo en cuenta que, históricamente, en nuestro país el Sistema de Seguridad Social se desarrolló y estructuró en función del lugar que las personas ocupan dentro del mercado de trabajo y que, en este sentido, tanto los modos de acceso al sistema como los alcances de la protección brindada por el mismo se hallan condicionados por ese vínculo laboral, en esta sección avanzamos en una descripción de la composición de la población, tomando como eje la relación que los distintos segmentos poblacionales presentan –o presentaron– con el mercado de trabajo. Asimismo, ofrecemos un análisis de la evolución de dicha composición, en el período que abarca los años 1990-2009.

A continuación, presentamos el esquema general del que partimos, en el cual se puede observar que la población<sup>2</sup> puede ser distinguida en dos grandes grupos: la población económicamente activa (PEA) y los inactivos.

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que en este caso estamos utilizando la información que proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). La EPH es una encuesta a hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y que permite conocer las características socioeconómicas y demográficas de la población de los principales centros urbanos del país, por lo tanto, queda excluida la población rural. En este caso, los datos hacen referencia al total de aglomerados urbanos del país. Debido a que la EPH comprende alrededor del 70% de la población urbana, las cifras referidas a las ciudades no cubiertas se estiman suponiendo que poseen una estructura similar a la de los aglomerados del interior considerados en la misma. Ello equivale a aplicar las proporciones y tasas de este último agregado a la población urbana total del interior. Estos

**Gráfico 1: Esquema general: categorías de acceso a la seguridad social en función de la relación con el mercado de trabajo (2009)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (promedio anual 2009)

La población activa está compuesta por los “ocupados” y los “desocupados” y la población inactiva, por su parte, se compone de jubilados y pensionados, rentistas, estudiantes, amas de casa, discapacitados y menores. A su vez, dentro del universo de los ocupados, existen diferentes *categorías ocupacionales* que se

---

resultados, sumados a los del Gran Buenos Aires, permiten obtener cifras nacionales de las diferentes categorías ocupacionales. Para obtener los datos en valores absolutos se utilizaron las estimaciones de población urbana proporcionadas por el INDEC.

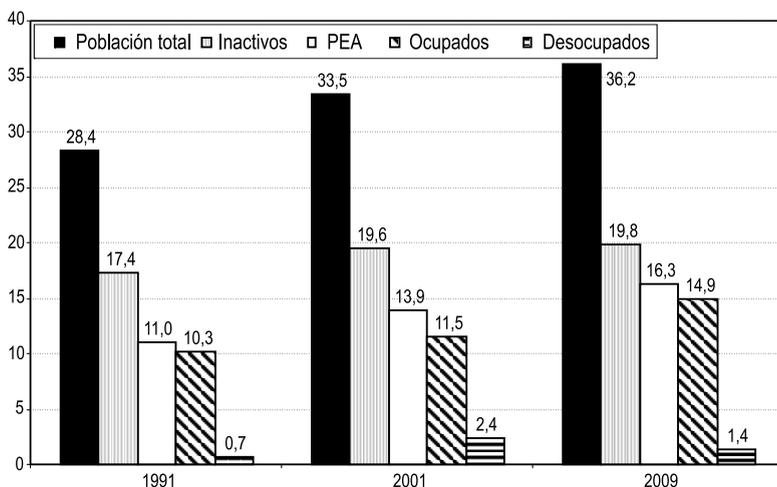
diferencian por la presencia —o no— de una relación laboral de dependencia: los asalariados y los trabajadores independientes.

A diferencia de lo que ocurre con los “asalariados”, la noción de trabajadores independientes, que incluye una amplia gama de formas de relación de los individuos con el mercado de trabajo, requiere una mayor explicitación. Tanto patrones como cuenta-propia y trabajadores familiares sin salario forman parte de este universo que, como es esperable, se caracteriza por altos grados de heterogeneidad interna. El rasgo compartido es que la relación de estos trabajadores con el mercado no está mediada por el vínculo salarial. Los primeros son aquellos que, teniendo la propiedad sobre los medios de producción, emplean a otros para el desarrollo de las tareas productivas a la vez que determinan las características y condiciones del proceso de producción. Los cuenta-propia, en cambio, son las personas que utilizan sus propias capacidades y herramientas de trabajo sin recurrir al trabajo asalariado para el desarrollo de sus actividades económicas. Los trabajadores familiares sin salario son una categoría muy residual en la que se agrupa a quienes trabajan en algún establecimiento económico dirigido por un familiar y que no reciben pago por la tarea que desempeñan.

De acuerdo con los datos correspondientes a 2009, como observamos en el gráfico 1, la población inactiva representa al 55% de la población total y la activa al 45%. En el interior de los inactivos, se observa que casi la mitad son estudiantes, alrededor de un tercio corresponde a mayores en su etapa de post producción, seguidos por las amas de casa. Por su parte, los ocupados son una significativa mayoría (91%) dentro de los activos. Alrededor de la tres cuartas partes de los ocupados se componen de asalariados y el resto son trabajadores independientes. Sobre los activos nos detenemos en mayor detalle en las páginas siguientes.

Con respecto a la evolución de estos diferentes grupos, el gráfico 2 permite analizar lo ocurrido a los largo de los años estudiados. En este sentido, la población total (urbana, ver nota 2) se incrementó aproximadamente en un 30%, pasando de alrededor de 28 millones a poco más de 36 millones. Este incremento se explica, básicamente, por el comportamiento ascendente más intenso que muestra la PEA en todo el período (aumentó un 48%, mientras los inactivos, si bien también aumentaron, lo hicieron en una medida significativamente menor, 14%). Asimismo, el comportamiento dinámico que evidenció la PEA en todo el período implicó que, si bien en 2009 los inactivos siguen siendo el grupo más representativo en el total poblacional (55%), esta diferencia se viera reducida en diez puntos porcentuales (en 1991 eran el 61%).

**Gráfico 2: Evolución de la estructura poblacional (1991-2001-2009) - En millones de personas**



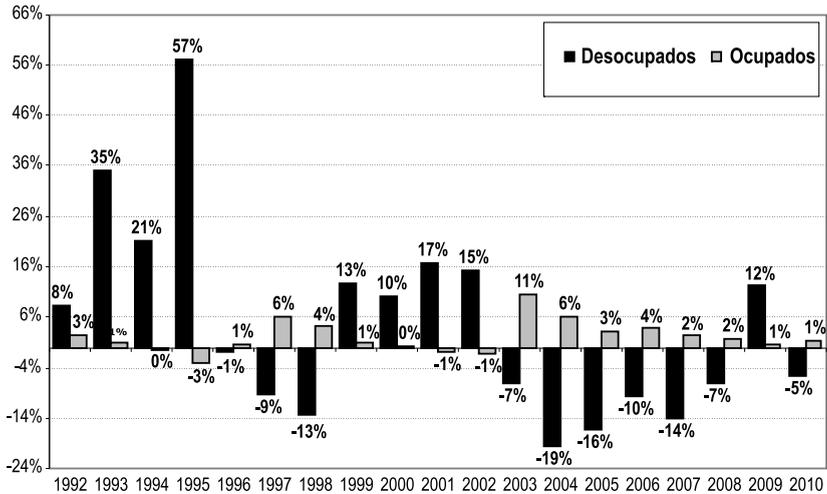
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (promedios anuales).

Focalizándonos en la evolución de la composición de la población, observamos que la misma no es homogénea a lo largo de toda la serie analizada: como ya mencionamos, a inicios de los años noventa, la población inactiva guardaba una mayor diferencia con respecto a la PEA. La contracara de esta reducción del peso relativo de los inactivos es el incremento de la PEA. La población activa la integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente, es decir, la población ocupada y la desocupada. La evolución ascendente que mostró este conjunto a lo largo de todo el período se explica, sobretudo, por el incremento de los desocupados, ya que considerando el comportamiento entre puntas de la serie, si bien los ocupados también se incrementaron (45%), la población desempleada llegó a duplicarse.

El análisis de la evolución de la población ocupada y desocupada a lo largo de los años noventa y de la década siguiente puede completarse con la identificación de diferentes etapas que implicaron, cada una de ellas, escenarios diferentes. En 1991, la población ocupada era de poco más de 10 millones, mientras que los desocupados no llegaban a 800 mil. Como ya dijimos, estos últimos crecieron en términos muy superiores a los ocupados tomando como referencia el inicio y el final del período. A continuación presentamos, entonces,

lo que ocurre en el interior de estos años, identificando tendencias contrapuestas entre ambos grupos.

**Gráfico 3: Tasas de variación interanual de la población ocupada y desocupada (1991-2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH.

A grandes rasgos podemos reconocer dos etapas que coinciden con coyunturas político-económicas diferentes, y que presentan tendencias contrapuestas. La primera de ellas comprende los años 1991-2002 y la segunda 2003-2010 (ver gráfico 3).

La primera de estas etapas se caracteriza por el casi sistemático aumento de los desocupados (con excepción de los años 1997 y 1998) y la oscilación entre tasas de crecimiento del empleo negativas con tasas significativamente bajas. Se observa que la evolución de las variables del mercado de trabajo presenta un comportamiento que acompaña al ciclo económico: una primera etapa de recuperación económica que se extiende hasta 1994 que registra una expansión, aunque pequeña, del empleo para estancarse en los dos años posteriores como consecuencia, entre otras razones, de la crisis internacional. Le sigue un período de recuperación que registra alzas en la creación de empleo y caída de los desocupados. Desde mediados de 1998, se ingresa en un período recesivo con una marcada declinación de la actividad, que tuvo como correlato un estanca-

miento y posterior caída del empleo y un sistemático aumento del desempleo. En resumen, en esta primera etapa se destaca el aumento de la desocupación y el escaso dinamismo de la economía en la generación de empleo.

Por su parte, el período que se extiende entre los años 2003 y 2010 presenta un crecimiento constante del empleo, aunque con intensidades variadas que muestran un paulatino descenso: en el año 2003 se registra una tasa de crecimiento interanual del 11%, mientras que en los años posteriores las tasas oscilan entre el 2 y el 6%; asimismo, se registra una caída continua de los desocupados. En el año 2009 esto último se vio modificado cuando, a contraposición de la tendencia general del sub-período, aumentó la población desocupada. La recuperación del 2010 hace pensar que este comportamiento negativo que muestra la población desocupada en el período 2009/2008 respondió a las consecuencias de la crisis internacional sobre el mercado de trabajo nacional e internacional: estancamiento del empleo junto con aumento del desempleo.

Retomando el análisis de la población activa, al analizar un poco más en la composición actual de los ocupados, vimos ya que el peso de los asalariados es significativamente mayor que el del resto de las categorías ocupacionales. En 2009, los mismos representaban al 76% del total.

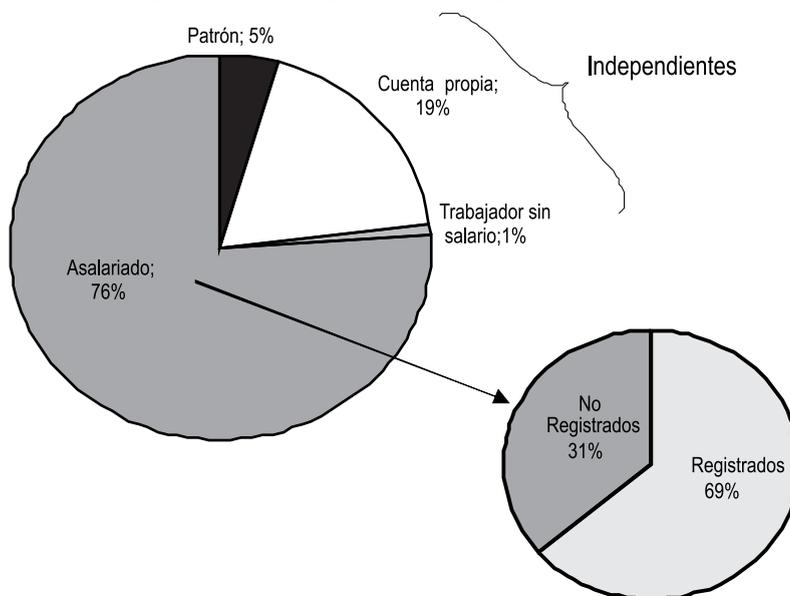
De acuerdo con el objetivo propuesto en este trabajo, en el cual proponemos dar cuenta del modo en que el Sistema de Seguridad Social “ofrece” diferentes niveles de protección a las personas teniendo en cuenta el vínculo laboral de las mismas, podemos complementar el análisis con una mirada sobre el tipo de relación que los ocupados mantienen con la formalidad.

Para ello, consideramos necesario explorar el grado de formalidad que los diferentes grupos de trabajadores presentan, analizando por separado a los asalariados y a los trabajadores independientes (recordemos que estos, a su vez, integran a los patrones, los cuenta-propia y los trabajadores familiares sin salario).

Entre 1991 y 2009 los asalariados crecieron de manera mucho más intensa que los trabajadores independientes: mientras los primeros aumentaron casi un 60%, los segundos lo hicieron en un 15%. Esta evolución da como resultado que progresivamente los asalariados tengan una mayor representación sobre el total de los ocupados (en el período de análisis, pasaron de ser el 70% al 76%).

Con respecto a los niveles de formalidad que presentan los trabajadores urbanos (ver nota 2), en el siguiente gráfico observamos que, en 2009, los asalariados no registrados en la seguridad social representaban poco más del 30% del total.

**Gráfico 4: Composición de la población ocupada (2009)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH (promedio 2009)

Restringiendo el análisis a los trabajadores independientes, podemos notar que los trabajadores por cuenta propia representan más del 80% del total de los mismos. Al mismo tiempo, esta categoría ocupacional es la que concentra la mayor proporción de trabajadores informales<sup>3</sup> dentro de los independientes. En el total de este grupo, en el año 2009, un 60% de trabajadores independientes eran clasificados como informales. Si bien a lo largo del período esta situación evolucionó en un sentido positivo, a pesar de verse reducida la proporción de informalidad en esta categoría, los niveles permanecen significativamente altos.

Con todo esto queda configurado un escenario que, como veremos en la próxima sección, pone en evidencia las debilidades del sistema para dar protección a los diferentes grupos poblacionales. En el año 2009, de acuerdo a los

<sup>3</sup> En un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social para el Gran Buenos Aires se comprueba que, en el caso de los trabajadores independientes, existe una asociación directa entre informalidad y grado de calificación de la tarea realizada. En este sentido, a medida que aumentaba la calificación, descendían los niveles de informalidad (MTEySS, 2006). Por ello, en este análisis se considera como “formales” a los trabajadores con calificación profesional.

datos provistos en el apartado anterior, existían fuertes niveles de informalidad entre los diferentes grupos de trabajadores. De acuerdo con ello podemos inferir que, en principio, muchos no cumplen –ni podrán cumplir– con los requisitos necesarios para acceder a los diferentes componentes del Sistema de Seguridad Social.

Por su parte, si concentramos la mirada en la población activa (compuesta por desocupados y ocupados), veremos que, por un lado, si bien la cantidad de desocupados se redujo fuertemente a lo largo de todo el período, aún persiste un conjunto poblacional (alrededor de 1.400.000) que debe ser “protegido” frente a este evento (la desocupación); por otro lado, dentro de los ocupados la informalidad persiste como rasgo destacable tanto dentro de los asalariados como dentro de los trabajadores independientes: a pesar de la caída de los niveles de informalidad, en 2009 aún había una tasa de alrededor del 31% de no registro entre los asalariados.

Esto implica que las formas de insertarse en el mercado laboral (ya sea en el presente o en el pasado) configuran un conjunto de *colectivos* con rasgos diferenciales a los cuales, como veremos, el sistema no contempla.

### **3. Cobertura de la seguridad social sobre la población económicamente activa<sup>4</sup>**

En este apartado indagamos sobre la cobertura que el Sistema de Seguridad Social ofrece para los diferentes grupos de ocupados o desocupados que conforman la población económicamente activa. Para ello retomamos los componentes indicados en el capítulo 1 que clasifican al conjunto de seguros sociales en: i) el sistema previsional, que incluye a los seguros de vejez, invalidez y fallecimiento; ii) los seguros de desempleo; iii) el sistema de asignaciones familiares; iv) los seguros de riesgos del trabajo y; v) los seguros de salud, que contemplan a las obras sociales y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) –conocido también como Programa de Atención Médica Integral (PAMI).

En todos los casos analizamos la cobertura que las prestaciones asociadas a cada componente suponen para los diferentes grupos poblacionales que configuran la PEA señalados en la sección anterior, siempre y cuando lo posibilite

---

<sup>4</sup> Con el objeto de facilitar la lectura de los capítulos en forma independiente, en muchos casos de esta sección se retoman conceptos relacionados con las características de las prestaciones que fueron desarrollados en el capítulo 1.

la información disponible. A través de ese recorrido buscamos identificar qué implicancia tuvieron las reformas implementadas en el período bajo análisis, así como los efectos que la evolución del mercado laboral generó sobre la capacidad de protección del sistema en su conjunto.

### **3.1 Seguros de vejez, invalidez y fallecimiento**

Como se mencionó en el capítulo 1, desde 2008 en la Argentina la cobertura de los seguros de vejez, invalidez y fallecimiento, que tienen como objetivo garantizar el ingreso y “suavizar” el consumo durante el ciclo de vida de los individuos y sus dependientes, está compuesta mayoritariamente por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Este régimen enmarca de manera obligatoria a todas las personas físicas mayores de 18 años que tienen desempeño laboral en relación de dependencia en la actividad privada o pública y que realizan aportes contributivos para el financiamiento del sistema.

En el caso de los empleados públicos provinciales, luego de una serie de reformas en el sistema desarrolladas durante la década de los 90 que implicaron la transferencia de algunos regímenes provinciales a la órbita nacional, sólo trece jurisdicciones mantienen sus cajas previsionales en forma independiente al SIPA. Ello sucede aunque la gran mayoría de ellas celebraron convenios con la administración nacional que implican financiamiento de los desequilibrios por parte del gobierno central y armonización de los parámetros jubilatorios en los sistemas subnacionales<sup>5</sup>.

Los trabajadores autónomos también se encuentran comprendidos dentro del SIPA, sumando al denominado Monotributo, al cual pueden adherir trabajadores independientes que reúnan ciertos requisitos específicos (ver capítulo 1).

También encontramos otras categorías de trabajadores que se encuentran eximidos de cotizar al régimen nacional integrado: se distinguen 130 regímenes independientes: caja de las Fuerzas Armadas, de las fuerzas de seguridad, regímenes especiales o de privilegio nacional, cajas profesionales provinciales, cajas de empleados municipales y cajas de compensación o complementarias (además de las cajas de empleados provinciales no transferidas al gobierno nacional).

---

<sup>5</sup> Las jurisdicciones que no transfirieron sus cajas previsionales al SIPA son las provincias pampeanas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa), del Noreste (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) y patagónicas (Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego). Para más detalles sobre los sistemas provinciales de pensiones ver Cetrángolo y Curcio (2005) y Cetrángolo y Grushka (2008).

Las cajas de profesionales se encuentran vinculadas a las instituciones (colegios) que agrupan a trabajadores de las disciplinas correspondientes y poseen matrícula (Bertranou y Bonari, 2005). Estas cajas que cuentan con aproximadamente 500.000 profesionales afiliados (Bertranou, 2009), recaudan aportes de sus afiliados y pagan prestaciones jubilatorias según los años aportados. Esos trabajadores independientes se encuentran obligatoriamente comprendidos en los regímenes provinciales correspondientes y su incorporación al SIPA es voluntaria.

En suma, siguiendo a Bertranou (2009), podemos clasificar a la cobertura previsional de los trabajadores independientes de acuerdo con el siguiente esquema:

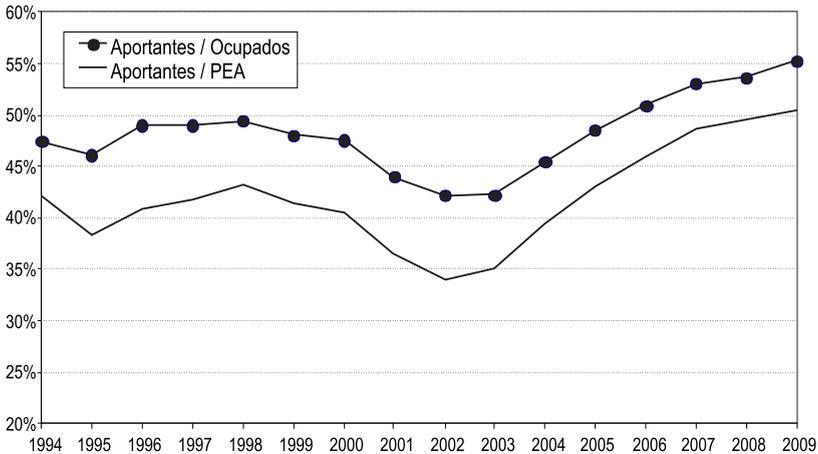
- Trabajadores independientes (Régimen General):  
Sistema Integrado Previsional Argentino SIPA (Ley N° 26.425).
- Monotributistas, Monotributistas Eventuales y Monotributistas Sociales:  
SIPA - Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad Social para Pequeños Contribuyentes (Ley N° 24.977).
- Profesionales universitarios obligatoriamente comprendidos en algún régimen previsional provincial.  
Cajas de Profesionales Provinciales (Leyes provinciales).

En el caso de la población económicamente activa, la cobertura previsional suele medirse como el cociente entre el total de aportantes efectivos a los sistemas previsionales, tanto sobre la cantidad de ocupados como en relación con la totalidad de activos. En la Argentina, no es posible identificar el total de aportantes que corresponden a todos los sistemas mencionados en forma consolidada. La evolución de aportantes a los distintos subregímenes del SIPA muestra (gráfico 5) un período de volatilidad entre 1994 y 1998 que es sucedido por una caída sostenida hasta el año 2002 y luego una recuperación que se mantiene hasta el último dato relevado (2009). En el año más bajo de la serie analizada (2002) la cantidad de aportantes al sistema representaba sólo el 34% del total de la PEA y alrededor del 42% del total de ocupados. La mejora experimentada en los últimos años, como consecuencia de la recuperación y formalización del empleo, sitúa a esos indicadores en niveles ostensiblemente mejores que rondan el 50% y 55% respectivamente y representan los valores máximos de ambas series en todo el período estudiado.

De todas maneras, y aun recordando que la cobertura mencionada corresponde exclusivamente a los trabajadores incorporados al SIPA (aspecto que subestima el indicador por la omisión de los aportantes del resto de los sistemas

mencionados) debemos considerar que una proporción cercana a la mitad de la población activa se encuentra fuera del sistema, sin gozar de cobertura en relación con el mantenimiento de ingresos frente a la vejez, invalidez o fallecimiento.

**Gráfico 5: SIPA: Cobertura y alcance 1994-2009 (en porcentajes)**



Aclaración: Los datos de “Ocupados” y “PEA” refieren al “total urbano”. Es decir que los correspondientes a “total de aglomerados relevados por la EPH”, fueron expandidos.

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH y a datos de ANSES

Por su parte si analizamos la composición de los aportantes al SIPA y su evolución en los últimos años, observamos (cuadro 1) que la proporción de aportantes entre los trabajadores en relación de dependencia crece entre 1994 y 2002 pasando de 75% a 87% y luego comienza un paulatino descenso hasta situarse en 82%. Esta pérdida en el peso relativo de los trabajadores dependientes se explica mayoritariamente por el crecimiento que los monotributistas y el servicio doméstico mostraron en estos años.

Los trabajadores aportantes al régimen de autónomos se redujeron espectacularmente durante el período, pasando de 1,3 millones de aportantes a finales de 1994 (25% del total) a 0,3 millones en 2009 (4% del total). Si bien existió un proceso de traspaso de autónomos a los regímenes de monotributistas (que comenzó a registrarse en 1998), si sumamos ambas categorías al final del período, obtenemos un total de trabajadores aportantes que casi iguala a

la cantidad de autónomos vigentes en 1994 y representan un porcentaje del total de aportantes sensiblemente menor (15% en 2009 vs. 25% en 2002). Retomando lo planteado en el punto anterior, la incidencia de la informalidad en este grupo de trabajadores es lo que nos explica la pérdida del peso total de los aportantes entre los autónomos.

Finalmente, consideramos necesario referenciar el importante aumento de los trabajadores del servicio doméstico registrados y aportantes durante el período. Las cifras parten de 241 casos en 1994 que no tienen representatividad respecto del total en ese año, hasta 249.314 personas cubiertas en 2009 que representan 3% de la cobertura (cifra levemente inferior a la cantidad de aportantes al régimen de autónomos en ese último ejercicio). El aumento más significativo se da a partir del año 2006, como consecuencia de un programa de fomento para la registración y formalización de estos empleados.

**Cuadro 1: Aportantes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) según relación laboral (1994-2009)**

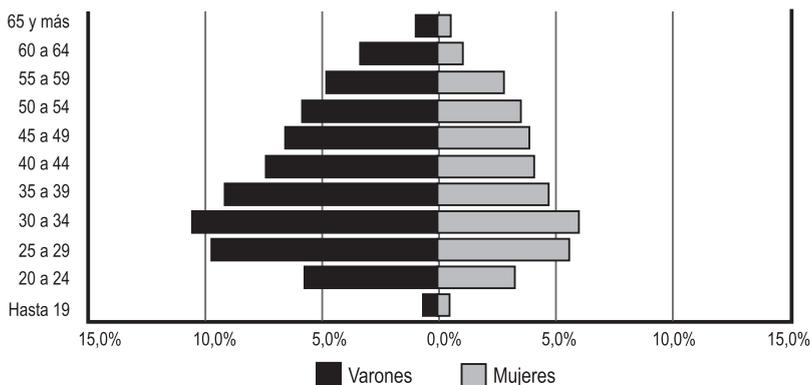
Período	Total	Dependientes		Autónomos		Monotributistas		Serv. Doméstico	
dic-94	<b>5.026.470</b>	3.759.854	74,8%	1.266.375	25,2%	0	0,0%	241	0,0%
dic-95	<b>4.734.947</b>	3.619.085	76,4%	1.115.486	23,6%	0	0,0%	376	0,0%
dic-96	<b>5.065.958</b>	4.140.917	81,7%	924.552	18,3%	0	0,0%	489	0,0%
dic-97	<b>5.382.906</b>	4.546.557	84,5%	835.707	15,5%	0	0,0%	642	0,0%
dic-98	<b>5.655.209</b>	4.606.154	81,4%	561.489	9,9%	486.560	8,6%	1.006	0,0%
dic-99	<b>5.555.565</b>	4.574.524	82,3%	476.656	8,6%	475.883	8,6%	28.502	0,5%
dic-00	<b>5.510.144</b>	4.621.298	83,9%	405.952	7,4%	449.284	8,2%	33.610	0,6%
dic-01	<b>5.067.172</b>	4.360.378	86,1%	298.533	5,9%	369.779	7,3%	38.482	0,8%
dic-02	<b>4.802.682</b>	4.171.920	86,9%	261.223	5,4%	330.689	6,9%	38.850	0,8%
dic-03	<b>5.318.852</b>	4.580.779	86,1%	270.111	5,1%	421.520	7,9%	46.442	0,9%
dic-04	<b>6.063.625</b>	5.093.135	84,0%	288.309	4,8%	625.838	10,3%	56.343	0,9%
dic-05	<b>6.682.635</b>	5.615.309	84,0%	302.517	4,5%	686.420	10,3%	78.389	1,2%
dic-06	<b>7.290.554</b>	6.062.236	83,2%	299.119	4,1%	768.087	10,5%	161.112	2,2%
dic-07	<b>7.771.645</b>	6.455.717	83,1%	294.457	3,8%	826.830	10,6%	194.641	2,5%
dic-08(*)	<b>8.000.285</b>	6.630.438	82,9%	274.705	3,4%	882.752	11,0%	212.390	2,7%
dic-09	<b>8.240.682</b>	6.739.816	81,8%	289.287	3,5%	962.265	11,7%	249.314	3,0%

(\*) A partir del 9/12/2008 entró en vigencia la Ley 26.425 que crea el SIPA.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MTEySS (2010), Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer y Cuarto Trim. 2009.

Cuando analizamos la composición de aportantes por sexo y franjas etarias (gráfico 6) notamos una mayor concentración en los varones de todas las edades, respecto de las mujeres; y de los y las jóvenes de entre 30 y 34 años como moda de la serie.

**Gráfico 6: Aportantes al SIPA según sexo y grupos de edad (Diciembre 2009)**



Fuente: MTEySS (2010), Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer y Cuarto Trimestre 2009.

### 3.2 Seguro de desempleo

Para la cobertura de la población desocupada, el Sistema de Seguridad Social “ofrece” una *prestación económica y en servicios* por desempleo. Por medio de la Ley 24.013 / 2001<sup>6</sup> se creó el régimen de cobertura por desempleo, institución hasta entonces inédita en nuestro país. La protección por desempleo rige en todo el territorio nacional y comprende a la totalidad de los trabajadores cuyo contrato se rija por la Ley de Contrato de Trabajo, quedando excluidos los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores agrarios, los trabajadores de la administración pública tanto nacional, provincial y municipal, los monotributistas, los docentes del sector privado y quienes estén contratados bajo la modalidad de “pasantías”.

<sup>6</sup> Ver en el capítulo 1 la descripción general de las principales características de la “prestación por desempleo”.

Dentro de las condiciones de acceso al seguro de desempleo también figura como requisito excluyente la acreditación de la “situación legal de desempleo”<sup>7</sup> por parte del trabajador. Es decir que quienes hayan renunciado o finalizado la relación laboral de mutuo acuerdo con el empleador o quienes hayan optado por el retiro voluntario, tampoco pueden acceder al beneficio.

Entre los beneficios que ofrece esta cobertura por desempleo se cuentan –además de una prestación económica mensual– una prestación médico-asistencial, el pago de las asignaciones familiares y el cómputo de los aportes previsionales durante el período de vigencia del seguro.

El seguro de desempleo se cobra mensualmente; en términos formales, la legislación establece que el monto es equivalente al 50 por ciento de la mejor remuneración correspondiente a los seis meses previos al cese de la actividad laboral, no pudiendo ser, al año 2010, inferior a los 250 pesos ni superior a los 400<sup>8</sup>. Asimismo, se determina que este monto desciende progresivamente a lo largo del período de percepción del mismo: en un primer cuatrimestre se cobra la totalidad del monto, posteriormente se percibe un 85% del total y en el último cuatrimestre, el seguro equivale a un 70%. Cabe aclarar que para los beneficiarios mayores de 44 años el seguro se extiende de manera automática por seis meses y el monto a recibir a lo largo de este período corresponde al 70% del valor original. Por último, de acuerdo a la antigüedad laboral de los trabajadores, la cobertura del seguro de desempleo oscila entre dos y doce meses.

Con todo esto, queda claro que, en la práctica, nunca se logra cumplir con la pauta establecida en relación a los montos del seguro: si tenemos en cuenta las condiciones de acceso mencionadas anteriormente, los topes establecidos son incompatibles con la normativa vigente. Los trabajadores habilitados a acceder a esta prestación, en caso de poder demostrar la “situación legal de desempleo”, están comprendidos por el Salario Mínimo que, desde enero de 2011 es de 1.840 pesos, por lo que el seguro, como mínimo, debería equivaler a 920 pesos.

---

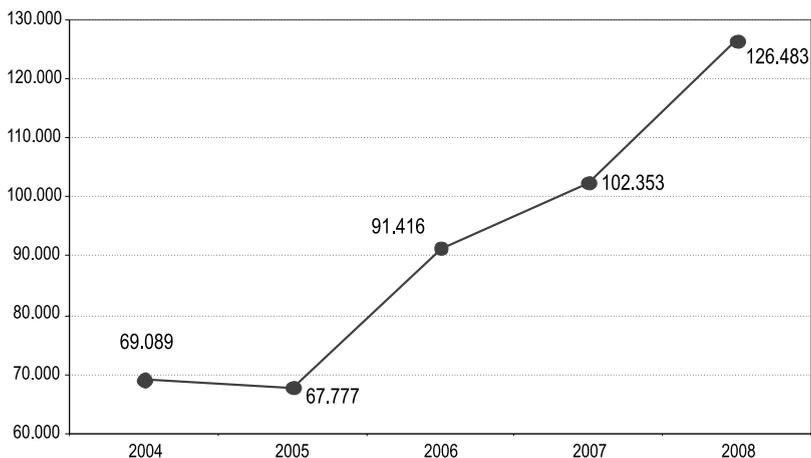
<sup>7</sup> El organismo encargado de administrar esta prestación, ANSES, define como “situación legal de desempleo” las siguientes circunstancias: despido sin justa causa, despido por quiebra o concurso preventivo del empleador, no renovación de un contrato a plazo fijo, trabajador beneficiario de una prestación de ART al momento de producirse el cese laboral.

<sup>8</sup> Al momento de la creación del seguro de desempleo, el tope del monto del beneficio correspondía a 300 pesos. Cabe señalar que desde ese momento hasta la fecha solamente fue ajustado en una oportunidad, en 2006.

El acceso a la cobertura del seguro de desempleo presenta un conjunto de restricciones (el despido tiene que haber ocurrido por causas ajenas a la voluntad y responsabilidad del trabajador, las incompatibilidades señaladas más arriba, etc.) que pone en evidencia la incapacidad de brindar una sólida cobertura como consecuencia de las restricciones contributivas.

En el gráfico que presentamos a continuación podemos notar que en los últimos años ha habido un significativo incremento en la cantidad de desocupados que lograron acceder a la prestación por desempleo. De hecho, entre 2004 y 2008 el número de beneficiarios del seguro se incrementó en un 83% (pasaron de 69 mil a poco más de 126 mil).

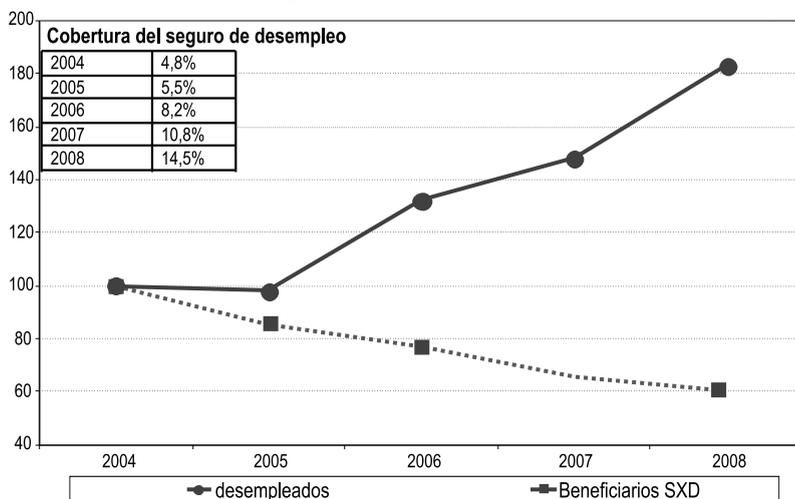
**Gráfico 7: Beneficiarios del seguro de desempleo (2004-2008)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social – MTEySS.

Sin embargo, al mismo tiempo que aumentó la cantidad de beneficiarios del seguro de desempleo, este beneficio continúa presentando un significativo bajo alcance cuando se lo pone en relación con los desocupados. Si bien la tasa de cobertura del seguro también se ha venido incrementado en el período de estudio, este aumento no alcanza para elevarla a niveles significativos.

**Gráfico 8: Cobertura del seguro de desempleo (2004 – 2008)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH y del Boletín Estadístico de la Seguridad Social – MTEySS.

De hecho, en el gráfico 8 podemos advertir dos tendencias opuestas: desde 2005 la constante evolución ascendente de la cantidad de desocupados que acceden al cobro del seguro de desempleo y la disminución, también sistemática, del total de desocupados, en este caso desde 2004. Al mismo tiempo, la cobertura del seguro –es decir, la relación entre la cantidad de desocupados y el número de beneficiarios– se vio incrementada, pasando de ser menos del 5% en 2004 a 15% en 2008. De todos modos, como mencionábamos, el alcance de este componente sigue siendo muy bajo (a pesar del incremento del casi 300%) dando cuenta de niveles de desprotección significativos.

### 3.3 Sistema de asignaciones familiares

En el caso de las asignaciones familiares reconocemos dos subsistemas que funcionan como mecanismo de transferencias de ingresos a los hogares. Ambos subsistemas se encuentran definidos de acuerdo a las características laborales de las personas (básicamente el tipo de relación laboral y los ingresos). El primero de ellos es de base contributiva y el segundo de base no contributiva. Ambos se encuentran administrados por ANSES.

El subsistema de asignaciones familiares de base contributiva comprende diferentes beneficios: asignación por nacimiento, por maternidad, por adopción, por matrimonio, la asignación prenatal, la asignación para hijos menores de 18 años, para hijos con discapacidad y una ayuda escolar. Todas ellas consisten en el pago de una suma de dinero mensual, anual o por acontecimiento (dependiendo del beneficio) dirigida estrictamente a los asalariados que se encuentran registrados en la seguridad social. El monto del beneficio está en relación directa con la carga de familia que los trabajadores sostienen, el nivel de salarios y la zona geográfica en donde residen. Este subsistema está exclusivamente dirigido a los trabajadores formales en relación de dependencia dentro del sector privado, del sector público nacional y provincial, a los jubilados y pensionados y, como vimos en el punto anterior, a los beneficiarios del seguro de desempleo. A su vez, las asignaciones familiares contributivas excluyen a los trabajadores domésticos y a los independientes, aunque se encuentren registrados y realicen los aportes correspondientes.

El subsistema no contributivo (a través de la AUHPS<sup>9</sup>) implica la extensión de una parte de los beneficios anteriormente mencionados a amplios sectores de la sociedad que no se encontraban cubiertos (la asignación a los hijos menores de 18 años). Concretamente, está dirigido a menores de 18 años que no cuenten con otra asignación y que dependan de trabajadores informales cuyo ingreso no sea superior al establecido por el Salario Mínimo Vital y Móvil (actualmente, en 1500 pesos), de desocupados que no estén cubiertos por el seguro de desempleo, de trabajadores que forman parte del régimen especial de servicio doméstico o de monotributistas sociales.

Como vimos en el capítulo 1, el beneficio que otorga la AUHPS corresponde a una suma mensual de 220 pesos<sup>10</sup> por cada hijo. Este beneficio está dividido en dos partes: una asignación que es equivalente al 80% del monto total que es abonada en forma mensual y una segunda compuesta por el 20% restante que se acumula en una caja de ahorro y cuyo cobro es condicional dependiendo de la verificación del cumplimiento de un conjunto de requisitos (ver capítulo 4).

Existe otro mecanismo que brinda protección indirecta a los niños y adolescentes menores de 18 años: se trata de la deducción de un monto de dinero al pagar el impuesto a las ganancias en concepto de “asignaciones familiares”. A pesar de no formar parte del Sistema de Seguridad Social es una manera de

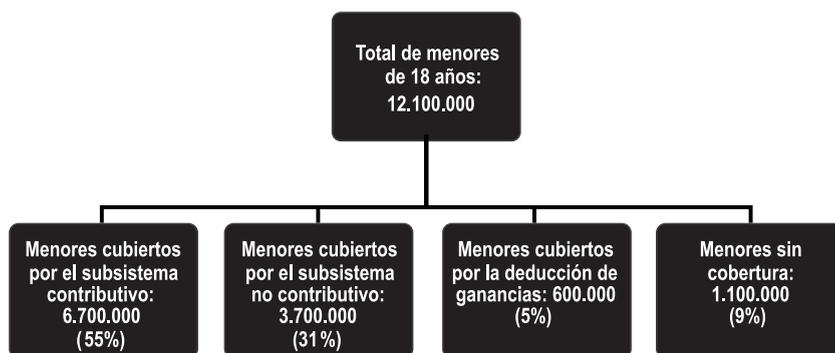
<sup>9</sup> En el capítulo 4 se presenta un análisis específico sobre la AUHPS.

<sup>10</sup> Este monto se encuentra vigente desde el mes de septiembre de 2010. Cuando se implementó esta política, el monto era de 180 pesos mensuales, como en el caso de las asignaciones familiares contributivas de los grupos de mayores ingresos.

brindar una transferencia monetaria a los hogares con niños. En este caso, la administración está a cargo de la Administración General de Impuestos.

Con este esquema general, que implica tres vías alternativas de cobertura a los menores de 18 años, queda configurado el siguiente escenario:

**Gráfico 9: Cobertura a los menores de 18 años (2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH y datos de registro de ANSES (septiembre de 2010).

Los tres esquemas que presentamos en el gráfico 9 proveen una protección monetaria a los hogares con menores. La combinación de los mismos da como resultado una cobertura del 91%.

El 9% de niños o adolescentes que no es alcanzado por ninguno de los esquemas de cobertura mencionados más arriba responden a situaciones diferentes: por un lado, quienes estando en condiciones de acceder a la AUHPS, no han obtenido dicho beneficio; los niños dependientes de monotributistas, los niños dependientes de trabajadores que no están registrados en la seguridad social y perciben un ingreso superior al salario mínimo vital y móvil (sobre este punto, ver capítulo 4).

### 3.4 Seguros de riesgos del trabajo

El componente del Sistema de Seguridad Social de seguros de riesgos del trabajo tiene como objetivo brindar reparaciones (asistenciales y económicas) integrales y oportunas a los empleados que experimenten lesiones ocasionadas

por accidentes en el lugar de trabajo, y permitir que los costos que deben afrontar los empleadores sean previsibles (ver capítulo 1).

Esos seguros surgieron en 1996 en el país y desde ese año todos los empleadores están obligados a contratar a una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) o a autoasegurarse para cubrir a todos sus empleados en caso de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales o fallecimiento. El aseguramiento es financiado mediante una cuota mensual a cargo del empleador que es fijada por cada ART, bajo la regulación de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo.

A diferencia del tratamiento anterior, en el que las compensaciones o resarcimientos por accidentes laborales eran afrontados directamente por los empleadores, en general bajo la mediación de extensos procesos judiciales, el nuevo mecanismo enfatiza los aspectos relacionados con la prevención y, en caso de ocurrir accidentes, postula la prestación de reparaciones integrales y oportunas.

Por su parte, estas compañías otorgan a los trabajadores prestaciones en especie y dinerarias. Las primeras constituyen una compensación reparadora del daño sufrido por el trabajador y brindan asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, entre otras. Tales prestaciones son irrenunciables para el trabajador. Las prestaciones monetarias son una compensación económica y están estipuladas según el grado de incapacidad padecido por el trabajador.

El sistema alcanza únicamente a los trabajadores registrados que desarrollan sus tareas bajo relación de dependencia. Los regímenes de autónomos y otros relacionados con los trabajadores independientes no están obligados a contratar estas coberturas. Cuando consideramos la cantidad de trabajadores que están cubiertos en relación con el total de asalariados registrados, obtenemos ratios que se sitúan en el 90% al comienzo de la serie y llegan a 111% en el año 2009 (cuadro 2). Ello indica una mejora en la capacidad de regulación por parte del Estado para hacer cumplir la norma, ya que una proporción cercana a la totalidad de los trabajadores asalariados registrados cumplen con el requisito de estar inscriptos en un seguro de estas características. Y, por otra parte, indica que existe una proporción de trabajadores independientes que también contratan estos seguros de manera voluntaria.

No obstante, si observamos la evolución del indicador que relaciona a los trabajadores cubiertos con el total de ocupados, surge que el porcentaje de cobertura experimentó cierta volatilidad durante el período, fuertemente asociada a la situación del empleo registrado, y durante el año 2009 se sitúa en el año de mayor cobertura que alcanza al 53% de los ocupados. La mejora en

el indicador no debe soslayar el desafío pendiente de brindar cobertura sobre estos riesgos a casi el 50% del total de ocupados.

**Cuadro 2: Cobertura de seguros de riesgos del trabajo (1996-2007)**

Año	Trabajadores cubiertos <sup>1</sup>	Asalariados registrados totales <sup>2</sup>	Proporción de asalariados registrados totales cubiertos	Ocupados totales <sup>3</sup>	Proporción de ocupados totales cubiertos
1996	3.720.094	4.095.216	91%	10.352.217	36%
1997	4.124.726	4.577.912	90%	11.007.178	37%
1998	4.845.970	4.884.673	99%	11.463.891	42%
1999	4.885.159	4.859.828	101%	11.567.712	42%
2000	4.889.102	4.818.530	101%	11.612.585	42%
2001	4.941.408	4.789.270	103%	11.533.652	43%
2002	4.489.803	4.391.813	102%	11.397.252	39%
2003	4.716.556	4.611.425	102%	12.600.783	37%
2004	5.355.265	5.108.213	105%	13.373.137	40%
2005	6.000.749	5.668.382	106%	13.797.118	43%
2006	6.676.918	6.189.707	108%	14.323.247	47%
2007	7.265.871	6.695.664	109%	14.663.191	50%
2008	7.742.004	7.093.496	109%	14.932.781	52%
2009	7.848.698	7.084.923	111%	14.929.638	53%

Aclaraciones:

1/ El dato corresponde a la cantidad de trabajadores que se encuentran cubiertos por una ART.

2/ Corresponde a los asalariados registrados del sector público y privado.

3/ Refiere a todos los ocupados, expandidos al total urbano.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Superintendencia de Riesgos del Trabajo y MTSS

### 3.5 Seguros de salud

El concepto de cobertura formal de este último componente del Sistema de Seguridad Social se encuentra asociado a la contratación de un seguro en el mercado, con el objeto de cubrir las contingencias financieras correspondientes al riesgo de incurrir en gastos asociados al cuidado de la salud en los casos necesarios (ver capítulo 1).

Como se desarrolló en el capítulo 1, el sistema de aseguramiento obligatorio en la Argentina comprende a las Obras Sociales Nacionales (OSN) y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI), creados mediante leyes nacionales específicas; las Obras Sociales Provinciales (OSP), correspondientes a las 24 jurisdicciones provinciales, con marcos jurídicos heterogéneos e independientes; y otras obras sociales, como son las de las Fuerzas Armadas, Policía, universidades nacionales, Poder Judicial y Congreso de la Nación.

En 1970 se extendió de manera obligatoria el seguro de salud mediante Obras Sociales Nacionales a todos los trabajadores en relación de dependencia, según su rama laboral y durante la década de los 90 se instaló un proceso de desregulación del mercado de estos seguros, que permitió la elección a los trabajadores entre las diferentes instituciones. En ese marco durante 1996 se estableció una Prestación Médica Obligatoria (PMO) a todas las instituciones, que consiste en una canasta básica de servicios de salud, cuya prestación es obligatoria para todas las obras sociales. La PMO funciona como un piso de prestación que puede ser complementado con otros servicios bajo el financiamiento de primas adicionales. Ello posibilitó la diferenciación de planes, en función del nivel de ingresos de los afiliados, y profundizó la segmentación al interior de las instituciones.

Por su parte, el sistema de aseguramiento social en salud para los adultos mayores se encuentra a cargo del INSSJyP-PAMI, que otorga cobertura a la población jubilada y pensionada. El financiamiento de este sistema es mayoritariamente contributivo y proviene de los aportes de los trabajadores en actividad, equivalente al 5% del salario (3% de aporte personal y 2% de contribución patronal) y de los aportes de los pasivos, que varían entre 6% y 3% de sus ingresos, según estos superen o no el haber mínimo. Además el sistema financia sus desequilibrios con contribuciones del tesoro nacional.

Como se especificó en el capítulo 1, las Obras Sociales Provinciales brindan cobertura de salud a los trabajadores en relación de dependencia, a los activos y a los pasivos, de las administraciones públicas provinciales – y en algunos casos municipales. La afiliación es obligatoria y se hace extensiva al grupo familiar primario. El financiamiento proviene de las contribuciones salariales del empleado y el empleador. El porcentaje de aporte no es uniforme entre provincias, aunque rondan entre el 4% y 8% para los aportes personales, y entre el 3% y 6,5% para las contribuciones patronales.

Los trabajadores independientes (registrados en el régimen de autónomos o monotributistas –excepto en el caso de los eventuales–) poseen cobertura sanitaria coincidente con la PMO a través de las Obras Sociales Nacionales, que es financiada mediante cotizaciones por montos fijos correspondientes al seguro de salud (ver capítulo 1).

A partir de datos disponibles de 2008 (cuadro 3) podemos estimar que las Obras Sociales Nacionales otorgan cobertura sanitaria a 29% de la población total, el INSSJyP-PAMI cubre al 9% y las Obras Sociales Provinciales al 14%.

**Cuadro 3: Cobertura del sistema de salud clasificada por subsectores\* (2008)**

	<b>Subsector Gobierno</b>	<b>Obras Sociales Nacionales</b>	<b>INSSJyP (PAMI)</b>	<b>Obras Sociales Provinciales</b>	<b>Seguros voluntarios (*)</b>
Población de referencia	Total de la población	Obligatorios: Trabajadores formales y familiares a cargo. Voluntarios: Adherentes y Jubilados	Jubilados y pensionados nacionales, cónyuges, hijos, otros.	Empleados Públicos provinciales y jubilados y familiares a cargo de las cajas provinciales. Adherentes.	Afiliados voluntarios
Población con cobertura	36.260.130	10.500.000	3.311.486	5.200.000	3.626.000
Porcentaje de población cubierta por cada subsector	100%	29%	9%	14%	10%

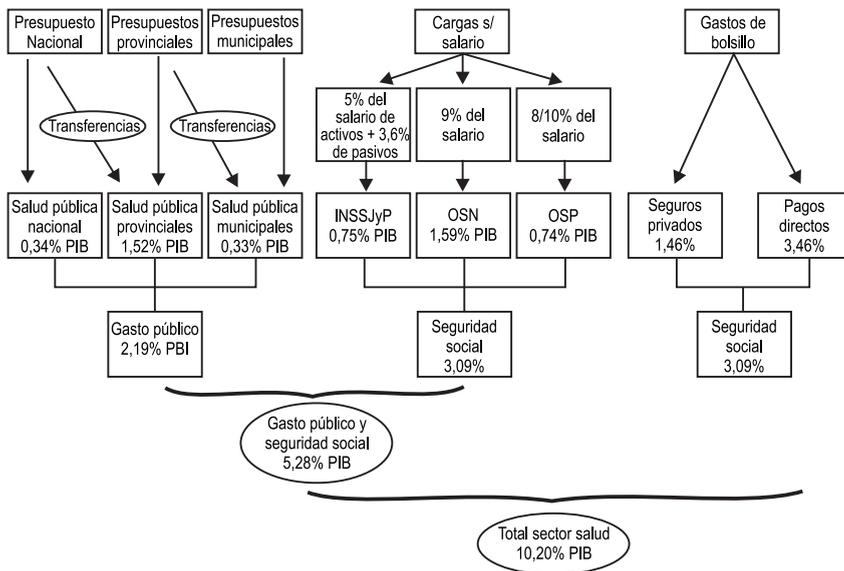
\* Los Seguros Voluntarios refieren a los seguros privados (prepagas). Para más detalle, consultar capítulo 1.

Fuente: Cetrángolo (2010)

En términos financieros estos tres grupos, que conforman el subsector de salud correspondiente a la seguridad social totalizan un gasto anual equivalente al 3,09% del PIB (ver Cetrángolo, 2010).

Si tomamos en consideración, además, los seguros voluntarios y privados y sin tener en cuenta las superposiciones de cobertura, observamos que al menos el 38% del total de la población no tiene acceso a ningún seguro de salud y accede a servicios sanitarios únicamente mediante los servicios públicos de atención provistos por la estructura de hospitales y centros de atención primaria. La existencia de doble y triple cobertura empeora este panorama indicando una mayor desprotección relacionada con el sector<sup>11</sup>.

**Gráfico 10: Estructura del gasto en salud clasificado por subsectores (2008)**



Fuente: Cetrángolo (2010)

<sup>11</sup> Durante los últimos meses del 2010, el gobierno nacional y algunas jurisdicciones provinciales están implementando iniciativas incipientes de aseguramiento de la salud no contributivo. Estas modificaciones que modificarían marginalmente el análisis fueron excluidas del presente trabajo.

La composición de los beneficiarios de obras sociales (cuadro 4) muestra que entre los empleados en relación de dependencia (que representan alrededor de dos tercios de la cobertura sanitaria de la seguridad social) y los jubilados afiliados al PAMI, concentran el 90% de la cobertura de seguros sociales de este sector. La porción restante significativa (5% del total) corresponde a los monotributistas que, como se señaló, tienen una cobertura de salud mucho más limitada.

**Cuadro 4: Cantidad de beneficiarios de obras sociales reguladas por la Superintendencia de Seguros de Salud (mayo 2010)**

<b>Tipo de beneficiario</b>	<b>Total</b>	<b>En %</b>
Empleados en relación de dependencia	12.311.525	65,5%
Pasantes	8.790	0,0%
Jubilados del Sistema Nacional del Seguro de Salud	361.611	1,9%
Adherentes voluntarios	337.078	1,8%
Pequeños contribuyentes - monotributistas (Ley N°25.865)	1.019.580	5,4%
Servicio doméstico (Ley N°26.068)	147.304	0,8%
Monotributistas efectores sociales	17.148	0,1%
Beneficiarios de seguro de desempleo (Ley N°24.013)	263.744	1,4%
Beneficiarios de seguro de desempleo (Ley N°25.191) (RENATRE)	14.171	0,1%
Jubilados y pensionados de PAMI	4.277.111	22,8%
Jubilados y pensionados de otros sistemas	23.025	0,1%
Jubilados del registro para la atención de españoles	2.484	0,0%
<b>Total</b>	<b>18.783.571</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://www.ssalud.gov.ar/>

## 4. La seguridad social de los adultos mayores

Luego de haber analizado la cobertura de la seguridad social sobre la PEA, en esta sección nos detendremos en el alcance del sistema sobre el resto de la población que se define como inactiva. Anteriormente señalamos que este colectivo está compuesto por jubilados y pensionados, rentistas, estudiantes, amas de casa, discapacitados y niños menores de 14 años.

En esta sección nos centraremos en dos grandes cuestiones: el grado de cobertura que el sistema previsional otorga a los jubilados y pensionados –que a su vez habilita la prestación de salud por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI)– y en la capacidad protectoria de dicho sistema. La situación de los niños en relación con la seguridad social está fuertemente asociada a la situación de sus padres o tutores, que mayoritariamente conforman la PEA o son adultos mayores, y el resto de las categorías de “inactivos” mencionadas exceden al foco de interés del presente trabajo.

### 4.1 Cobertura de los adultos mayores

La cobertura previsional suele medirse como la proporción de población mayor de cierta edad que percibe beneficios previsionales. A partir de los datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puede estimarse la cobertura de ese grupo poblacional, considerando los ingresos por jubilación o pensión que provienen de los diferentes regímenes, tanto sean beneficios contributivos (correspondientes al SIPA, a las Fuerzas Armadas y de seguridad, a las cajas provinciales y regímenes profesionales, etc.), como prestaciones no contributivas.

A su vez, considerando otras mediciones usualmente utilizadas<sup>12</sup>, se puede medir la cobertura previsional en términos de los ingresos individuales, tomando en cuenta la situación del cónyuge o evaluando también la opción de mantenerse ocupado. De acuerdo con esas alternativas, un enfoque “familiar” podría considerar que lo importante es que al menos uno de los miembros de la pareja reciba beneficios, por lo que la cobertura debería medirse por hogar (por pareja), o sea contar como cubierta a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) una jubilación o pensión. Si se consideran además los ingresos que provienen del desempeño

---

<sup>12</sup> Para más detalles sobre mediciones alternativas de cobertura previsional ver Grushka (2001) y Cetrángolo y Grushka (2008).

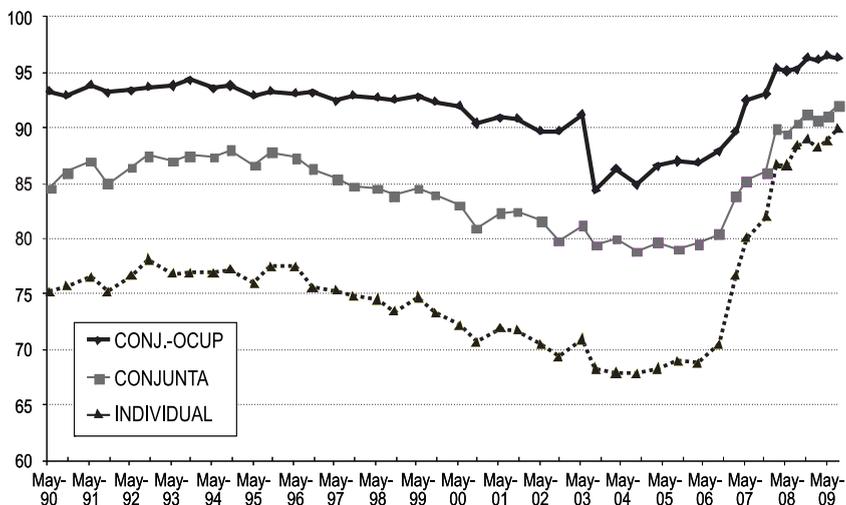
de la ocupación, como consecuencia de permanecer en actividad de manera voluntaria, surge entonces un tercer indicador de cobertura que incluye a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) un ingreso por su ocupación y/o una jubilación o pensión. En este último caso hay que considerar que la permanencia en actividad suele deberse a la imposibilidad de obtener beneficios jubilatorios, lo que constituye una seria limitación a la medición de la cobertura.

De acuerdo con la información disponible, podemos notar que la cobertura individual, propia o del cónyuge (hogar) y previsional y/o laboral alcanzó en mayo de 2009 niveles cercanos a 90%, 92% y 96% respectivamente (gráfico 11). Estos valores fueron alcanzados luego de un proceso de deterioro sostenido de la participación de los adultos mayores en el sistema previsional que comenzó en 1995-1996 y se mantuvo hasta 2003, año a partir del cual se interrumpe la caída y comienza una gradual recuperación, para dar paso a partir de 2005-2006 a un incremento acelerado (ver capítulo 3).

Ese incremento se explica como consecuencia de una serie de medidas adoptadas entre 2005 y 2007 sobre el sistema previsional vigente que, si bien no cambiaban la esencia del sistema dual instaurado en 1994 tras la incorporación del régimen de capitalización individual, utilizaron al sistema de reparto para aumentar la cobertura previsional. Entre esas medidas se destaca la denominada “moratoria previsional” sobre la que volveremos más adelante.

Además, los datos correspondientes al aumento de la cobertura de los últimos años muestran un proceso de convergencia de los tres indicadores analizados, que se explica por el mayor recupero de la cobertura individual en relación con las otras medidas. La participación de los mayores de 65 años en el sistema previsional se incrementó entre 2004 y 2007 en alrededor de 23 puntos porcentuales de cobertura previsional, pasando de 67% a 90% aproximadamente.

**Gráfico 11: Cobertura previsional de mayores de 65 años total aglomerados urbanos (en porcentajes)<sup>13</sup>**



Fuente: Grushka (2010) sobre datos EPH.

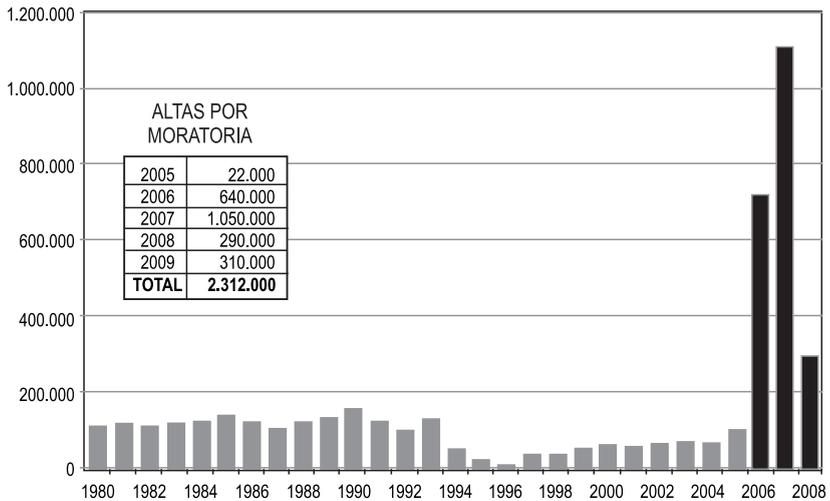
Si consideramos la edad establecida por el SIPA como requisito para acceder a las prestaciones jubilatorias, que se sitúa en 60 años cumplidos para las mujeres y 65 para los varones, obtenemos una cobertura promedio que para el último cuatrimestre de 2009 alcanza a 84%, en términos individuales, y ese ratio es menor para las mujeres 82% y asciende a 88% para los varones. Estas diferencias de género eran mucho más pronunciadas hasta el incremento de la cobertura señalada, que desde el año 2006 tuvo mayor concentración en las mujeres (para más detalles ver capítulo 3).

Las altas por moratoria, dispuestas mediante el Decreto 1454/05 y el Art. 6 de la Ley N°25.994, crecieron de manera exponencial durante 2006 y 2007.

<sup>13</sup> En este caso particular, la referencia a la “cobertura previsional”, excluye a las mujeres de entre 60 y 65 años que, de acuerdo a la Ley 24.241, se encuentran en edad de percibir un beneficio previsional.

La cantidad de nuevas prestaciones de estos años representan alrededor de 30 y 40 veces más que la incorporación de beneficiarios en relación con el año anterior, respectivamente (gráfico 12).

**Gráfico 12: Cantidad de nuevos beneficios previsionales del SIPA**



Fuente: Arrighi (2010) y MTEySS (2010), Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer y Cuarto Trim. 2009.

Lamentablemente no contamos con información reciente de las cajas provinciales de previsión social no transferidas al gobierno nacional. De todas maneras, los datos disponibles correspondientes a 2001 dan cuenta de un total de aproximadamente 400.000 jubilados situados principalmente en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Obsérvese para ello el cuadro 5.

**Cuadro 5: Cantidad de pasivos en cajas provinciales de previsión social no transferidas. Año 2001 – clasificados por provincia**

Provincia	Cantidad	Estructura porcentual
Entre Ríos	26.299	6,6%
Córdoba	62.709	15,7%
Buenos Aires	177.839	44,4%
Santa Cruz	6.247	1,6%
Santa Fe	52.208	13,0%
Chaco	16.095	4,0%
Misiones	12.304	3,1%
La Pampa	5.450	1,4%
Formosa	8.959	2,2%
Corrientes	18.656	4,7%
Chubut	7.151	1,8%
Neuquén	6.014	1,5%
Tierra del Fuego	570	0,1%
<b>Totales</b>	<b>400.501</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Cetrángolo y Curcio (2005).

Este proceso de los últimos años fue acompañado por un importante aumento de las pensiones no contributivas, que a su vez venían creciendo paulatinamente durante todo el período bajo análisis. El programa de pensiones no contributivas (PNC) otorga siete tipos de beneficios: i) por vejez; ii) por invalidez, iii) a madres de siete o más hijos, iv) graciabiles otorgadas por el Congreso Nacional; v) a ex-combatientes de la guerra de Malvinas, vi) a familiares de desaparecidos durante el gobierno militar y, vii) otros por leyes especiales.

Los tres primeros programas son también denominados “pensiones asistenciales”. Las condiciones de acceso para los beneficios asistenciales 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 del progenitor o desempleo de éste para las madres de familia numerosa, desempleo, presencia y cantidad de hijos menores, incapacidad permanente y desamparo institucional.

Los niveles de las prestaciones están mayoritariamente vinculados a la jubilación mínima y el beneficio promedio difiere para las categorías establecidas. El crecimiento de los últimos años comenzó a desarrollarse con más ritmo en 2004,

en el que la serie aumentó 21% respecto del año anterior (pasó de 345.000 a 415.000 beneficiarios aproximadamente). Durante 2009 se alcanzó un nuevo nivel máximo de prestaciones que ascienden a 923.220 casos y representan un aumento del 28,3% respecto del año anterior.

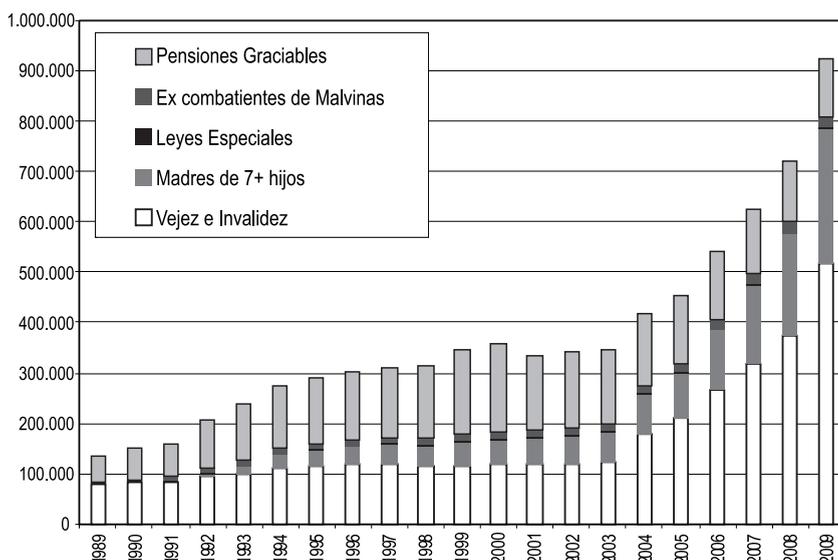
**Cuadro 6: Cantidad de pensiones no contributivas (PNC). Año 2009 – clasificadas por provincia**

Provincia	Cantidad	Estructura porcentual
Buenos Aires	236.818	25,7%
Tucumán	68.452	7,4%
Chaco	64.746	7,0%
Córdoba	59.580	6,5%
Misiones	59.263	6,4%
Salta	48.540	5,3%
Santiago del Estero	46.718	5,1%
Corrientes	41.535	4,5%
Santa Fe	37.967	4,1%
Formosa	33.986	3,7%
Entre Ríos	32.519	3,5%
Mendoza	28.132	3,0%
Ciudad Autónoma de Bs. As.	27.248	3,0%
San Juan	24.811	2,7%
Jujuy	23.265	2,5%
Catamarca	14.759	1,6%
La Rioja	14.169	1,5%
La Pampa	14.052	1,5%
San Luis	13.395	1,5%
Río Negro	11.292	1,2%
Neuquén	8.463	0,9%
Chubut	7.211	0,8%
Santa Cruz	3.497	0,4%
Tierra del Fuego	1.465	0,2%
Sin especificar	1.330	0,1%
Extranjero	7	0,0%
<b>Total</b>	<b>923.220</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: MTEySS (2010), Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

El aumento de las PNC que expresa el gráfico 13 corresponde principalmente a pensiones de vejez, invalidez y madres de 7 hijos o más. A la vez, el cuadro 6 permite observar la distribución de las prestaciones por provincia: Buenos Aires concentra el 26% del total, seguida de Tucumán, Chaco, Córdoba y Misiones con participaciones de entre 8% y 6%. En el otro extremo se sitúan las 6 provincias patagónicas, que en forma conjunta concentran cerca del 3% del total de las prestaciones. En términos generales, esta distribución guarda cierta relación con el tamaño poblacional de las provincias<sup>14</sup>.

**Gráfico 13: Cantidad de Pensiones no Contributivas (PNC)\***



Aclaración: Hasta 1998 inclusive los datos corresponden a promedios anuales y a partir de 1999 se incluyen los valores del mes de diciembre de cada ejercicio.

Fuente: Elaboración propia en base a Grushka y Bertranou (2004) y MTEySS (2010), Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

<sup>14</sup> De acuerdo a los datos del Censo 2010 – INDEC, la provincia de Buenos Aires concentra un 40% de la población total, seguida de Córdoba, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Tucumán, Entre Ríos, Salta, Misiones y Chaco. En el otro extremo, se ubican las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa, La Rioja, Catamarca, San Luis, Chubut, Formosa y Neuquén con menos de un 1% de peso.

En suma, considerando los diferentes sistemas previsionales coexistentes y siguiendo a Cetrángolo y Grushka (2008) podemos construir un cuadro resumen para comparar la cantidad de casos, el haber medio y la tasa de reemplazo correspondiente a los distintos tipos de pensión contributiva y no contributiva que otorga el sistema (excluyendo la situación excepcional de los ex combatientes de Malvinas). Los datos que se presentan en el cuadro 7 indican diferencias muy marcadas tanto en términos de haber medio como en lo que corresponde a la tasa de reemplazo.

Respecto del haber, en el mismo cuadro puede verse que si se excluye del análisis a la situación particular de los ex combatientes de Malvinas, los receptores de pensiones no contributivas cobran prestaciones en promedios similares a las que perciben los jubilados que se enmarcan en la moratoria. Los valores representan una reducción de alrededor del 37% respecto del haber medio que reciben los pasivos que cobran la totalidad de la prestación. La tasa de reemplazo calculada sobre el salario formal promedio sigue el mismo esquema heterogéneo y, dependiendo del tipo de prestación, oscila entre 21,6% y 41,6%<sup>15</sup>, significando una capacidad de protección muy diferente dependiendo del esquema que corresponda.

**Cuadro 7: Beneficios previsionales ANSES. Casos, haber medio y tasa de reemplazo (Diciembre 2008)**

Tipo de prestación	Miles de casos	Haber mensual promedio (en \$)	Tasa de reemplazo (*)
<b>Total PNC</b>	<b>710</b>	<b>604</b>	<b>23,0%</b>
Pensiones asistenciales	366	495	18,9%
Pensiones graciables del Congreso	118	568	21,6%
Ex combatientes de Malvinas	21	1.830	69,7%
Otras leyes especiales	205	693	26,4%
<b>Beneficios SIPA</b>	<b>4.906</b>	<b>861</b>	<b>32,8%</b>
Jubilaciones	3.597	875	33,3%
- con moratoria (estimado)	1.950	690	26,3%
- sin moratoria (estimado)	1.647	1.093	41,6%
Pensiones	1.309	822	31,3%

(\*) Haber mensual promedio de cada tipo de prestación sobre salario formal promedio (RIPTE) = \$2.625.-

Fuente: Elaboración propia en base a Grushka (2010).

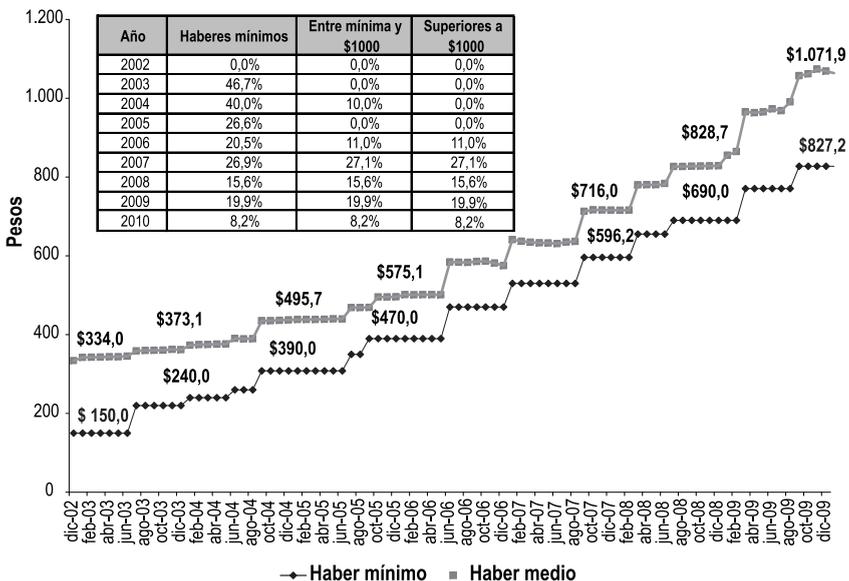
<sup>15</sup> Excluyendo la situación excepcional de los ex combatientes de Malvinas.

## 4.2 Capacidad de protección del Sistema de Seguridad Social en los adultos mayores

En esta sub-sección vamos a detenernos en lo que denominamos la capacidad protectora del sistema sobre los adultos mayores<sup>16</sup>. Para ello, analizamos diferentes indicadores que nos permiten analizar la incidencia que los ingresos previsionales tienen en esta población.

En relación con la evolución del haber, a partir de 2002 se implementaron diferentes incrementos en las prestaciones (las disposiciones y normativas correspondientes se detallan en el anexo 1). Como consecuencia de estos incrementos el haber mínimo, medido a precios corrientes, pasó de \$150 a \$827,20 entre 2002 y 2009 y el haber medio también aumentó ostensiblemente, valuado en términos nominales; pero en menor proporción a la mínima.

**Gráfico 14: Haber mínimo y medio previsional SIPA (expresado en pesos corrientes)**

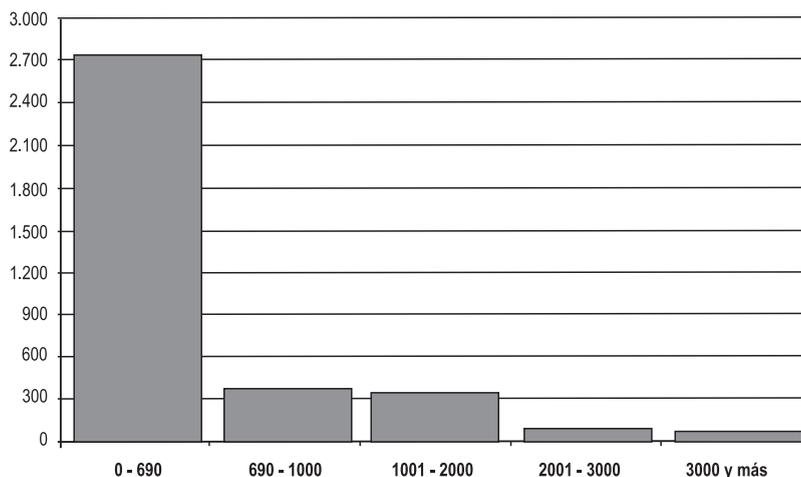


Fuente: D'elia (2010).

<sup>16</sup> Sobre este tema ver también capítulo 3.

Como podemos observar en el gráfico 14, estos aumentos significaron un acortamiento en la brecha de las prestaciones mínimas y medias. A su vez, también podemos notar en el gráfico 15, una fuerte concentración de casos correspondientes al haber mínimo, que a diciembre de 2008<sup>17</sup>, representaban cerca del 80% del total de jubilaciones y pensiones del SIPA.

**Gráfico 15: Jubilaciones SIPA por tramo de haber. Diciembre de 2008**  
**(datos expresados en miles de casos)**  
(expresado en pesos corrientes)

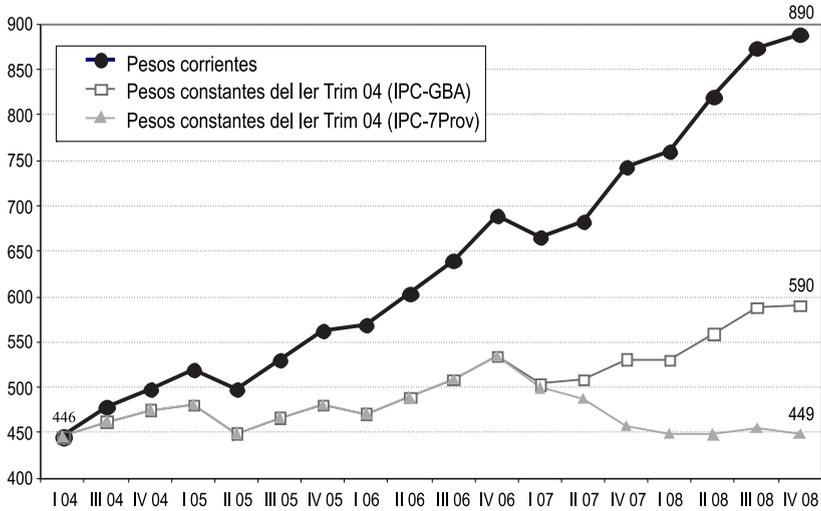


Fuente: Grushka (2010).

El aumento nominal de \$446 a \$890, que representa una duplicación entre esos años, se recorta a 32% de aumento si se mide a precios constantes utilizando el IPC del INDEC (\$590) y representa un incremento casi nulo de 0,6% utilizando el IPC que realizan las áreas de estadística de las 7 provincias citadas (\$449).

<sup>17</sup> Los cálculos corresponden a diciembre de 2008 (últimos publicados por la ANSES) y en ese momento el haber mínimo era \$690.

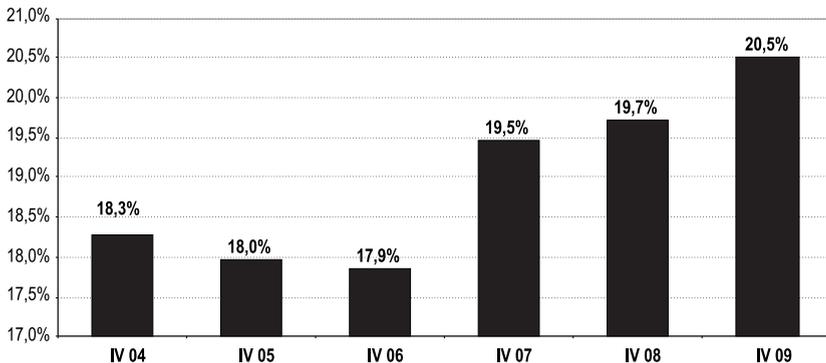
**Gráfico 16: Haber medio previsional. Total aglomerados urbanos (2004-2008)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH.

Finalmente, señalamos que, como podrá verse con mayor profundidad en el capítulo 3, la evolución reciente de las jubilaciones tuvo un impacto significativo en la reducción de la pobreza de esta franja etaria y en el mejoramiento de la distribución del ingreso del grupo poblacional y de la sociedad en su conjunto.

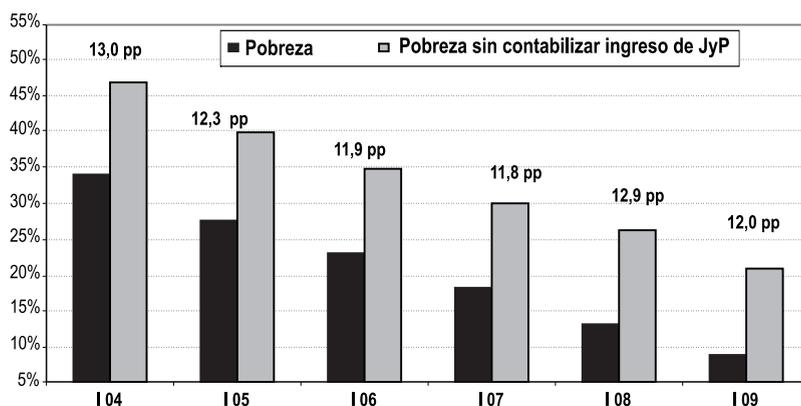
**Gráfico 17: Peso del haber jubilatorio en el total de los ingresos de los hogares (2004-2009)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH.

En el gráfico 17 se observa el creciente peso del haber jubilatorio en el total de los ingresos de los hogares desde 2007 en adelante; por su parte, también se registra en el gráfico 18 el “aporte” del ingreso de las jubilaciones y/o pensiones en la reducción de la pobreza de los hogares. A partir del ejercicio de simulación presentado en ese gráfico puede inferirse que si no existieran las transferencias previsionales a las familias, la pobreza habría sido alrededor de 12 puntos porcentuales mayor a la experimentada durante todo el período analizado.

**Gráfico 18: Incidencia de los ingresos por jubilaciones y/o pensiones en la reducción de la pobreza.**



Fuente: Elaboración propia sobre datos EPH.

## 5. Principales conclusiones

En el comienzo de la elaboración del trabajo y de acuerdo con lo postulado en la introducción, partimos del supuesto de que el desarrollo progresivo de las prestaciones contributivas vinculadas al mercado de trabajo junto a las diferentes búsquedas de soluciones orientadas principalmente a incrementar la cobertura frente a los vaivenes relacionados con las dificultades en el empleo, habían constituido un esquema de seguridad social muy complejo que distaba de funcionar como “sistema”.

El análisis efectivamente nos permitió observar importantes heterogeneidades en las características de las prestaciones de los componentes de la seguridad

social analizados, en cuanto a su alcance, cobertura, estabilidad y capacidad de protección sobre los diferentes grupos poblacionales considerados.

En coincidencia con la experiencia internacional, dentro de los vaivenes descriptos, podemos observar que los trabajadores en relación de dependencia gozan de mayores niveles de protección que los trabajadores independientes (que por ejemplo no cuentan con cobertura frente a las contingencias de riesgos del trabajo o enfermedades profesionales y desempleo); a su vez, estos trabajadores independientes se sitúan en una posición más favorable frente al Sistema de Seguridad Social que la población desocupada (las condiciones de acceso al seguro de desempleo arrojan significativas tasas de desprotección, sumado a los bajos niveles en términos monetarios que proporciona el beneficio). Por otro lado, en el caso de los beneficiarios de una prestación previsional, al momento de jubilarse contarán con la cobertura de salud que presta el INSSJyP-PAMI y tendrán acceso a las asignaciones familiares correspondientes. Esto pone en evidencia las disparidades –en ciertos casos profundas– que se configuran entre los diversos grupos poblacionales frente a la protección ofrecida por el Sistema de Seguridad Social.

Los datos que se fueron analizando a lo largo de este capítulo muestran que en el período 2003-2009 se registró un aumento significativo de la protección brindada por el Sistema de Seguridad Social. Esto se pone en evidencia, en el incremento que experimentó la tasa de cobertura previsional, en la proporción de niños menores de 18 años que reciben asignaciones familiares (ya sea a través del subsistema contributivo o no contributivo) o, por ejemplo, en el alza que mostró la cobertura del seguro de desempleo. Sin embargo, también pudimos observar que en algunos casos (como el del seguro de desempleo), este aumento en la cobertura no resulta suficiente para brindar niveles de protección aceptables.

El aumento de la protección debe pensarse a la luz de las dos cuestiones centrales que aquí fueron abordadas: el comportamiento del mercado de trabajo y la estructura institucional del Sistema de Seguridad Social. Nuestro análisis indica que en un sistema de protección como el argentino, altamente dependiente de los vínculos que los sujetos establecen con el mercado de trabajo, fueron tanto un desempeño favorable del mismo (aumento sostenido del empleo, caída casi sistemática de la desocupación y significativa reducción del empleo no registrado) como ciertos cambios institucionales, los que hicieron que en sus diferentes componentes los resultados fueran más favorables.

Rescatamos que las incipientes incorporaciones de políticas no contributivas que complementan el acceso a prestaciones más allá del vínculo con el

mercado laboral se revelan con potencia para avanzar en el incremento de la cobertura. No obstante, en casi todos los casos se mantiene un núcleo estructural de alrededor de 40% de la población que no logra acceder a las prestaciones implementadas. Nuevamente, esta situación de desprotección del sistema está ligada a la informalidad del mercado laboral.

Los ejercicios de simulación señalan la previsión de impactos significativos de estas nuevas prestaciones tanto en la reducción de la pobreza como en el mejoramiento de la equidad. De todas maneras las dificultades relacionadas con la disponibilidad de información, sumadas a la volatilidad del mercado de trabajo y al carácter desarticulado de las prestaciones, genera dificultades para predecir la evolución futura de los diferentes componentes previsionales.

## Bibliografía

- Arrighi, Walter (2010): “SIPA: Expansión de la Cobertura de Seguridad Social”, presentación en *Taller de protección social*, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (2005): *Protección Social en Argentina. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2003*, Organización Internacional del Trabajo y Dirección de Análisis de Gasto y Público y Programas Sociales, Chile.
- Bertranou, Fabio (coord.) (2009): *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
- Bertranou, Fabio (coord.) (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*, 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, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier (2005): *Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2008): *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*, Sección de estudios del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar (ed.) (2009): *La seguridad social en América Latina y el Caribe: Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de*

*Argentina, Chile y Colombia*, CEPAL, Santiago de Chile.

- D'elía, Vanesa (2010): "Sistema integrado previsional argentino y financiamiento: a un año de la reforma previsional en la Argentina". Ponencia presentada en la I Jornada de trabajo sobre seguridad social, empleo e ingresos, CEPED-FCE/UBA e ICO/UNGS.
- Grushka, Carlos (2001): "La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX", en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social* N° 4:53-70, Buenos Aires.
- Grushka, Carlos y Bertranou, Fabio (2004): "Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: reexaminando el programa de pensiones no contributivas". Ponencia presentada en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Caxambú, Brasil.
- Grushka, Carlos (2010): "La expansión de la cobertura previsional y su financiamiento. El caso de Argentina", presentación en *Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano*, Río de Janeiro.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010): *Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer y Cuarto Trimestre 2009*, Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, Buenos Aires.

## **Anexo I**

### **Incremento de las prestaciones previsionales**

- Julio 2002: Subsidio para llegar a haber mínimo de \$200 (Decreto 1.275/02)
- Julio 2003: Haber mínimo a \$220 (Decreto 391/03)
- Enero 2004: Haber mínimo a \$240 (Decreto 1.194/03)
- Junio 2004: Haber mínimo a \$260 (Decreto 683/04)
- Septiembre 2004: Haber mínimo a \$308 (Decreto 1.199/04)
- Septiembre 2004: Suplemento 10% en haberes hasta \$1.000 (Decreto 1.199/04)
- Julio 2005: Haber mínimo a \$350 (Decreto 748/05)
- Julio 2005: Subsidio de atención socio-sanitaria de \$30 en haberes hasta \$600 a personas mayores de 65 años (Resolución INSSJyP)
- Septiembre 2005: Haber mínimo a \$390 (Decreto 1.273/05)
- Junio 2006: Haber mínimo a \$470 y aumento del 11% en todos los haberes (Decreto 764/06)
- Enero 2007: Haber mínimo a \$530 y aumento del 13% en todos los haberes (Ley N°26.198)
- Junio 2007: Aumento a \$45 del subsidio de atención socio-sanitaria en haberes hasta \$800 (Resolución PAMI)
- Septiembre 2007: Haber mínimo a \$596,20 y aumento del 12,5% en todos los haberes (Decreto 1.346/07)
- Marzo 2008: Haber mínimo a \$655 y aumento del 7,5% en todos los haberes (Decreto 279/08)
- Julio 2008: Haber mínimo a \$690 y aumento del 7,5% en todos los haberes (Decreto 279/08)
- Octubre 2008: Establecimiento de un nuevo régimen de movilidad jubilatoria para los beneficios otorgados por el régimen de reparto, mediante la aplicación de un mecanismo automático de actualización de los haberes que contempla la evolución de los salarios y la recaudación de la ANSES (Ley N° 26.417).



# Capítulo 3

## La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección<sup>1</sup>

*Claudia Danani y Alejandra Beccaria*

“Tal tipo de análisis, focalizado en ‘lo político’ o ‘lo económico’, disuelve a priori el problema: la estructuración de la totalidad; trata de tensiones o conflictos en el interior de un sistema, pero la organización de tal ‘bloque histórico’ –la constitución de un orden– no aparece problemática”.

(Lechner, *Del ordenamiento de la vida social por medio del Estado*, 1981: 1079)

### 1. Presentación

El objetivo de este capítulo es ofrecer una reconstrucción y análisis del proceso experimentado por el sistema previsional argentino entre 2003 y 2009, con particular referencia a la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (en adelante, SIPA) que sustituyó al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (en adelante, SIJyP), establecido en el año 1994. Tal como

---

<sup>1</sup> En la elaboración de este capítulo acumulamos más deudas que las que podemos reconocer. Los primeros agradecimientos son para Fernando Falappa, Carlos Grushka, Rafael Rofman, Fabián Repetto y Juan M. Moreno, que aún no compartiendo una parte importante de nuestros puntos de partida, hicieron importantes comentarios y observaciones, con los que sin duda mejoramos nuestros argumentos y enriquecimos el análisis. Asimismo, queremos agradecer al equipo del área de Economía del Instituto de Ciencias – UNGS, especialmente a Ana Laura Fernandez. Esta enumeración, sin embargo, es exclusivamente un agradecimiento: nadie los responsabilice de las debilidades que no supimos superar.

fue señalado en la Introducción, en el proyecto general del libro este capítulo tiene por misión exponer información y elementos analíticos sobre este sector de políticas en especial, que ha ocupado un lugar central tanto en los procesos de reforma estructural de la década de 1990 como en aquellos en curso desde 2004, a través de los cuales fue revertida una parte importante de los rasgos de los mismos.

En efecto, en el conjunto intersectorial, la década de 1990 tuvo a la reforma del sistema previsional como ejemplo de combinación de todas las tendencias del ciclo, desde la privatización institucional y la individualización del principio de la protección; hasta la asignación al estado de un rol subsidiario al del funcionamiento de los mercados (de trabajo y de capitales) y de la auto-protección, pasando por consecuencias empíricas tales como la disminución de la cobertura (con la consiguiente desprotección abierta), bajas garantías de acceso a beneficios y una agudización del déficit estatal<sup>2</sup>. En contraste, las transformaciones que motivan este libro en general, y este capítulo en particular, son inversas a aquéllas: nos interesa detenernos en el proceso por el cual de manera fragmentaria y asistemática desde 2003, y con persistencia desde 2004, el gobierno argentino emprendió una política que en distintos momentos y planos viene siendo presentada en confrontación argumentativa con aquellas orientaciones, a la vez que ha cambiado una parte importante de la institucionalidad de base legada por el ciclo anterior. En esa peculiar combinación de *asistematicidad y persistencia*, en este capítulo hacemos nuestra propia reconstrucción de lo que consideramos un *proceso de contra-reforma* previsional, cuyo punto de coronación establecemos en el 20 de octubre de 2008, con el envío al Congreso de un proyecto de reforma estructural del sistema previsional por parte del Poder Ejecutivo Nacional; proyecto mediante el cual dos aspectos marcaban un cambio de época: la clausura del sistema de capitalización individual, reemplazado por un único sistema de reparto; y la creación de una nueva institucionalidad, al eliminarse las cuentas individuales existentes hasta entonces y las entidades que habían sido creadas para su administración (las administradoras privadas), transfiriendo los aportes de los empleados a una administración estatal centralizada.

Más arriba ya hicimos referencia a la expresión *proceso de contra-reforma*. Y, aunque volveremos parcialmente sobre el punto en el próximo apartado,

<sup>2</sup> El déficit se explica por el hecho de que, contra todos los argumentos en los que se había apoyado la reforma, las nuevas reglas del sistema previsional como tal, así como las condiciones de desenvolvimiento del mercado de trabajo, desfinanciaron el sistema e incrementaron la necesidad de aporte estatal, aumentando así la dependencia respecto del mismo.

ahora adelantamos ciertos aspectos de carácter más conceptual. Por una parte, con el término *proceso* enunciamos una manera de mirar la cuestión con la que pretendemos dar cierta unidad a hechos, sucesos o acciones que de otro modo podrían perderse en la pura enumeración no jerarquizada, cuando no en la anécdota. Por otra parte, el concepto *contra-reforma* nos permite caracterizar de manera genérica a un conjunto de políticas mediante las cuales desde 2003 las gestiones gubernamentales han buscado y construido (o han pretendido construir, al menos) legitimidad impulsando y apoyándose en la diferenciación con las políticas de la década del '90, con las cuales han establecido una confrontación explícita<sup>3</sup>. Finalmente, puede asegurarse que no estamos frente a una contra-reforma menor: basta observar que a su carácter estratégico se suma el hecho de ser, a nuestro juicio, la más radical de las desarrolladas hasta el momento en la Argentina en el campo de la política social<sup>4</sup>.

Asimismo, y tal como sucede con muchos otros ámbitos de políticas, el análisis del sistema previsional desborda sus propios límites y ofrece un punto de observación de mayor alcance, que aquí nos puso en contacto con dos tradiciones disciplinarias. En primer término, la sociológica, desde la que resuena la noción maussiana de *hecho social total*, que refiere a un hecho en el que se coagulan todos los aspectos de una sociedad (económicos, políticos, culturales, etc.) y que, por lo tanto, revela, expresa esa sociedad de manera global. Puede decirse que *su potencia radica en el hecho de que él mismo –ese hecho– es la totalidad misma*. Según creemos, todo estudioso del tema previsional puede tropezar con este concepto al analizar los últimos veinte años de este sistema. En efecto, en ese recorrido puede verse que recurrentemente, en distintos momentos y en el curso de distintos procesos, el sistema previsional ha sido medio y escenario de expresión condensada de todas y de todo tipo de instituciones y fenómenos, a través de los cuales se ha mostrado el sentido de un período, se ha visto cómo se fundían distintos planos y dimensiones sociales (políticos y económicos, colectivos e individuales, cotidianos y de

---

<sup>3</sup> Por otra parte, es conveniente recordar que dichas políticas (las que resultaron de la hegemonía del neoliberalismo), habían transformado en profundidad ese ámbito previsional, provocando un importante vuelco en su orientación respecto de los ochenta años de existencia previa.

<sup>4</sup> Podría afirmarse que la reforma del sistema educativo emprendida en 2006 es un caso de “contra-reforma” equivalente. Sin embargo, debido a la estructura federal del país, su implementación tiene tiempos diferentes; y por las características del proceso educativo en sí mismo, también son diferentes los tiempos para observar las consecuencias de los cambios llevados adelante. Con respecto a la creación de la Asignación Universal por Hijo, se trata de eso (una creación), y por lo tanto no puede ser incluida en el concepto de “contra-reforma”.

largo plazo), o ha sido posible desentrañar la estructura interna de ciertas relaciones y procesos (Tella, 2005: 15). En este trabajo asignamos esos atributos tanto al proceso de la reforma previsional de 1994, como al debate, que ha ido creciendo en intensidad, alrededor del Plan de Inclusión Previsional (más conocido como “moratoria previsional”). Más adelante argumentaremos suficientemente al respecto; por el momento sólo exponemos este punto de vista, a fin de adelantar que ambos procesos históricos se convirtieron en ocasiones en las que se pusieron en juego normas y valores referidos a la vida social en su conjunto.

En segundo término, en una perspectiva más propiamente política, encontramos que a lo largo de todo el período analizado el estudio del sistema previsional permite internarse en la definición de “ciclos históricos”. Un concepto tradicional de la ciencia política y la administración ayuda a esa observación: el de las políticas concebidas como “el estado en acción” (Oszlak y O’Donnel, 1976), que por lo tanto permite que el análisis de aquellas se presente como una manera de asomarse a las características del *estado como proceso*, configurando a un tiempo “...una estructura de poder, un sistema de gestión y una fuente generadora de identidades” (Vilas, 2005: 37). En esta combinación, por un lado coincidimos con trabajos que de manera global sometieron a crítica teórica y política las transformaciones estatales llevadas adelante en América Latina desde mediados de la década de 1970; y por otro, dialogamos y sacamos provecho de los trabajos que más recientemente vienen estudiando y debatiendo sobre la dirección, el significado y los horizontes de los “nuevos gobiernos” (“de izquierda”, “progresistas”, “heterodoxos”, etc.) en la región. Creemos que este ejercicio se torna fundamental en un momento que describimos como de “crisis de la hegemonía neoliberal”, aunque no necesariamente del neoliberalismo<sup>5</sup>; y creemos también que su oportunidad es todavía mayor si consideramos la crítica que formulan Luna y Filgueira (2009) a los estudios sobre la región, cuyas debilidades en los enfoques analíticos, afirman, impidieron anticipar que se presentaría una reacción a los procesos de ajuste estructural, relativamente extendida, que tomaría la forma de una salida del tipo de lo que llaman “crisis de incorporación”, a través de “gobiernos de izquierda”.

---

<sup>5</sup> Cuando hablamos de “crisis de la hegemonía neoliberal” nos referimos al inicio de un nuevo ciclo –que puede ubicarse aproximadamente entre los años 2001 y 2003– en el curso del cual se pone en cuestión la capacidad de dirigir y dominar que hasta ese entonces habían alcanzado las alianzas políticas y socioeconómicas en las cuales se sustentaron las políticas neoliberales (Danani y Grassi, 2008).

Asumir ese punto de mira impuso a nuestro trabajo un énfasis en los contenidos *directamente políticos* del proceso, entendiendo por tales aquel sentido que hace ya muchos años Lechner —a quien ya citamos en la introducción— diera a *la política (politics)*, como “la lucha que busca ordenar los límites que estructuran la vida social” (1984: 132), lucha a la que los sectores de política social sirven de *arena* y que a la vez procesan de manera permanente. Por ese camino, aquí postulamos que las transformaciones de la seguridad social en general —y del sistema previsional en particular— participan de las tres condiciones que en el párrafo anterior Vilas atribuía al Estado, pues institucionalizan relaciones de poder, forman parte del sistema de gestión y producen identidades. Por lo tanto, una aproximación a esas transformaciones permite ver que el Estado y el sistema previsional se co-construyen recíprocamente, en un proceso que no es ni armónico ni lineal, y en cuyo marco es posible caracterizar a uno y otro. Concretamente, creemos que el sistema previsional constituye una dimensión del “hacer las políticas” —aquella que tiene que ver con el bienestar de los adultos mayores— que en un momento (lógico) trasciende la condición de mero aparato y se revela como pura relación social y política, que encarna tanto en un orden —eso, precisamente, que según Lechner debe ser problematizado— como en condiciones de la vida social como totalidad, colectiva e individual. En resumen: el sistema previsional forma parte de la constitución de la sociedad y del establecimiento de las bases de la convivencia, lo que significa que también participa de la fundación del estado<sup>6</sup>.

La estructura del trabajo es la siguiente: en el próximo apartado (punto 2) ofrecemos una síntesis del enfoque, así como del esquema seguido en el desarrollo del estudio; dado que el desarrollo principal de este marco fue presentado en la introducción, aquí subrayaremos tan sólo sus elementos principales, más con el objetivo de especificar el abordaje para el campo previsional que de fundamentarlo como tal. Con ese propósito, pasamos revista a las dimensiones en las que hemos descompuesto (y definido) los aspectos problemáticos, así como fundamentamos el recurso a la noción de *proceso* como concepto que articula el análisis.

Ese enfoque y esquema son la base de la descripción comparativa de los dos regímenes previsionales (SIJyP y SIPA) que realizamos en el punto 3, en el que nos ocupamos preponderantemente de la dimensión institucional. Esta

<sup>6</sup> Recientemente Fabio Bertranou preguntaba “¿qué le pedimos a los sistemas previsionales?”, y su pregunta encerraba la misma convicción en la productividad de estos ámbitos de políticas (Primera Jornada de trabajo sobre Seguridad Social, Empleo e Ingresos “A un año de la reforma previsional en la Argentina”, ICO/UNGS y CEPED, 16/3/2010).

descripción sigue dos lógicas expositivas: una sistemática, en la que nos referimos a las características implicadas en cada uno de los regímenes; y otra histórica, según la cual desplegamos esas características siguiendo cierta cronología, con lo que esperamos contribuir al seguimiento de la reconstrucción del proceso que analizamos.

En el punto 4, finalmente, nos abocamos al análisis de lo que llamamos la dimensión político-cultural, y reconstruimos ambos ciclos históricos haciendo eje en la mirada que impone esa dimensión; vale decir, atendiendo especialmente lo que hace de ellos procesos de producción de significados, y en ese marco jerarquizamos los sentidos y relaciones emergentes atinentes a las definiciones de estado, de trabajo e inclusión (*y de inclusión por el trabajo*) y, en relación con estos últimos, de derechos y merecimiento. Por razones que explicaremos oportunamente, en ambos apartados nos detendremos para referirnos a la “moratoria previsional” en lo que hace a las dimensiones correspondientes: como mecanismo institucional que generó un vuelco en aspectos definitorios de la protección; y en los debates a través de los cuales esa protección y esa intervención cobraron sentido específico.

El punto 5, finalmente, concentra algunas conclusiones resultantes del trabajo.

## **2. El enfoque del estudio: cuestiones teóricas y metodológicas**

Como anticipamos en la introducción, en este capítulo la problematización de la capacidad de protección del sistema previsional la encaramos distinguiendo dos dimensiones (*la institucional y la político-cultural*) que nos permiten avanzar en la indagación y comprensión de aquellas tres cuestiones que, consideramos, deben ser tenidas en cuenta al caracterizar, en este caso, un sistema previsional. Entonces, retomando el abordaje teórico-metodológico propuesto, recordamos que esas tres cuestiones refieren al alcance cualitativo y cuantitativo de la satisfacción de necesidades, a las garantías y, por último, a los contenidos político-culturales.

En el caso específico que nos ocupa en este capítulo, construimos la *dimensión institucional* como el modo de aproximarnos al diseño a través del cual se institucionaliza la protección que da existencia y sentido al sistema previsional, y a través del cual cobra forma efectiva la capacidad protectoria que planteamos como problema. Esta dimensión institucional comprende, entonces, las cuestiones organizacionales (régimen, forma de administración,

etc.) y las de conducción y gobierno, que refieren a las formas de designación de las autoridades y ponen al sistema previsional en relación con otras políticas y componentes del Sistema de Seguridad Social, etc. y, *al alcance cuali y cuantitativo de la satisfacción de necesidades*.

La relación entre estas dos (sub)dimensiones y sus aperturas es evidente, pero tanto por razones metodológicas como históricas creemos conveniente tratarlas transitoriamente por separado. En lo metodológico, por exigencia del análisis, ya que sus contenidos cobran forma en procesos y relaciones diferentes que es necesario discriminar (el diseño lo hace en reglas, formas institucionales, procedimientos, etc.; la protección, en condiciones que organizan la vida de las personas). En lo histórico, en cambio, la distinción de ambas dimensiones permite atender situaciones como las ya observadas en el curso de otros procesos de reforma previsional, cuando los contenidos políticos cobraron mayor relieve que los del régimen protector o de prestaciones, a los que incluso llegaron a oscurecer totalmente. Por caso, ello fue lo que ocurrió entre los años 1967 y 1968, cuando las leyes N° 17.575 primero, y las N° 18.037 y 18.038, después, reestructuraron el sistema previsional vigente hasta entonces: la primera incidió en lo que hacía a su gobierno y administración y las segundas, a los aspectos regulatorios de la protección. Llevada adelante por la dictadura militar de la autodenominada “Revolución Argentina”, y bajo condiciones de represión (selectiva) de la actividad sindical, ninguno de los capítulos de la reforma enfrentó una oposición gremial significativa. Sin embargo, cuando en 1970 se normalizó la CGT, la dirigencia reclamó la reconstitución de las cajas por actividad (que habían sido unificadas por la reforma) y la restitución de los fondos antes administrados por los gremios, que habían sido retirados por el Ejecutivo, y propuso una nueva ley de jubilaciones, sin reclamar similar anulación para los aspectos específicamente atinentes a los beneficios previsionales. En pocas palabras, demandó la rehabilitación de la competencia gremial sobre el sistema, pero aceptó de hecho la reforma del régimen jubilatorio (Danani, 2005: 155).

Con respecto a la *dimensión político-cultural*, reconocemos su objeto en la permanente disputa social por el sentido, que en este caso especificamos en el par necesidades-satisfacción institucionalmente organizado. Ya lo adelantamos en la introducción al citar a Lechner y su advertencia de que no hay una sociedad “pura” que pre-exista al ordenamiento normativo-simbólico. Eso hace del Estado capitalista al mismo tiempo un agente y una arena de esa lucha, y de esas disputas una dimensión constitutiva de los procesos de construcción socio-estatales. Por todo ello, así como antes dijimos que *la lucha por el sentido*

*es simultáneamente una lucha por el Estado*, en este punto señalamos que en este sector de políticas ella asume la forma de disputa por el sentido social dado a la protección.

Retomamos ahora lo que hemos denominado “recurso a la noción de *proceso*”, comenzando por advertir que la pretensión de dar cierta unidad a los hechos, prácticas y sucesos que analizamos no significa imputar intencionalidad, coherencia (o incoherencia, eventualmente) a los agentes participantes. Nuestro punto de partida es que con las primeras medidas de aumento de los haberes efectivizadas en el año 2003 (y profundizadas a partir de 2004, especialmente), medidas que fueron seguidas por otras intervenciones que expandieron la cobertura del sistema previsional (moratoria y jubilación anticipada, de las que nos ocuparemos en el próximo punto) se produjo un quiebre en la dirección y efecto de la política previsional. En términos globales podemos decir que ese quiebre consistió primero en detener, y luego en invertir, la tendencia hacia la reducción de la población cubierta y hacia un menor alcance del beneficio previsional (en términos de su capacidad de satisfacción de necesidades) que venía caracterizando a estas políticas desde 1996 y 1997, respectivamente. En este sentido de cambio general de las tendencias registradas hasta entonces, podemos decir que allí se inició un ciclo diferente, que como tal debe ser observado, pues en los términos en los que hemos propuesto pensar la relación entre seguridad social y estado, puede afirmarse que sin dudas *se ha producido una sociedad y una estatidad también distintas*.

Tal como afirmamos en la presentación, al examinar la dirección del conjunto de manera continuada y en el mediano plazo (lo que de manera casi primaria podríamos denominar “la evolución de la cobertura” y “la evolución del haber real”), la noción de *proceso* nos permitió restituir cierta unidad y sentido de totalidad a lo que de otro modo se vería como sucesiones de acciones desconectadas e independientes. No hicimos esa restitución de unidad al costo de esperar o forzar coherencia (decepcionándonos cuando no la halláramos), ni de suponer una lógica inmanente encarnada en funcionarios o actores varios: nuestra pretensión fue mirar la sociedad y sus instituciones, y al hacerlo la noción de *unidad* incorporó la contradicción, el movimiento y el conflicto. Por ello, nos interesan los sentidos y dirección globales de los ciclos históricos que estudiamos, que por cierto trascienden los posicionamientos específicos y la subjetividad de los sujetos y agentes involucrados, que explícitamente dejamos fuera del análisis. A la vez, también taxativamente señalamos que no depositamos el sentido del proceso histórico en las intenciones de los actores participantes.

La razón de ello es que, aún cuando estuviéramos en presencia de una *búsqueda conciente y sistemática por parte de los elencos gubernamentales, ello de ningún modo habilita a afirmar que dispongan de plena capacidad de realización (de agencia), lo que limita las posibilidades de que sean las intenciones de los actores las que expliquen el proceso histórico que interesa al trabajo*. En cambio, nos importa el proceso por el cual socialmente se producen instituciones y acciones significativas acerca de esta reforma, sedimentando así formas socioestatales que deben ser desentrañadas y que, como ya dijimos, exceden en mucho los propósitos que los grupos específicos pretenden imprimir al proceso.

Por último, y así como hemos dicho qué es lo que *no suponemos y/o no afirmamos* al proponer una mirada en clave de proceso, agregamos ahora que ella tampoco entraña valores positivos (o negativos) en sí mismos. De hecho, incluso distintos sectores y actores participantes recurren a esta misma idea, proponiendo formas de interpretación evidentemente opuestas (*procesos virtuosos o perversos*, según el caso). Por nuestra parte, aspiramos a que una aproximación abarcadora como la que hemos construido cumpla en ofrecer una reconstrucción más completa, capaz de contener los muchos elementos que están en relación en este ámbito.

### **3. La dimensión institucional: una mirada histórica**

En este apartado vamos a sumergirnos en el análisis empírico de la capacidad protectoria del sistema previsional argentino, retomando la primera de las dos dimensiones del abordaje propuesto. La reconstrucción histórica en clave comparativa del sistema heredado de los años noventa y de aquel resultante del proceso de reforma 2003-2009 será la forma de acercarnos a nuestro problema de investigación. Es decir, ¿es posible afirmar que el proceso 2003-2009 implicó una vuelta atrás respecto de las políticas previsionales desarrolladas en la década anterior? ¿Concretamente, en qué situación queda el sistema frente al legado por la reforma de 1994? ¿Cuales son las rupturas y las continuidades en torno de las políticas previsionales?

Trabajaremos entonces comparativamente sobre la institucionalidad legada de los años noventa y el proceso de contra-reforma previsional 2003-2009. La organización de este punto será la siguiente: para cada uno de los períodos nos aproximaremos a la dimensión institucional, por un lado, desde aquellos aspectos que dan cuenta de su diseño institucional en el sentido más propio de “lo organizacional” (que comprende aspectos como el régimen, la adminis-

tración, etc.); y, por otro lado, desde los aspectos de la protección en sí misma, atendiendo a la población que accede al beneficio (la cobertura horizontal), la capacidad de satisfacción que provee el beneficio (cobertura vertical), etc.

### **Los años 90: aspectos organizativos de la protección**

La reforma del sistema previsional de inicios de los años noventa, mediante la cual se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), se insertaba en un proyecto mayor de transformación del estado que había tenido inicio en 1989 con la sanción de las leyes de Reforma del estado y de Emergencia Económica. Esta reforma previsional no fue “una más” de esas leyes sino que fue un caso especialmente representativo de transformaciones en curso: a través de una reforma integral resumió y materializó la mayor parte de las orientaciones que por entonces se identificaban con el así llamado “Consenso de Washington”.

De hecho, esta reforma implicó un conjunto de modificaciones estructurales en relación al esquema, tipo de administración, condiciones de acceso, tipo y calidad de las prestaciones otorgadas. Todas ellas re-definieron diferentes aspectos centrales de un sistema, el SIJyP, que se constituyó como un sistema mixto (o de dos pilares) en el que coexistían normativas, formas de organización e institucionalidades diversas.

El **primer pilar** funcionaba con estructura de “reparto” y administración estatal. Se trataba del componente que tenía a su cargo el pago de la Prestación Básica Universal (PBU), que se abonaba a todos los aportantes que cumplían con los requisitos de edad y años de aportes, sin diferenciar entre ellos a quienes hubieran hecho distintas opciones en el segundo pilar.

Por su parte, el **segundo pilar** constaba de dos regímenes alternativos, que eran optativos para los beneficiarios:

- Un *Régimen de reparto*, de administración estatal y que otorgaba una prestación denominada “Prestación Adicional por Permanencia” (PAP).
- Un *Régimen de Capitalización Individual*, cuya gestión estaba en manos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que pagaba la jubilación (ordinaria), cuyo monto derivaba de la cuenta de capitalización individual del titular. Dentro de este régimen existía la posibilidad de que los beneficiarios optaran entre tres modalidades de pago: a) retiro programado; b) renta vitalicia o c) retiro fraccionario.

Con una normativa similar a la PBU (puesto que se abonaba a todos quienes cumplieran con requisitos de edad y años de aportes, con independencia del régimen por el que hubieran optado), el estado pagaba también una Prestación Compensatoria (PC) por los aportes realizados en el antiguo sistema jubilatorio<sup>7</sup>.

El financiamiento de la PBU, la PC y la PAP provenía del “...11% de aporte sobre la remuneración que realizaban los trabajadores en relación de dependencia, 16% de los empleadores sobre la misma base, 16 de los 27 puntos que integraban los trabajadores autónomos, la recaudación del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico, tributos de afectación específica al Régimen Nacional de Previsión Social, los recursos provenientes de Rentas Generales de la Nación, parte del IVA, inversiones, intereses, multas y recargos” (Muchnik, 2002: 89). Por su parte, las prestaciones por invalidez y pensiones por fallecimiento del titular eran cubiertas por un seguro contratado para ese fin y, si era necesario, por aportes complementarios a cargo del estado.

En el siguiente cuadro resumimos las diferencias existentes entre los dos pilares, dando cuenta de los beneficios y los modos de administración.

**Cuadro 1: SIJyP: beneficios previsionales por componente y régimen**

Opción del trabajador		Administración
Régimen de Reparto	Régimen de Capitalización (o régimen mixto)	
Prestación Básica Universal	Prestación Básica Universal	Estado
Prestación Complementaria	Prestación Complementaria	Estado
Prestación Adicional por Permanencia		Estado
	Jubilación ordinaria	AFJP

Fuente: Cetrángolo y Grushka (2008), Cuadro 2.

Las condiciones de acceso también fueron significativamente alteradas, en una dirección más restrictiva, ya que no solo los requisitos de la edad

<sup>7</sup> Como puede inferirse, por razones vegetativas la PC era una prestación que tendería a desaparecer, a medida que fuera disminuyendo el número de beneficiarios que hubieren hecho aportes en el sistema anterior.

de retiro aumentaron en 5 años para cada sexo (quedaron en 65 para los hombres y 60 para las mujeres) sino que también se aumentaron los requisitos en torno del número de años de aportes requeridos, que gradualmente irían de 20 a 30. Como se verá más abajo, estos cambios –que suponían una mejora en la tasa de sostenimiento– implicaron la reducción del número de efectivos beneficiarios.

Otro de los aspectos de la dimensión organizacional del sistema previsional que presentó alteraciones fue el cambio introducido en el modo de computar el ingreso base. En el antiguo sistema previsional, el haber de alta se calculaba como un porcentaje variable (entre 70 y 82%) del promedio de haberes percibidos en los tres mejores años de los últimos diez años de aportes. El cambio que introdujo la Ley N°24.241 establecía que el cálculo se realizaría sobre el promedio de los últimos diez años, bajo el argumento de que de ese modo se evitaban comportamientos oportunistas (o directamente “fraudulentos”) tales como eran la subdeclaración de salarios y la realización de menores años de aportes durante largos períodos de la vida laboral, que se aumentaban en los últimos años para obtener mejores haberes.

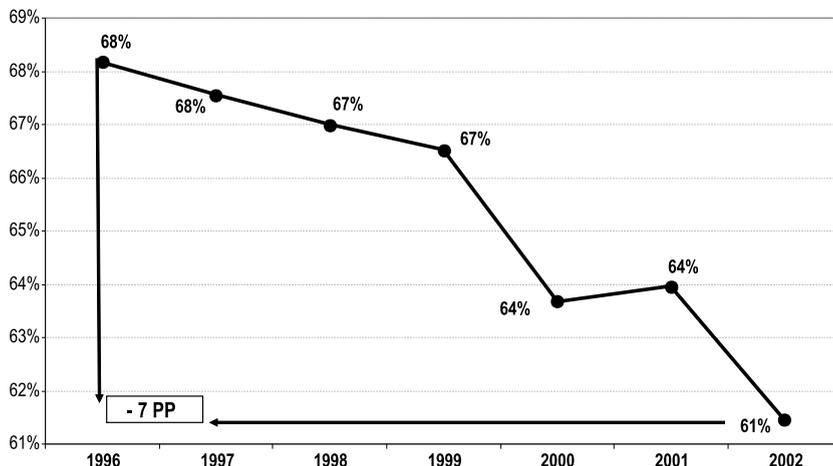
A partir de este esquema organizacional, la siguiente pregunta conduce a la cuestión de cuál era la capacidad del sistema para satisfacer necesidades para la vida. Y es en este punto que cobra relevancia el eje que indaga acerca de la protección en sí misma, ya que la evidencia empírica muestra que la introducción de las modificaciones mencionadas más arriba erosionó fuertemente la capacidad protectora del sistema<sup>8</sup>.

Con respecto a lo que se denomina “cobertura horizontal”, es decir la relación entre la cantidad de beneficiarios efectivos del sistema previsional y la población en edad de recibirlos, la información disponible indica que la misma se vio fuertemente reducida, cayendo aproximadamente un 10% entre 1996 y 2002. A continuación, en el gráfico 1, puede observarse esta trayectoria sistemáticamente descendente. Las modificaciones introducidas en torno del modo de acceso al sistema afectaron a la cobertura dando como resultado un achicamiento notorio, punta a punta, de la proporción de población cubierta: desde un 68% en 1996, luego bajó a poco menos del 60% en 2002.

---

<sup>8</sup> Es importante resaltar que la capacidad de protección del sistema también se vio afectada por el desempeño que el mercado de trabajo tuvo a lo largo de todos estos años.

**Gráfico 1: Evolución de la tasa de cobertura – 1996 - 2002<sup>9</sup>**



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH – INDEC.

Como ya dijimos, otra dimensión que permite caracterizar a un sistema previsional es la capacidad que éste ofrece para satisfacer necesidades. Un indicador que puede ser utilizado para aproximarse a la cuestión es la relación entre el haber mínimo previsional y la “canasta básica total”<sup>10</sup>. En el gráfico 2, presentamos un ejercicio que toma en cuenta tres escenarios diversos, según estructura y composición de los hogares habitados por adultos mayores<sup>11</sup>:

- 1) La relación entre el haber mínimo y el valor de la “canasta básica total” de un adulto mayor (varón de 60 años y más);
- 2) La relación entre el haber mínimo y el valor de la “canasta básica total” de un adulto equivalente;

<sup>9</sup> Cabe aclarar que en este caso, con “tasa de cobertura”, nos estamos refiriendo a la cobertura previsional de quienes se encuentran en edad de percibir un beneficio según lo establecido en la Ley N°24.241 (mujeres de 60 años y más y hombres de 65 años y más). Es por esta razón que aparecen divergencias en relación con los datos correspondientes al gráfico 11 del capítulo 2, en el cual solamente se computa la cobertura de la población mayor de 65 años, excluyendo a las mujeres de entre 60 y 65 años, grupo que suele presentar mayores niveles de desprotección previsional.

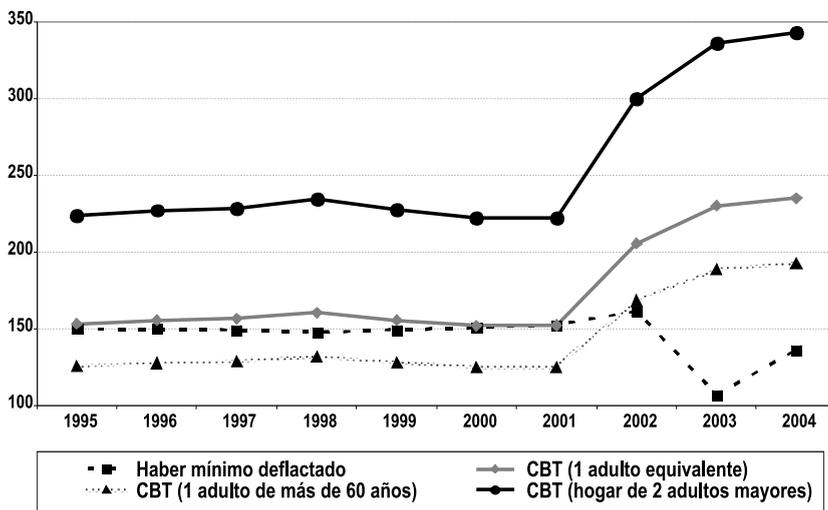
<sup>10</sup> La Canasta Básica Total (CBT) es el valor de referencia que se utiliza como criterio de medición de la pobreza.

<sup>11</sup> De acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, solamente el 9% de los adultos mayores habitaba en hogares unipersonales, mientras que un 27% vivía en hogares compuestos por dos adultos mayores. Estos valores refieren al mes de mayo de 1999.

- 3) La misma relación con respecto al valor de la “canasta básica total” de dos adultos mayores (varón y mujer de 60 años y más).

La lectura del gráfico exige una aclaración: precisamente porque nos interesa dar cuenta de la capacidad de satisfacer necesidades del haber mínimo, la composición de la “canasta” que se tome como referencia es un asunto problemático para un estudio sobre adultos mayores. Ello ocurre porque el modo en que se definen “los adultos equivalentes” para los diferentes grupos etarios, da cuenta estrictamente de pautas nutricionales, y no del conjunto de la estructura de consumo de los hogares. Así, el valor del “adulto mayor” es inferior al del “adulto equivalente”, pues es calculado sobre un consumo calórico menor, que ignora el consumo de hecho que los adultos mayores presentan en servicios, medicamentos, etc<sup>12</sup>. Por ello en el gráfico 2 optamos por incluir las tres situaciones enumeradas anteriormente, a sabiendas de que ninguna de ellas expresa adecuadamente la relación “haber mínimo – satisfacción de necesidades”, y que por lo tanto es el conjunto el que permite matizar el análisis.

**Gráfico 2: Relación entre la canasta de pobreza y el haber mínimo previsional**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y del Boletín Estadístico de la Seguridad Social - MTEySS.

<sup>12</sup> Sana y Pantelides (1999) se han ocupado de los problemas de la medición de la pobreza en los adultos mayores.

Las tendencias desarrolladas que se observan en el gráfico precedente muestran que durante el período 1995-2003, años de plena vigencia del sistema heredado de la reforma de 1994, los beneficios previsionales fueron progresivamente perdiendo su capacidad para satisfacer las necesidades, incluidas las convencionalmente consideradas “básicas”.

Para el primero de los escenarios planteados (relación entre haber mínimo y un adulto mayor), vemos que entre 1995 y 2001 el valor del haber parece cubrir la estimación monetaria de la canasta básica total. Para el segundo de los escenarios, en cambio, el valor del haber mínimo estuvo siempre algo por debajo del correspondiente al “adulto equivalente”. A partir del 2001, ambas trayectorias prácticamente se igualan, pues el colapso de la convertibilidad provocó el derrumbe del poder de compra del haber respecto de ambas canastas definidas.

Como es de esperar, la situación que presenta mayor gravedad es aquella que corresponde a la relación del haber mínimo con un hogar de dos adultos mayores (escenario 3), ya que en todo el período la distancia es mucho mayor, a la vez que se intensifica desde 2001. Para captar la importancia de esta situación, téngase en cuenta que en este período el 55% de los hogares compuestos por dos personas en edad de jubilarse, recibía solamente un beneficio previsional.

### ***El proceso de reforma 2003-2008***

A partir del desarrollo de la noción de proceso que hicimos anteriormente, en este apartado abordaremos empíricamente aquellas modificaciones experimentadas por el sistema previsional entre 2003-2009 que, a nuestro entender, encarnaron ese conjunto de sucesos que concebimos como parte de una unidad. Nuestro punto de partida es que con las primeras medidas de aumento de los haberes, seguidas de las intervenciones que expandieron la cobertura del sistema previsional (moratoria y jubilación anticipada), se produjo un quiebre en la dirección y efecto de la política previsional. A continuación, nos proponemos mostrar esa ruptura en la dirección de la política, tanto respecto de la reducción de la población cubierta como de la pérdida de la capacidad de compra de los haberes.

Para este análisis, entonces, tomamos el conjunto de modificaciones al sistema previsional (SIJyP) que, a nuestro juicio, conforman el *proceso de reforma*. Enumerándolos en secuencia cronológica, son los siguientes:

- Aumentos de los haberes previsionales (2002-2009)
- Moratoria y jubilación anticipada (2005)

- Ley de Libre Opción (2007)
- Ley de Movilidad (2008)
- Creación del SIPA (2008)

Cada uno de estos hitos del proceso previsional, que abordaron diferentes aspectos del sistema, tuvieron efectos tanto en su *esquema organizacional* como en la *capacidad protectoria* que brinda el mismo.

### ***El camino elegido (I): recomposición de los haberes y extensión de la cobertura***

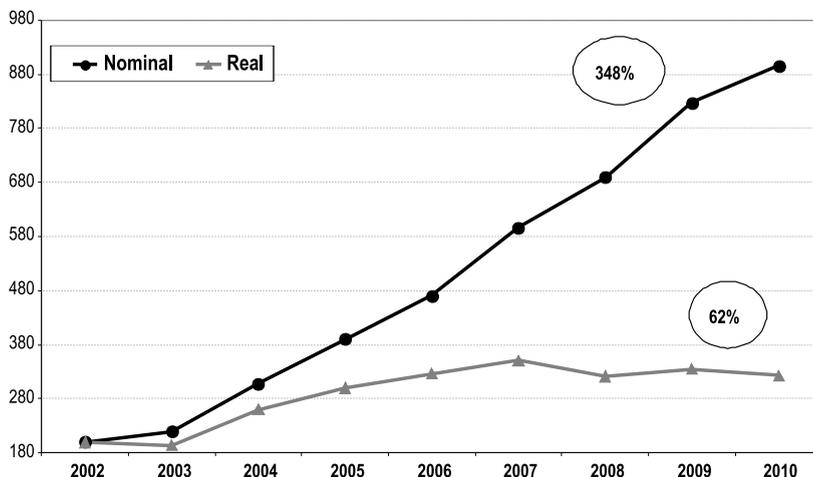
En cuanto al nivel de los beneficios, por medio de una serie de normas el Poder Ejecutivo determinó diferentes aumentos del haber mínimo. Estas actualizaciones se materializaron bajo diferentes formas, ya fueran incrementos de suma fija, proporcionales o combinados o bien subsidios varios. Si bien todos estos incrementos no tuvieron incidencia alguna en la estructura institucional del sistema previsional, sí afectaron la capacidad protectoria de hecho, mejorando el alcance cuantitativo y cualitativo de los beneficios o, al menos, participaron de la compensación que, aunque parcial, se realizó por la pérdida experimentada por la crisis de 2001-2002. En efecto, el análisis de la evolución de los haberes mínimos desde 2001 indica que entre entonces y el año 2010<sup>13</sup> los mismos fueron incrementados, en términos reales, un 62%<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> El dato de 2010 corresponde al mes de marzo.

<sup>14</sup> En el año 2002, por medio de un subsidio a la pobreza se elevó el mínimo (150 pesos) a 200 pesos. El de 2003 fue a su vez el primer incremento por medio de un decreto (391/2003) que lo llevó a 220 pesos; desde enero de 2004, el haber pasó a ser de 240 pesos (Decreto 1194/2003) y posteriormente, el Decreto 683/2004 lo elevó escalonadamente hasta llegar a 280 pesos en septiembre de 2004. El Decreto 1.199/2004 dejó sin efecto este último, fijando un aumento del 10% para todos los haberes inferiores a 1.000 pesos. Al año siguiente, por medio de un subsidio de PAMI, el haber mínimo se elevó a 338 pesos y en el mes de junio, a 350 pesos. Un subsidio complementario en septiembre de 2005 llevó a 390 pesos este beneficio, que en junio de 2006 pasó a ser de 470 pesos. La Ley N° 26.198 (2007) introdujo un incremento del 13% para todos los beneficiarios del sistema, dando como resultado una prestación mínima de 530 pesos, a la que en septiembre se le aplicó un incremento del 12,5% (llevando el haber a 596 pesos). Para obtener información más detallada, se puede consultar Moreno (2007).

**Gráfico 3: Evolución del haber mínimo real y nominal – 2002 = 100**



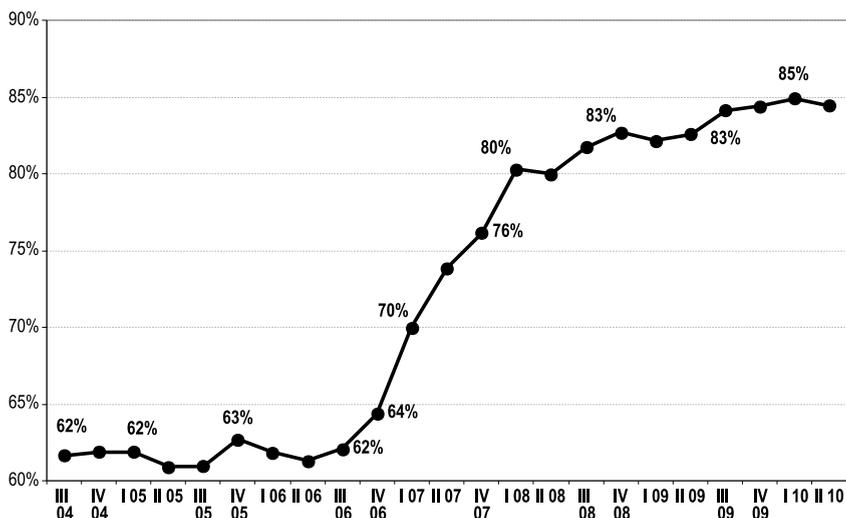
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social – MTEySS e INDEC.

A fin de dar continuidad al análisis de las modificaciones en torno de los haberes, y aunque ello implique anticipar varios años, veamos lo sucedido con la Ley de Movilidad Jubilatoria (N° 26.417). Esta ley, sancionada en septiembre de 2008, estableció una actualización periódica de los montos de los haberes previsionales en dos momentos del año (marzo y septiembre). En este caso, a diferencia de los aumentos del mínimo, pueden notarse alteraciones tanto en lo que hace a la estructura organizacional como a la capacidad de protección del sistema. El mecanismo aprobado, que fue objeto de una intensa discusión, avanzó en la previsibilidad acerca de la actualización de los beneficios: la novedad de la ley de movilidad es el hecho de que en el momento del cálculo del haber inicial introduce un factor de actualización que toma en cuenta el salario real de los últimos diez años, y no el nominal como ocurría hasta ese entonces.

En lo que respecta al eje del acceso al sistema, en éste tuvo fuerte incidencia lo que se conoce como la “moratoria previsional”, que fue sancionada por decreto del PEN N° 1454/2005 (y que a su vez modificó la ley N°24.476 de 1995). Con el explícito fin de ampliar la cobertura, se suavizaron los requisitos contributivos de acceso a las prestaciones a través del “Plan de Inclusión Previsional” (nombre a menudo alternativamente utilizado de manera corriente para aludir a la misma moratoria), y que tuvo por propósito ampliar la cobertura

de manera que pudieran acceder a un beneficio personas que cumplían con la edad mínima para jubilarse pero no con los requisitos contributivos<sup>15</sup>. En este punto, la situación es diferente a las analizadas anteriormente, ya que si bien tampoco podemos decir que implicó modificaciones institucionales –pues las normas de acceso al sistema siguieron siendo las mismas–, sí hubo, en términos puntuales, una alteración de las condiciones que permitieron, para un número significativo de personas, acceder a un beneficio. La dimensión protectoria también se vio afectada “de hecho” por la fuerte ampliación de la cobertura, tal como muestra el gráfico 4.

**Gráfico 4: Tasa de cobertura 2004 – 2010**



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH - INDEC

<sup>15</sup> Como parte de este mismo objetivo, extender la cobertura previsional, también funcionó lo que se conoce como “Jubilación anticipada”. Esta última estaba orientada a aquellos hombres de 60 años y mujeres de 55 desocupados y que hubieran cumplido con los años de aportes requeridos por ley. Cabe destacar que, a diferencia de la moratoria, esta medida implicó una incorporación marginal de beneficiarios: entre los años 2005 y 2009 se registran apenas 44 mil altas.

Debido a la fuerte incidencia que tuvo la “moratoria” en la ampliación de la cobertura previsional, consideramos que es necesario dedicarle un espacio especial en el análisis y subrayar algunas de sus particularidades.

Un primer punto es el innegable impacto que, como ya dijimos, tuvo esta medida en lo que significó el otorgamiento de más de dos millones de beneficios, en su mayoría jubilaciones (de hecho, solamente el 3% correspondió a pensiones). Como se observa en el gráfico anterior, entre los años 2004 y 2010 la proporción de personas alcanzadas por al menos un beneficio se incrementó muy significativamente, pasando de poco más del 60% a alrededor del 85%. Claramente, este acelerado aumento responde a la moratoria, que en poco tiempo (5 años) logró incorporar como beneficiarios del sistema de Seguridad Social a quienes estaban incapacitados de hacerlo debido al no cumplimiento de los requisitos legales de acceso (concretamente, quienes no podían acreditar 30 años de aportes). Sin embargo, más allá de estos datos generales, hasta aquí no es posible saber cuál es la incidencia neta de la moratoria en la expansión de la cobertura: se desconoce cuántas personas que carecían de algún tipo de beneficio accedieron al mismo por este medio y, en cambio, qué proporción accedió a percibir un segundo beneficio a través de ella. En el marco de esa carencia de información oficial que permita estimar la posible “duplicación” de beneficios, algunas estimaciones señalan que alrededor de 374 mil beneficios<sup>16</sup> otorgados por la moratoria fueron percibidos por personas que ya estaban percibiendo una pensión.

Este punto es central, ya que como es evidente, toda apreciación acerca del efecto de esta política sobre la expansión de la cobertura depende de esa circunstancia. Si bien hemos dicho que no existe información oficial sobre la distribución neta de los beneficios otorgados por la moratoria, sí podemos aproximarnos indirectamente a ese análisis. Tal es el caso de la evolución de la cobertura previsional en hogares con uno y dos adultos mayores, entre 2004 y 2010, observación que podemos hacer a partir del cuadro 2<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> “Situación Actual y Perspectivas del Sistema Previsional Argentino”, Walter Arrighi, Presentación en el Banco Mundial, Julio de 2007.

<sup>17</sup> Tanto en 2004 como en 2006, los hogares con 1 y 2 adultos mayores, representaban el 99% del total de hogares con miembros adultos mayores.

**Cuadro 2: Perceptores previsionales de acuerdo a la cantidad de adultos mayores por hogar**

<b>Perceptores previsionales en hogares con un adulto mayor</b>			
	<b>Ningún perceptor</b>	<b>1 perceptor</b>	<b>2 perceptores</b>
<b>II 04</b>	47%	51%	-
<b>II 05</b>	33%	65%	-
<b>II 06</b>	33%	65%	-
<b>II 07</b>	25%	72%	-
<b>II 08</b>	18%	78%	-
<b>II 09</b>	17%	78%	-
<b>II 10</b>	15%	79%	-
<b>Perceptores previsionales en hogares con dos adultos mayores</b>			
<b>II 04</b>	38%	42%	20%
<b>II 05</b>	15%	54%	30%
<b>II 06</b>	15%	54%	31%
<b>II 07</b>	8%	34%	58%
<b>II 08</b>	6%	24%	69%
<b>II 09</b>	5%	20%	73%
<b>II 10</b>	5%	18%	75%

Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH - INDEC

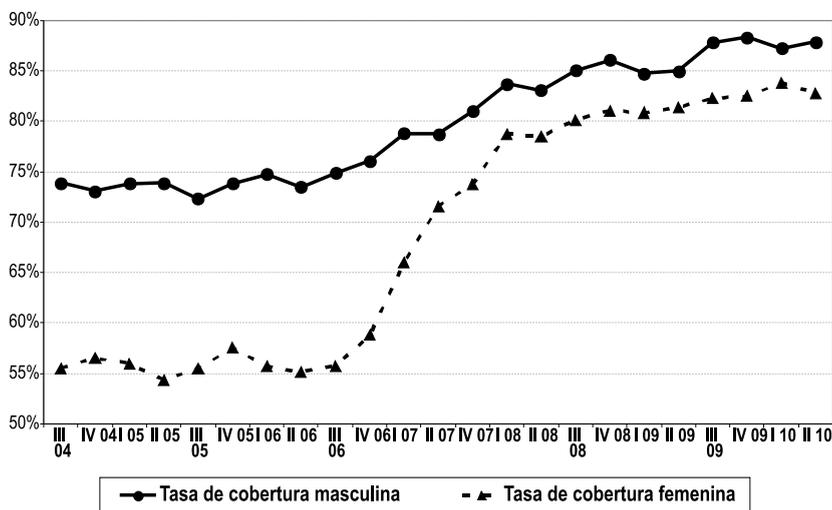
Este cuadro puede ser visto desde dos perspectivas, la evolución de la desprotección y la de la protección previsional:

- 1) Si consideramos que la columna “ningún perceptor” implica desprotección total, puede verse que tanto en hogares con uno como con dos adultos mayores, esa situación cae drásticamente: del 47% al 15% en hogares con un adulto mayor y del 38% al 5% en hogares con dos adultos mayores.
- 2) Si, en cambio, tomamos las columnas “un perceptor” y “dos perceptores” como aproximaciones a la protección, podemos afirmar que en ambos universos aumenta la proporción de adultos protegidos dentro

del total de adultos mayores. En efecto, en el 2010, en el 79% de hogares con un adulto mayor, hay un perceptor previsional, situación que en 2004 presentaba el 51% de estos hogares. Con respecto a los hogares con dos adultos mayores, en 2004 el 20% de ellos contaba con dos perceptores, lo que en 2010 ocurre con el 75%. Esto significa que no sólo baja la desprotección total sino que mejora el alcance de la protección: la relación entre cantidad de adultos mayores por hogar y cantidad de perceptores tiende a acercarse a uno.

Si se desea continuar con el análisis de la moratoria, indagar algo más acerca de las características de los beneficiarios nos permite configurar un escenario más claro. Para empezar, podemos ocuparnos de cuál fue la población que mayor acceso tuvo a la moratoria: información proporcionada por la ANSES (Página 12, 20/11/2006) indica que el 73 por ciento de los nuevos beneficiarios fueron mujeres y el 27 por ciento restante, varones. A continuación, vemos el gráfico que muestra cómo fue la evolución de la tasa de cobertura, distinguiendo a la misma por sexo.

**Gráfico 5: Tasa de cobertura por sexo**



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH - INDEC.

Esta evolución confirma lo que se señalaba anteriormente acerca del mayor peso de las mujeres entre los beneficiarios de la moratoria: claramente puede notarse que si bien hay un aumento en ambos casos, la tendencia general es explicada por la expansión de la cobertura en la población femenina.

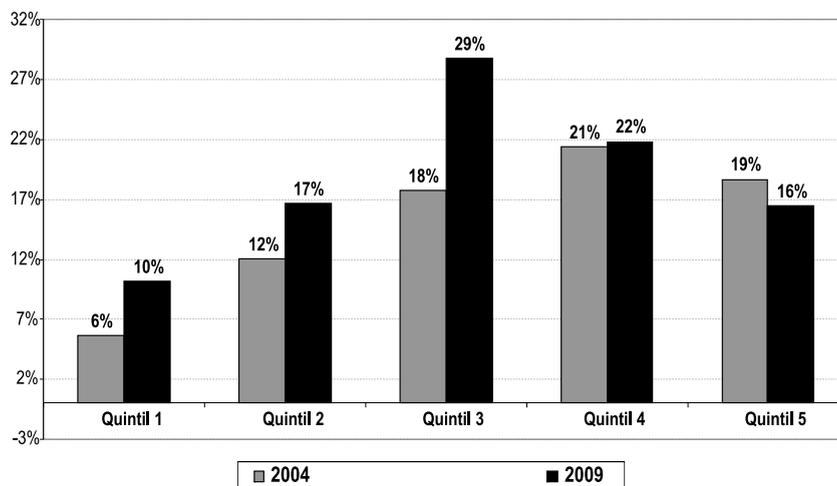
Nuevamente, esto nos conduce a la pregunta acerca del modo en que fueron distribuidos estos beneficios entre la potencial población demandante de los mismos. Como se señalaba más arriba, no es posible conocer con exactitud el número de beneficiarios de la moratoria que ya poseía algún tipo de cobertura, pero sí puede acercarse indirectamente a esta caracterización. El hecho de que las mujeres aparezcan sobre-representadas en la evolución de la cobertura previsional reciente, nos permite inducir la existencia de esta situación: en algunos casos, mujeres que ya percibían una pensión, lograron acceder a una jubilación. De todos modos, el número de posibles “duplicaciones”, representa solamente alrededor de un 16% del total de beneficios otorgados por la moratoria<sup>18</sup>.

Con respecto a las características socioeconómicas de los beneficiarios incorporados a través del Plan de Inclusión Previsional, en el año 2007 una encuesta realizada para la ANSES indicaba que un 48 por ciento de los mismos pertenecía a hogares pobres, un 34% a hogares que apenas superaban el límite de la pobreza, un 16% a hogares medios plenos y solamente un 2% a hogares medios/altos. En este sentido, la encuesta (elaborada por la Consultora Equis) indicaba que la percepción del beneficio modificaba sustancialmente la situación socioeconómica de los hogares, favoreciendo la salida de la pobreza de los mismos, ya que luego del cobro solamente el 16% continuaba siendo pobre (Página 12, 7/4/2007).

---

<sup>18</sup> Con el explícito objetivo de evitar las denominadas duplicaciones o “beneficios múltiples”, el Decreto 1451/06, sancionado en el mes de octubre de 2006, establece en el artículo primero que en el otorgamiento de los beneficios por moratoria, sean “priorizadas” aquellas personas que no sean beneficiarias de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilaciones, pensiones o retiros civiles o militares (nacionales, provinciales o municipales).

**Gráfico 6: Peso de los perceptores jubilados o pensionados por quintil de IPCF**



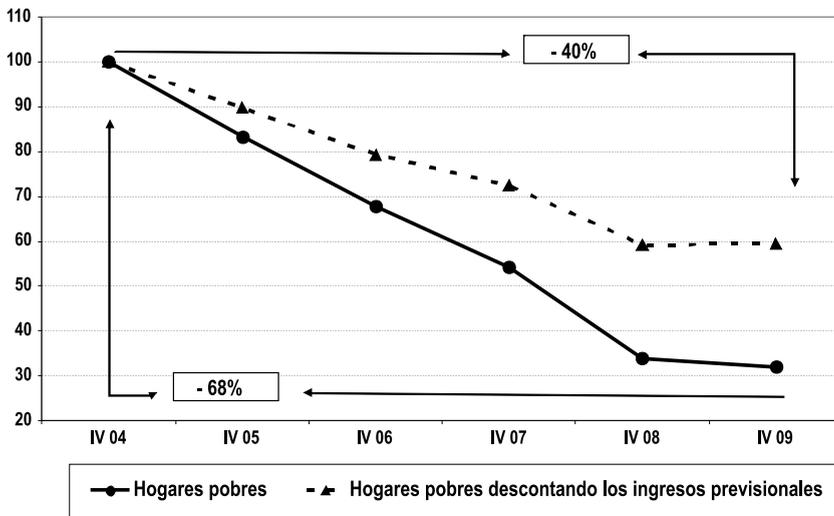
Fuente: Elaboración propia en base a la EPH - INDEC

Con respecto al efecto distributivo que pudo tener la moratoria, es posible considerar algunos datos. De hecho, si se observa cómo es la composición de los perceptores de ingresos en los hogares, distinguiendo esta información entre los distintos sectores sociales en los momentos previos a la aplicación de la moratoria y luego de la misma, es notable el mayor impacto que esta política tuvo en los quintiles de menores ingresos ya que es en estos sectores donde más se incrementa la presencia de jubilados y pensionados mientras que en aquellos de mayores ingresos, el peso de los mismos disminuye<sup>19</sup>.

Del mismo modo, en el siguiente gráfico se observa el modo en que los ingresos jubilatorios incidieron en la reducción de la pobreza.

<sup>19</sup> En esta misma dirección, cuando se observa la evolución temporal de los otros perceptores, se observan situaciones diferentes: en el caso de los asalariados registrados y los no registrados si bien el peso en cada uno de los quintiles es significativamente distinto, la evolución es la misma. En el caso de los primeros, en todos los quintiles de ingresos se ve incrementada su presencia, mientras que con respecto a los asalariados no registrados, en todos los casos éstos reducen su peso relativo.

**Gráfico 7: Impacto de los ingresos de las jubilaciones en la reducción de la pobreza – IV Trim 04 = 100**



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH - INDEC

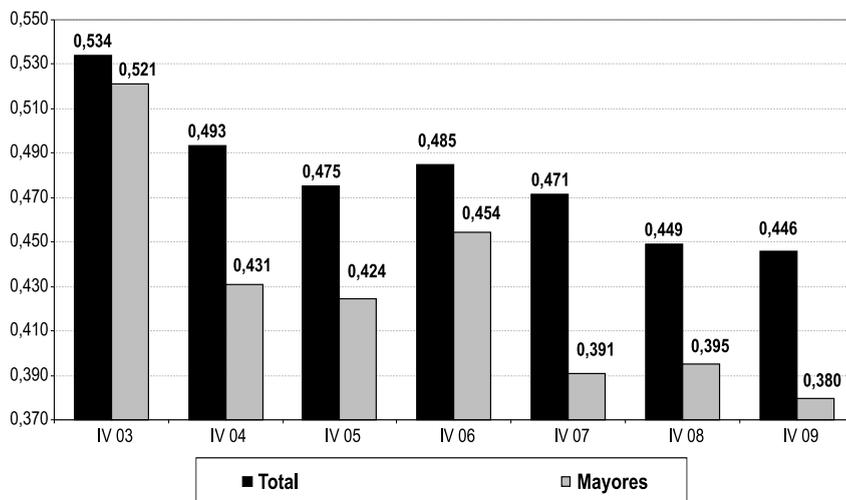
Crecientemente, los ingresos jubilatorios adquirieron un mayor peso en la reducción de la pobreza: el gráfico permite observar cómo, sobretudo desde 2006, los ingresos por jubilaciones explicaron la reducción de la tasa de pobreza.

En otras palabras, si bien no es posible contar con datos precisos acerca de la incidencia que tuvo esta política, sí podemos estar seguros del significativo avance que implicó en términos de la ampliación de la cobertura (a pesar de desconocer el dato referido a las duplicaciones). Con respecto al modo en que la moratoria impactó al interior de la sociedad, generando mejores condiciones de vida, a través de un análisis indirecto observamos que a medida que se fueron incrementando los beneficiarios, se fue redefiniendo –lentamente– el mapa de los perceptores: desde el año 2006 el peso de los ingresos jubilatorios fue en aumento en los sectores más pobres y decreció en los sectores más favorecidos<sup>20</sup>. Asimismo, el Gini correspondiente a la población adulta mayor (indicador que permite aproximarse a la medición de la desigualdad) se redujo de modo

<sup>20</sup> Mientras en 2004 los ingresos provenientes de las jubilaciones representaban el 11% de los ingresos totales del primer quintil, en 2009 pasaron a representar un 13%. Por el contrario, en el quintil de mayores ingresos, pasaron de representar el 17% a ser el 12%.

mucho más intenso que el correspondiente al total de la población, tal como muestra el gráfico que se muestra a continuación.

**Gráfico 8: Evolución del GINI – Población total y Adultos mayores**



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH – INDEC.

Con todo esto, se pone de manifiesto que la “Moratoria Previsional” trajo al espacio público uno de los problemas más graves de desprotección, íntimamente vinculado con la relación errática que las personas tuvieron –y tienen– con el mercado laboral, ya que precisamente el principal requisito a compensar<sup>21</sup> fue el referido a los aportes derivados de los años de trabajo<sup>22</sup>. En este sentido, y a pesar de haber demostrado la incuestionable expansión de la cobertura

<sup>21</sup> La expresión “compensación” en este caso significa que la moratoria funcionó con lo que suele denominarse la “compra de años de aportes”; vale decir, con el pago de una cuota por los años declarados por los beneficiarios, hasta completar los años de servicios correspondientes para acceder a la jubilación. Uno de los aspectos relativamente novedosos de la moratoria a la que nos referimos es que el acceso (si la persona tenía los años de edad) al beneficio fue inmediato, descontándose entonces la cuota del haber abonado.

<sup>22</sup> Como se mencionó, otra puerta de ampliación de la cobertura fue aquella por la que se permitió el acceso a quienes no cumplieran con los requisitos formales, pero, a diferencia del caso anterior, estaba dirigido a quienes estando desempleados acreditaran los años de aporte necesarios pero no tuvieran la edad mínima para jubilarse. En este caso se trató del componente llamado “jubilación anticipada”, aunque su peso fue muy menor.

previsional consecuencia de la aplicación de la moratoria, persiste la pregunta acerca del futuro. Es decir, hasta qué punto una medida como ésta permite resolver la tensión entre la necesidad de ampliar progresivamente la cobertura y la existencia de un sistema previsional atado al mercado de trabajo, mucho más cuando éste presenta problemas estructurales de protección.

### ***El camino elegido (II): el fortalecimiento del sistema de reparto***

Retomando los hitos del proceso de reforma, el caso de la Ley de Libre Opción presenta una situación diferente, ya que la misma implicó modificaciones que estaban directamente orientadas a recomponer ciertos *aspectos institucionales* del sistema previsional vigente. Mediante esta ley (26.222) se introdujo una reforma que afectaba directamente la estructura del régimen de capitalización: si bien los cambios no fueron “estructurales”, sí fueron lo suficientemente importantes como para indagar en la potencialidad transformadora de la que era portadora. Con esto nos referimos a la trascendencia que revestía la remoción de algunos de los puntos más rígidos del SIJyP, contabilizando entonces la posibilidad de optar libremente por el régimen (capitalización o reparto) cada cinco años, lo que hasta entonces estaba sólo reservado para pasar del régimen de reparto al de capitalización. Asimismo, se invirtió la presunción del sistema de elección cuando ésta no se hacía efectiva: los nuevos aportantes ya no serían automáticamente asignados al sistema de capitalización individual, sino al sistema público de reparto. También, se redujo el costo de las comisiones de las AFJP, fijando un máximo del 1%, al tiempo que se igualaron los aportes de ambos sistemas.

El contenido de esta ley alteraba también la *dimensión protectoria* ya que para un sector específico implicó asegurarse la percepción del beneficio: otro punto que establecía la esta ley era el traspaso automático al régimen de reparto de aquellos afiliados al sistema de capitalización que, estando a 10 años de jubilarse, presentaran saldos en sus cuentas individuales inferiores a 20 mil pesos (salvo que el afiliado expresara su voluntad de persistir en el régimen de capitalización). En la práctica eran un millón de personas las que se hallaban en esta situación de traspaso automático, que debía ser sumado a otro millón de afiliados que decidió explícitamente pasarse al régimen de reparto. Esta situación planteaba un escenario complejo para las AFJP, ya que progresivamente era erosionado su poder en tanto actores centrales del sistema previsional.

Finalmente, queda por analizar el significado en términos institucionales, de la reforma previsional de finales de 2008. A diferencia del SIJyP, el Sistema

Integrado Previsional Argentino (SIPA) es el resultado de una ruptura que se concentró específicamente en los aspectos político-institucionales: eliminó el sistema de capitalización individual de administración privada (por las AFJP), recreó un sistema de reparto administrado por el estado y transfirió los fondos acumulados a la administración estatal. En cambio, es importante notar que los aspectos propiamente protectorios no fueron tocados por el nuevo sistema: las condiciones de acceso<sup>23</sup> siguen siendo las mismas y el modo en que se calculan los haberes de alta retoma las modificaciones previstas en la ley de Movilidad Previsional sancionada escasos dos meses antes del anuncio de la iniciativa por parte del Poder Ejecutivo (septiembre de 2008).

Concretamente, el SIPA –que fue creado mediante ley N°26.425– es un sistema único, por lo cual todos los afiliados del régimen de capitalización (y todos los nuevos jubilados y pensionados) pasan a formar parte del mismo. A diferencia del SIJyP, compuesto por dos pilares, el SIPA absorbió a ambos en un régimen unificado bajo la forma de régimen de reparto. Los fondos del SIPA fueron declarados de íntegra administración estatal, a través de la ANSES, quedando así eliminadas las administradoras privadas (AFJP). En lo institucional, se estableció que la ANSES tendría autonomía, pero que sería supervisada por una Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social del Congreso Nacional.

Todos los beneficiarios del sistema de capitalización fueron transferidos al sistema público emergente, como así también los fondos de las cuentas individuales. El Estado asumió el compromiso de prestar “beneficios mejores o iguales” de aquellos que los que prestaba el sistema previsional que fue eliminado (art. 2 de la ley N°26.425).

## **4. La reforma de 2008: la dimensión político-cultural**

### **4.1 El contexto de la reforma, el objeto de la disputa**

El 20 de noviembre de 2008, exactamente un mes después de que la Presidenta de la Nación en persona anunciara el envío del proyecto al Congreso Nacional, fue sancionada la ley N°26.425, que puso fin al sistema previsional de capitalización individual y creó uno nuevo, el SIPA (Sistema Integrado Pre-

---

<sup>23</sup> Retomando el planteo de Cetrángolo y Grushka (2008), es altamente probable que sistemáticamente las futuras generaciones presenten problemas de acceso al sistema debido a la falta de años de aportes. Esta situación permite pensar en la necesidad de *futuras moratorias* destinadas a evitar problemas de cobertura.

visional Argentino). Así fue como en esos 31 días se desarrolló el tratamiento en comisión en ambas cámaras, alcanzándose votaciones que no dejaron lugar a dudas respecto de la extensión y eficacia de las alianzas concretadas por el proyecto oficial: 162 a 75 y 46 a 18 en las Cámaras de Diputados (7/11) y Senadores (20/11), respectivamente.

“Venimos a dar por terminado el experimento fracasado del régimen de capitalización en la Argentina”, fueron las palabras con las que entonces titular de la ANSES, Amado Boudou, inició el acto en el que se firmó públicamente el proyecto que el Poder Ejecutivo enviaría al Parlamento. En sí mismas ellas testimoniaban el carácter (re)fundacional que se atribuía a la propuesta, presentada ante la propia Presidenta de la Nación y el resto de los firmantes (Carlos Tomada, Ministro de Trabajo y Sergio Massa, Jefe de Gabinete).

Desde su inicio esta política estuvo marcada por el carácter sorpresivo de la iniciativa del Poder Ejecutivo, cuestión que ha sido objeto de interpretaciones y valoraciones distintas y hasta opuestas: una línea, por caso, recurre al argumento de un oportunismo constante, que permitiría al gobierno obtener ventajas de toda situación de debilidad, confusión o inestabilidad como la que desde principios de 2008 vivían “los mercados” internacionales, especialmente los financieros. En esta línea de interpretación incluso se encuentran juicios favorables (el *oportunismo* definido como capacidad de aprovechar las circunstancias, volcándolas a su favor) o juicios negativos (*oportunismo* utilizado peyorativamente, como comportamiento que subordina todo principio a la obtención de un beneficio). Otra línea que argumenta en torno de *marcas características*, y en la que también se registran orientaciones y posicionamientos variados, apunta a un “estilo”, cultivado por la coalición en el gobierno, que tendería a conservar el centro de la atención a partir de renovar permanentemente la iniciativa (“estilo” para el cual quien “sorprende” tiene la ventaja de dificultar toda oposición).

En una relación más específica, sectores gubernamentales señalaron que la anticipación de la propuesta habría favorecido maniobras fraudulentas por parte de las AFJP's (fuga de capitales, liquidación de acciones y activos, retiro de depósitos, etc.), que se evitaron con la acción no anunciada y el inmediato estado parlamentario del proyecto<sup>24</sup>. Tampoco faltaron los argumentos que aludieron a una catástrofe: en su presentación en el Senado, el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, aseguró que varias AFJP's estaban próximas a quebrar, y que

---

<sup>24</sup> De hecho, en los primeros días posteriores al anuncio, una orden judicial prohibió a las AFJP's operar en la Bolsa.

con la rápida propuesta de reforma el gobierno había evitado lo que llamó “un 2001 previsional” (Clarín, 10/11/2008). Finalmente, otras voces oficialistas, como la del diputado y abogado de la CGT, Héctor Recalde, presentaron la decisión del Ejecutivo en la misma “dirección filosófica” que otras acciones, como la ley de opción jubilaria, que además, agregaba, había significado el cumplimiento de una promesa: la que dos años antes Néstor Kirchner le habría hecho al Secretario General de la CGT (Hugo Moyano), en el sentido de dar lugar a ese mecanismo. Con la eliminación del sistema de capitalización, sostuvo Recalde, se continuaba ese camino, tomando la oportuna decisión de asumir la conducción en medio de la crisis internacional, a fin de evitar el perjuicio que acarrearía la insolvencia de las AFJP’s<sup>25</sup>.

Aunque el corto plazo de un mes con el que apenas contaron las comisiones parlamentarias que trataron la reestatización, contrastó con los casi dos años de discusión del proyecto de ley que en 1994 había dado lugar a la creación del sistema de capitalización, en ambos momentos la sanción de las reformas por ley del congreso fue un objetivo irrenunciable por parte de los respectivos equipos de gobierno. Sin embargo, esto debe ser considerado apenas como una coincidencia superficial; obsérvese que mientras entre 1992 y 1994 se había sostenido que el sistema de capitalización *debía* ser aprobado por ley del Congreso Nacional con el propósito de proporcionar “seguridad jurídica” a inversores que decidieran colocar capitales en las AFJP’s (llevando así “confianza a los mercados”), en el caso de la eliminación del sistema de capitalización se eligió el Congreso Nacional a fin de recomponer, bajo una coalición “progresista”, la imagen de capacidad de conducción que hasta allí había caracterizado a la coalición gobernante, y que se había visto dañada por la derrota parlamentaria derivada del enfrentamiento con los productores rurales<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> “Significa que vamos en la buena dirección”, por Héctor Recalde (Buenos Aires Económico, 21/10/2008). Disponible en <http://www.elargentino.com/nota-11434-Significa-que-vamos-en-la-buena-direccion.html>

<sup>26</sup> En un proceso que evoca muy sugestivamente la caracterización que Torre y Pastoriza hacen de los entramados de alianzas y enfrentamientos y del discurso peronista de la década del ‘40, entre marzo y julio de 2008 el gobierno encabezado por Cristina Fernández de Kirchner atravesó un serio enfrentamiento con los productores rurales, conocido como “conflicto de la 125”, por el número de resolución presidencial mediante la cual se modificaba el régimen impositivo para ese grupo (“Aunque el blanco de los ataques oficiales lo constituían las clases altas –esa multi-forme y omnipresente oligarquía de la tradición política nacional...”-Torre y Pastoriza, 2002: 309). El proceso terminó el 17/7/2008, con la derrota de la propuesta oficial en el Congreso y la consecuente anulación de la medida.

Este punto de la comparación con el proceso 1992-1994 aporta una matriz para el análisis del proceso, tanto en lo que refiere al plano de la producción de significados y relaciones de que está hecha toda política, como a las formas que asumió en este caso en particular.

El primero de los planos es el del *objeto* de la disputa, aquello que está en juego. A este respecto, creemos que el carácter *re-fundacional* que los elencos gubernamentales atribuyeron a la iniciativa se vincula con la profundización de una lucha de carácter estratégico, lanzada por el kirchnerismo en los inicios mismos de su acceso al gobierno: la referida al *contexto discursivo*<sup>27</sup>. Si el contexto discursivo es un conjunto de elementos del que dependen tanto la producción como el significado de un enunciado, la importancia de su definición (y de su dominio, por decirlo de algún modo) radica en el hecho de que un enunciado estrictamente idéntico a otro tiene un significado diferente precisamente en virtud del contexto en el cual es producido o pronunciado; de allí que quien se imponga en la definición del contexto, domine buena parte del proceso social de producción de sentidos y valores. Sabemos que el de la política social fue un terreno extraordinariamente fértil a lo largo de las últimas dos décadas: las disputas mayúsculas por reorientar en lo general y en lo específico la definición de términos como *equidad, justicia o ciudadanía* no eran (nunca lo son) luchas semánticas; su valor devino de que dieron cuerpo a juicios concretos sobre temas también concretos (prácticas, instituciones y políticas), que entonces fueron objeto de resistencia o de aceptación, según el caso<sup>28</sup>. El segundo plano es el de los contenidos en sí mismos; vale decir, el de ese “cuerpo concreto” que cobran los términos y las políticas, que se inscriben en (y dibujan, al mismo tiempo) significados político-ideológicos. La(s) orientación(es) ideológica(s) del contexto discursivo conforma(n) una cierta perspectiva que impregna y orienta todo lo demás, mientras en las políticas específicas tienen cabida las definiciones de términos como los que ya citamos (equidad, justicia, etc.), pero referidas entonces a problemas, asuntos o cuestiones particulares. El sentido de hablar

---

<sup>27</sup> “El contexto discursivo es el conjunto de factores extralingüísticos que condicionan tanto la producción de un enunciado como su significado. Comprende un conjunto amplio y complejo de elementos, desde las circunstancias de espacio y tiempo en las que tiene lugar el evento comunicativo hasta las características, expectativas, intenciones y conocimientos de los participantes de dicho evento”. (Disponible en: [http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca\\_ele/diccionario/contextodiscursivo.htm](http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccionario/contextodiscursivo.htm)).

<sup>28</sup> Grassi (2008) trabaja con el concepto de contexto discursivo para analizar las condiciones en que se recrean los derechos ciudadanos (y los distintos sentidos dados a la noción de ciudadanía) en contextos pos-neoliberales.

de una cierta “matriz de análisis” es el de hacer un contrapunto entre ambos planos: temas (en cuanto estos son parte central de la definición del contexto) y contenidos. “De qué se habla y qué se dice”.

Como dijimos más arriba, creemos que la pugna por el contexto discursivo tuvo un comienzo abierto a partir de 2003, cuando en su primer discurso como virtual presidente electo, Néstor Kirchner delineó una arena ocupada por un *ellos* (“los neoliberales-el menemismo”) y un *nosotros* (“el sector/gobierno/intereses populares”)<sup>29</sup> y sintetizó la trayectoria de Menem de la siguiente manera: “primero les robó a los argentinos el derecho a trabajar, el derecho a comer, el derecho a estudiar, el derecho a la esperanza...y ahora vino por el último de los derechos ciudadanos que quedaba en pie: votar” (La Nación, 15/5/2003). Creemos también que con ese planteo se sembró la pretensión de una nueva mirada sobre el período histórico que había representado la década anterior, y al que como ciclo estatal se daba por cerrado. Por último, creemos que precisamente en ese cierre-apertura de ciclo la coalición kirchnerista definió la pugna en términos de “progresismo”/neoliberalismo, fórmula que al peronismo le permite actualizar históricamente y re-presentar de manera doctrinariamente tolerable la más clásica dicotomía izquierda-derecha<sup>30</sup>. A nuestro juicio esto es muy importante, porque en la pretensión del gobierno esa dicotomía ordenaría todos los alineamientos, de manera que allí, donde se impone, proporciona una interpretación *a priori*.

Quede claro que la pugna por dominar el *contexto discursivo* excedió y excede en mucho el campo previsional ya que, como tal, el contexto es lógicamente previo y a la vez va más allá de un momento y de un área de acción. En efecto, se construye y se pone en juego en el curso de muchas y variadas

---

<sup>29</sup> El 14/5/2003 Carlos Menem, que había obtenido el primer puesto en las elecciones nacionales del 27/4, renunció a presentarse a la segunda vuelta de las elecciones. En el discurso de virtual aceptación/anuncio de su condición de nuevo presidente electo, Néstor Kirchner acusó a Menem de “...disparar sobre las instituciones de la República con la misma violencia de su discursos y con la misma impunidad de su gestión”, (La Nación, 15/5/2003).

<sup>30</sup> Con “tolerable” nos referimos al siempre controvertido encasillamiento ideológico del peronismo, que sea como actor socio-político o como objeto de estudio, se rebela ante las identidades “tradicionales” del pensamiento político, característica que suele atribuirse al conjunto de las experiencias denominadas “populistas”. Siendo que “izquierda” y “derecha” refieren de manera característica a ideologías “de clase” (contra las apelaciones a la nación y/o al pueblo, o las invocaciones anti-elitistas fundantes de los populismos – de Ipola, 1984; Vilas, 1994; Sidicaro, 2006), decimos aquí que la oposición “progresismo-neoliberalismo” le permite al kirchnerismo remitir a aquella, y a la vez eludir la crítica interna, según la cual “el verdadero Peronismo no es ni de izquierda, ni de derecha”.

circunstancias de la vida social, en un movimiento en el cual depende de cada una de esas circunstancias, sin por eso reducirse a una de ellas. En este caso fueron los muchos episodios conflictivos en el marco de los cuales distintos sectores pretendieron imponer significados y parámetros a “lo justo”, “lo correcto” o “lo merecido” (o sus contrarios) de la protección y de la acción estatal; especialmente, desde la política de derechos humanos hasta los conflictos educativos (especialmente, docentes), pasando por la derogación de la ley de flexibilización laboral o el choque por las retenciones. Sin embargo, ese carácter parcial no resta importancia a “lo previsional”; por el contrario, es en “su propia parcialidad” que gana en centralidad. Ello ocurre, en primer lugar, porque los enfrentamientos siempre tienen lugar respecto de un sector, de una política, de una iniciativa. En segundo lugar, porque el sistema previsional ha venido cobrando una gravitación especial, llegando a erigirse en verdadero parteaguas de interpretaciones o posicionamientos.

Con este último párrafo volvemos al contrapunto temas/contexto-contenidos. En efecto, el especial peso dado al sistema previsional es una continuidad importante con lo acontecido en ocasión de la reforma de 1994, cuando también los debates previsionales fundaban las condiciones para todo análisis posterior y para la valoración de las políticas y de las instituciones; afirmación válida aún cuando la política impulsada desde el estado se orientaba en dirección contraria. Y por cierto que hay también un fuerte quiebre, ya que las formas de argumentación desplegadas a partir de 2003 no resultaron en un simétrico inverso directo de aquellas, como si “se hablara de lo mismo, diciendo lo opuesto”: por el contrario, y de acuerdo con las bases doctrinarias dominantes en uno y otro grupo gobernantes, puede verse que las discusiones promovidas desde el Ejecutivo a partir del proyecto de reestatización y eliminación de la capitalización individual han venido ocupándose menos de los aspectos protectorios específicos y mucho más de la filosofía y economía políticas de la reforma. En cambio, en los debates desarrollados durante los dos años que mediaron entre la puesta en circulación del primer proyecto para la creación del sistema de capitalización, en 1992, y la sanción final de la ley (1994), la situación en cierto sentido fue la contraria: el gobierno menemista fundaba un nuevo estado, impulsaba una transformación sociopolítica e institucional radical, pero no tematizaba explícitamente ni el estado, ni el orden social, y en cambio era la oposición la que pugnaba por reconstruir políticamente los conceptos en los que se sostenía la propuesta. Tal como ya años atrás expuso Grassi, los problemas

tendieron a ser formulados en clave de “operatoria de las políticas”, así como los argumentos y discusiones planteados en torno de valores “... fueron interpelados como ideológicos y conservadores” (2003: 154).

El concepto de *despolitización* ronda la caracterización del proceso de reforma de los años ‘90, mientras el de *re-politización* lo hace con el que denominamos de “contra-reforma previsional” que analizamos en este capítulo. Por nuestra parte, acordamos en que esas caracterizaciones pueden aceptarse como apropiadas, si se subraya que, en el primer caso, antes que de un proceso de despolitización se trató de uno de *negación argumentada* de los contenidos políticos del debate que, como dice Svampa (2005) tenía por objetivos transmitir la condición ineluctable de las decisiones asumidas, escamoteando el carácter contingente que tiene todo proceso proveniente de luchas sociales y políticas (es decir, que tiene *todo proceso social*, cualquiera sea la forma que asuman las luchas sociales y políticas de las que está hecho). Si se alcanza coincidencia con esta forma de mirar la cuestión, podrá verse también lo paradójico del hecho de que precisamente la mayor argumentación desmentiría la apariencia natural (no política) con que pretendía investirse el proceso, tiéndolo en cambio de la artificialidad de la que es sospechosa toda política. En cuanto al segundo caso (la reforma 2004-2008, que aquí analizamos), por el contrario, la *contra-reforma* en su conjunto asume la forma de un proceso de explicitación de lo político; y en cierto sentido puede decirse que la argumentación se orienta precisamente a una permanente visibilización de esos contenidos de la medida y de las discusiones. Finalmente, reparamos en que en este caso ambos sectores –oficialismo y oposición– pugnan por sacar a la luz tales contenidos políticos; no hay, por lo tanto, una disputa *politización vs despolitización* y, en ese sentido, estamos en presencia de un proceso de explicitación más amplio.

Para culminar la exposición de los aspectos generales de esta presentación, digamos que “disputar por el contexto discursivo”, no implica sólo *decir* (*enunciar, producir*), sino *imponer un significado convenciendo*, proceso que demanda ser visto en todo su dinamismo y su *relativa indeterminación*: se trata, entonces, de una construcción permanente, en la que los contenidos emergen en el curso de la polémica misma, y no de un repertorio de definiciones y posiciones pre-determinadas del que quienes participan de la disputa disponen anticipadamente e imponen de manera estática. Muy por el contrario, creemos que en nuestro análisis podemos mostrar importantes cambios en las posiciones y postulados de diversos actores; en especial, por parte de distintos grupos oficialistas. Ello podrá verse con más fuerza respecto del papel y el valor del trabajo.

En próximos puntos intentaremos captar y exponer partes de esos debates y significados.

## 4.2 El proceso

En consecuencia, a nuestro juicio es claro que cada uno de los procesos de reforma previsional (1992-1994 y 2004-2008) simultáneamente se inscribió en, y dio lugar a, contextos discursivos diferentes, en el marco de los cuales recursos o procedimientos institucionales similares vehicularon proyectos sociopolíticos y económicos muy distintos. A partir de la matriz analítica que mencionamos antes, ello se nos presenta como una situación “descoyuntada”, que caracterizamos en términos de significados opuestos y medios (instituciones) difusos. En lo que sigue expondremos las formas de articulación de unos y otros, en sus coincidencias y divergencias.

En lo que refiere al universo de significado en el que se asentaba el “viejo” sistema el contraste no pudo haber sido más agudo: en la creación del sistema surgido de la reforma de 1993/1994 se había prometido mejorar la competitividad y la eficiencia a partir de introducir incentivos para la búsqueda del beneficio particular y del crecimiento de los mercados; en el otro polo, en cambio, la contra-reforma de 2008 interpelaba aquella política desde una concepción que la contradecía –y sigue haciéndolo– enteramente en aspectos fundamentales: en primer lugar, se denunciaban que los fondos habían sufrido pérdidas netas en lo que debía haber sido ganancias de eficiencia derivadas de la introducción tanto de un esquema de competencia entre administradoras como del seguimiento personal de las cuentas individuales. Esas pérdidas, se decía, obedecían a la exposición a los vaivenes de los mercados en que habían quedado los fondos<sup>31</sup>. En segundo lugar, esos vaivenes eran calificados como “especulativos” y considerados un medio en el que se “timbeaban los recursos”<sup>32</sup>. Asimismo, el análisis oficial recurría a la noción “parasitario” para referirse al régimen de capitalización, al igual que –exactamente a la inversa– la reforma de 1994 lo había hecho en relación con el sistema de reparto. Esa caracterización de la capitalización se basaba en el hecho de que el 41% de los jubilados o pensionados por el mismo no alcanzaba el haber mínimo, que por tanto debía

---

<sup>31</sup> Un apunte importante: se restituía a los fondos su denominación de “aportes y contribuciones” (derivados del trabajo), contra la de “ahorros” (de carácter individual) establecida por la capitalización.

<sup>32</sup> Esa expresión corresponde a una alocución de la presidenta en un acto en la ciudad de Mar del Plata, tres días después del anuncio del envío del proyecto al Congreso Nacional.

complementar el estado; mientras que la reforma de 1994 calificaba como “parasitario” al sistema de reparto *por extensión de hacerlo con el estado*.

Igualmente significativo resulta el recurso a la contextualización, aunque nuevamente con sentido opuesto al del menemismo, tan afecto a mostrar la incorporación de la Argentina al mundo desarrollado. En cambio, en el mismo acto de anuncio que citamos antes, la Presidenta explicó que la disolución de las AFJP's y la re-estatización de los fondos conformaba una iniciativa destinada a la protección de trabajadores y jubilados, decisión que ahí mismo invitaba a comparar con la asumida en esos días por las naciones más poderosas, respecto de proteger bancos y empresas<sup>33</sup>.

Puede decirse que todo lo anterior alude a un plano de análisis/diagnóstico. Un cuarto aspecto que ahora cabe marcar apunta a los principios inspiradores de la política previsional en general y a los objetivos: la *solidaridad* y la *redistribución e inclusión social*, respectivamente.

En 1993, Walter Schultess, quien fuera una de las principales figuras intelectuales e institucionales de la creación del sistema de capitalización, afirmaba que “...la solidaridad es un principio de política social que no puede estar ausente de la organización del sistema previsional” (Schultess y Di Marco, 1993: 174). E inmediatamente definía ese principio en un doble sentido, de atender a quienes *justificadamente* no hubieran hecho los aportes necesarios para obtener un beneficio suficiente (subrayado nuestro), y de garantizar a los aportantes un ingreso mínimo que cubriera las *necesidades de subsistencia*. Para el primero de los sentidos la propuesta institucional era una prestación de carácter asistencial, y para el segundo, lo que a partir de 1994 fue la Prestación Básica Universal. Cabe decir que en ese mismo enfoque se asignaba a ese mínimo *carácter redistributivo y sentido ético*, dado que representaría la manera de evitar una situación considerada inadmisibles, cual sería que ciertas personas percibieran haberes jubilatorios inferiores al *nivel de subsistencia*.

Todos los destacados anteriores nos pertenecen, pues queremos llamar la atención sobre dos circunstancias. La primera es lo limitado de lo que, si nos atenemos a la propuesta, efectivamente se concretó en materia de solidaridad: si se recuerda el gráfico 1 que mostraba la declinación sistemática de la co-

<sup>33</sup> A lo largo de todo el año 2008, y especialmente en la segunda mitad, en todo el mundo se multiplicaron las intervenciones estatales de salvataje de empresas en quiebra. La más célebre de ellas fue la llevada adelante por el gobierno estadounidense, dirigida a las empresas Chrysler y General Motors, por valores cuyos informes oscilan entre U\$S 19.000 millones y U\$S 30.000 millones (<http://edant.larazon.com.ar/notas/2009/06/01/01930726.html> y <http://edant.clarin.com/diario/2009/06/01/um/m-01930523.htm>, entre otros, 1 y 2/6/2009).

bertura entre los años 1996 y 2002 y, al mismo tiempo, se considera el peso efectivo que tuvieron las Pensiones No Contributivas de “vejez e invalidez” en este mismo lapso, se puede notar que, contra todas las predicciones, apenas ascendía la *cobertura horizontal* permaneciendo altos niveles de desprotección. Al mismo tiempo, no alcanzaba a contrarrestar la evolución descendente del sistema previsional (adicionándole a la población jubilada y pensionada a los beneficiarios de las PNC, la tasa de cobertura pasaba de 73% a 65%).

Así, se entiende que el principal problema a enfrentar a fines de la década anterior –al igual que en el resto de los países que habían hecho “reformas de mercado”– era el de la magnitud de población adulta mayor en condición de completa desprotección. En cuanto a la garantía de un ingreso mínimo para cubrir las necesidades de subsistencia, en el gráfico 2 se vio ya que el haber mínimo estuvo sistemáticamente por debajo de la canasta básica, con una brecha relativamente menor en hogares unipersonales, pero cercana al 70% en los casos de hogares con dos adultos mayores (situación mayoritaria, no marginal). La segunda circunstancia que queremos señalar es que en los términos utilizados (*subsistencia, debida justificación de la falta de aportes*) queda postulada la condición extraordinaria atribuida a la “intervención estatal”: sólo la amenaza a la subsistencia la justifica (lo que aproxima la función redistributiva a la asistencia) y sólo quienes demuestren “buenas razones” para no haber aportado serían socorridos.

Por su parte, en el mensaje de envío del proyecto de creación del SIPA al Parlamento, la solidaridad ocupaba el primer lugar como principio rector del nuevo sistema, mientras la redistribución y la inclusión social lo hacían en cuanto a objetivos a cumplir. Así, uno de los propósitos que desde la primera fundamentación estuvo más claramente explicitado fue *modificar la distribución del ingreso*; propósito que además fue reiteradamente retomado: en junio de 2010, por caso, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales realizaba un balance de la política previsional en el que enfatizaba su importancia como mecanismo de redistribución intergeneracional, y marcaba los límites que se enfrentan cuando el eje organizador es “el desempeño laboral de los sujetos” (CNCPS, 2010: 1)<sup>34</sup>, afirmación en la que nos internaremos hacia el final de

---

<sup>34</sup> El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales es un organismo dependiente de Presidencia de la Nación creado en 2002, e integrado por los ministros de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Planificación Federal, Educación, Economía y Producción, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Salud, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. En el momento de su creación se estableció que su finalidad es “lograr una correcta y eficaz administración de los recursos del Estado

este apartado. Pero antes es necesario señalar que las diferencias entre ambas apelaciones a la solidaridad y el recurso a un rol redistributivo del estado y del sistema van mucho más allá del orden en el que se los enuncie: son de concepción en su sentido más profundo. Según lo que analizamos en el párrafo anterior, basta observar que mientras la solidaridad y distribución invocadas por la capitalización estaban hechas de la preocupación por la subsistencia y reclamaban la justificación de la falta de aportes, los fundamentos del nuevo sistema de reparto reivindicaban el papel *igualador* de la intervención estatal y la necesidad de proveer certezas y seguridades a las personas.

La ideología. Dice Nisbet que “el uso del poder político” es el sello distintivo de la ideología radical (a la que se asocia la idea de izquierda); un uso fundado en una fe sin límites “...en las posibilidades de redención que ofrece” y en su capacidad para crear un nuevo orden social (Nisbet, 1969: 24). Es probable que en esa idea de fondo descansa, de algún modo, una parte de las “razones intervencionistas” que aquí hallamos, sin que ello signifique que el intervencionismo transita por una senda ideológica de mano única. *No*: tanto la historia del pensamiento –en términos de concepciones– como la de las formas estatales “realmente existentes” muestran que el intervencionismo puede presentar fuentes doctrinarias diversas. De hecho, así ocurrió en el caso argentino: Sidicaro identifica distintas etapas precisamente a partir de las configuraciones internas de las coaliciones gobernantes, los vínculos con la sociedad, las respectivas orientaciones y contenidos ideológicos, y las instituciones en las que el intervencionismo se materializó en cada momento (Sidicaro, 1993, 2002 y 2006). En un recorrido a lo largo del siglo XX que es muy sugerente para este trabajo –aunque no lo reconstruimos enteramente–, el autor hace desfilar entonces un primer intervencionismo (1930-1955) de raíces conservadoras; un estado cuyo intervencionismo se expandió según las correlaciones de fuerzas que se configuraban en el cruce de presiones de actores socioeconómicos y políticos (1955-1975) y a un peronismo, organizativa y doctrinariamente estatista<sup>35</sup>.

---

destinados a la política social [...] Es un espacio articulador de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno” (CNCPS). Disponible en <http://www.politicassociales.gov.ar/institucional.html#Institucional>

<sup>35</sup> Las tres obras de Sidicaro a las que aludimos son *La política mirada desde arriba*, *Los tres peronismos* y *La crisis del estado y los actores socioeconómicos y políticos en la Argentina (1989-2001)*, respectivamente. En la primera de ellas el autor analiza los editoriales del diario La Nación, en los que se desarrollan las formas de mirar el mundo social propuestas por el diario. En el segundo (*Los tres peronismos*) el objeto de estudio es el peronismo en sus tres experiencias estatales desde 1945 hasta 1990. En la última obra el foco es el proceso inaugurado con la experiencia menemista, y

En el curso de lo que representa la cuarta experiencia estatal peronista (inaugurada en 2003), los decisores libran abiertamente aquella lucha en el plano ideológico, y con ello no sólo no desmintieron el carácter “intervencionista” de la iniciativa: *argumentaron y argumentan en esa dirección*. Ello ha dado lugar a una dinámica peculiar, según la cual la oposición denuncia el afán intervencionista del gobierno, así como la forma en que este amenaza los principios de libertad individual de la propiedad (por ejemplo, al estatizar los fondos depositados en las cuentas individuales administradas por las AFJP’s); o la libertad de empresa (al disolver a esas entidades), situaciones que el gobierno, por su parte, no niega. Por el contrario, en el análisis del sistema de capitalización contenido en el mensaje del Ejecutivo al Legislativo el primero afirmaba críticamente: “La imposición del sistema de capitalización traía aparejada la visión de que los aportes eran de propiedad individual, por lo que la cuestión del trabajo organizado también fue concebida como un asunto individual” (p.4). En síntesis, el gobierno enarboló y enarbola como emblema lo que la oposición –y hasta aquí, especialmente la oposición mediática– agitó y agita como estigma.

Es oportuno remarcar la predominancia de medios de comunicación en la polémica, entre los cuales destaca muy particularmente el Diario *La Nación*. Genuina fuente de doctrina, *La Nación* desarrolla una línea editorial de largo plazo, cuyos ejes centrales son la lucha contra *el estatismo*<sup>36</sup>, la defensa de *las libertades económicas e individuales*, y la custodia de *los alineamientos en política internacional*. Al hablar de “agenda de largo plazo” nos referimos a que, si bien el diario informa y analiza la coyuntura, su rasgo más saliente es que permanentemente expone interpretaciones en clave *anti-estatista*, de tajante separación entre Estado y mercado, de defensa de la iniciativa individual y de crítica a todo alineamiento internacional que no siga estrictamente las alianzas cercanas al Grupo de los 7, respectivamente. Así, “¿estado o mercado?”, “La decisión es intervenir más”, “Crece el estado empresario”, “Jubilados, cada vez más indefensos”, “El rey populista está desnudo”, “Hecha la trampa, ¿sólo después se hace la ley?” o “La ANSES le dio al estado 93.000 millones”, son los más llamativos títulos bajo los cuales el diario tocó el tema previsional en

---

que cierra un ciclo con la crisis de 2001-2002. Los tres trabajos están atravesados por la idea de las “etapas” del “intervencionismo estatal argentino”, que aunque tiene capítulos principales en el peronismo, precede y trasciende a este.

<sup>36</sup> El análisis en el que Sidicaro muestra la prédica favorable al intervencionismo económico estatal sostenida por *La Nación*, tanto en la década del ’20 como del ’40, es una muestra imperdible del carácter contradictorio y contingente de estos procesos de construcción política (Sidicaro, 1993, 85 y 181).

los casi dos años de vigencia del SIPA. En ellos pivotea sobre dos andariveles: la argumentación doctrinaria, en la que el estatismo se asocia con el populismo, el control de precios y el clientelismo; y el análisis de corto plazo, más específico, en el que el sistema previsional es el escenario de un despojo en el que parecen entremezclarse razones ideológicas (el estatismo peronista) e intereses de “favoritos”, que lo acercan a la corrupción. Tal vez el mejor ejemplo de ese trabajo de argumentación, que cimenta una verdadera “pedagogía”, sea el artículo de Mariano Grondona citado en primer término (“¿estado o mercado?”); en ella, el periodista desarrolla abiertamente la teoría de un “intervencionismo bueno” y un “intervencionismo malo”. El primero correspondería al deseable intervencionismo estatal, cuando una empresa está en riesgo, y su propósito es salvarla; “keynesiano” es el nombre que le da, y lo ejemplifica con el salvataje del Citi Group por parte del presidente norteamericano. Frente a él se erige el “intervencionismo malo”, cuyo propósito es estatizar la empresa; la denomina “estatista” y su ejemplo es “la confiscación de las AFJP” a las que “no se intervino para salvar sino para despojar a los ahorristas privados” (La Nación, 4/3/2009).

La contra-reforma previsional fue medio y resultado de esta lucha ideológica. En el discurso oficial, las nuevas condiciones de acceso y ejercicio fueron presentadas como la demostración del pasaje de un estado que había postulado limitarse a procurar o complementar la provisión de aquello en lo que el mercado no era “enteramente eficiente” (como había sintetizado Grassi la posición neoliberal, 2008: 4), a un estado que decía asumir la *obligación* de otorgar beneficios de la seguridad social. Así, y siempre en el discurso oficial, los beneficios fueron definidos como *derechos*; eso significó que, aunque fueron concretados de manera bastante contradictoria y fragmentada, como tendremos ocasión de ver, el estado se comprometía al deber de proveer *inclusión*, segundo objetivo que antes mencionamos junto con la redistribución<sup>37</sup>, y en el que se justifica hacer un alto. Destacamos: la inclusión fue un objetivo reiteradamente subrayado a lo largo de todo el proceso, y no sólo en los primeros días del anuncio o en el documento de ingreso al Congreso: en sus informes a ambas cámaras legislativas, el Ministro de Trabajo (principal portavoz de la iniciativa) desplegó importantes esfuerzos por demostrar el compromiso con ese principio. Que se la haya buscado a través de la seguridad social es también, en cierto sentido, una marca de época, ya que en el ciclo de “hegemonía del consenso neoliberal” también se invocaron objetivos de inclusión social, pero se los depositaba en los planes asistenciales en general, y de asistencia al desempleo en especial.

---

<sup>37</sup> Los destacados son nuestros, los términos son textuales.

Regresaremos a este punto más adelante, pues identificamos en él un elemento que tiende a constituirse en “nueva matriz” de intervención social del estado.

En cierto sentido, el objetivo de la inclusión puede ser considerado como una “bisagra” para el análisis. Y lo es porque en el curso del proceso, esa meta (*la inclusión*) fue complejizándose en el discurso oficial. “Plan de Inclusión Previsional” fue el nombre que recibió la combinación de la ley N°25.994 (de “Jubilación Anticipada”), la ley N°26.222 (de “Libre Opción”) y el decreto 1454/2005 (de “Moratoria Previsional”), combinación con la cual un primer sentido que se dio al término fue el de incorporación al sistema previsional de contingentes importantes de adultos mayores que hasta entonces no habían accedido, lo que significaba protección directa. Pero casi inmediatamente, y como parte de la polémica que se asoció a la reestatización del sistema en su conjunto –que fue la más importante de las reformas–, los fondos previsionales fueron señalados como palanca para promover el empleo, con lo cual lo que ingresó a la discusión del nuevo esquema previsional fue la idea de *inclusión por el trabajo*. En línea con la tradición peronista, el elenco gubernamental reinscribió al trabajo como “...factor de cohesión social” (Reportaje a A. Boudou, Página 12, 17/5/2009) y con ello su promoción pasó a ocupar el lugar de criterio privilegiado para decidir el destino de los fondos. En esta trayectoria de complejización creciente fueron surgiendo vacíos y superposiciones, pues una parte importante de lo que se debatía (y que en ocasiones se convertía en acusaciones) era a través de *qué empresas debían* vehiculizarse los auxilios a los trabajadores, *punto a propósito del cual también surgían sospechas de favores indebidos*<sup>38</sup>. Ese no era ni es un punto menor, sea que se lo mire por la transparencia de los procedimientos o en términos de la filosofía de la intervención estatal (recuérdese las declaraciones iniciales de la Presidenta de la Nación, cuando comparó críticamente el salvataje de empresas con la protección a las personas).

En este encuadre, todo el proceso de producción de prácticas discursivas da lugar a fisuras y contramarchas lo que, desde nuestro abordaje, implica fisuras y

---

<sup>38</sup> Esta discusión es parte intrínseca del cambio en la forma de concebir la inclusión. Aunque aquí nos concentramos en lo más estrictamente relacionado con el sistema previsional como tal, debe tenerse en cuenta que esa concepción es acompañada por un viraje en la dirección dada a las políticas en su conjunto, y no sólo en este plano más estrechamente sectorial. En el laboral, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo creó al REPRO (Programa de Recuperación Productiva), destinado a trabajadores que se desempeñan en sectores privados en declinación y áreas geográficas en crisis, con el propósito de evitar impactos negativos sobre el empleo. El REPRO brinda a los trabajadores ayuda económica no remunerativa, que por períodos definidos se suma al pago del empleador, que a su vez descarga parte del mismo en el auxilio estatal.

contramarchas en el proceso de construcción institucional y política en sí mismo. En lo que acabamos de analizar, concretamente, la ambigüedad con que fueron contruidos *el ahorro y el trabajo* hace de ambos “instrumentos difusos”. En el caso del *ahorro*, cuya búsqueda había servido de fundamento a la reforma de 1993, no desapareció en este ciclo sino que se le atribuyó “sentido nacional”, bajo el argumento, se decía, de su aplicación a lo productivo, por contraste con la especulación financiera que había caracterizado la etapa anterior. Obsérvese que por este camino “lo productivo” adquiere un lugar propio (*adquire legitimidad*) no por “razones económicas” sino porque se entiende que porta el atributo de generar condiciones para la *inclusión social*. Esta última, finalmente, se convierte en un elemento a través del cual esta política construye identidad basándose en dos ejes: incorporar a las personas a través del otorgamiento de beneficios –cuestión que acabamos de analizar– y a través de *la generación de trabajo* (*la inclusión por el trabajo* que consignamos anteriormente).

Ahora bien: el de *trabajo* no es un concepto unívoco, ni ocupa en el pensamiento y la vida política y social un lugar preciso: las formas posibles de definirlo pueden variar tanto como las condiciones socio-históricas de su concreción. Por ello, a continuación nos adentraremos en el proceso por el cual esa noción (la de *trabajo*) ha ido experimentando una transformación, y con ella, también la noción de *derechos*, lo que a nuestro juicio da lugar tanto a nuevas formas de definir los “sujetos mercedores” de la protección estatal, como a nuevas disputas alrededor de la cuestión. Esto hace del trabajo un terreno contradictorio y en ebullición, con significados permanentemente puestos en cuestión<sup>39</sup>, tanto en lo que hace al sistema de protección como tal, cuanto a un plano más amplio de sedimentación de sentidos y valores político-culturales.

Cabe una aclaración: esa condición de lucha permanente alrededor de las definiciones de *trabajo* no es en absoluto clara ni explícita. Esto vale para el terreno político-partidario tradicional en general y –más aún– para el justicialismo en particular.

La noción de *trabajo* como fuente de derechos explica de manera fundamental la configuración de las políticas sociales argentinas a lo largo de todo el siglo XX. Asimismo, a mediados de ese siglo el proceso de reconocimiento e incorporación institucional de derechos sociales experimentó un vuelco fundamental, ya que en el proceso de su construcción, política y socialmente

---

<sup>39</sup> Aunque no se refirió al tema previsional, en su momento el reportaje a la ministra Alicia Kirchner en el que declaró que “...el empleo es la mejor política social” (Página 12, 22/02/2009) fue interpretado como una toma de posición que aludía a los debates en curso.

el peronismo fundó su legitimidad precisamente en una convocatoria a “los trabajadores”, que en este plano se concretó en un proceso paradigmático de extensión de instituciones destinadas a los *trabajadores asalariados formales*.

Ese fue el camino que a lo largo de sesenta años siguió un proceso en el que es posible distinguir dos facetas, la conformación de una política pública y la constitución de una tradición política y social. Por la primera, y de manera típica en el campo de las políticas públicas –y de la política social, especialmente– vio la luz un complejo de políticas cuyo diseño siguió las pautas de lo que se conoce como “instituciones de seguro social”, una forma de protección que doctrinariamente se apoya en un terreno ambiguo, que oscila entre los derechos *del* trabajo (históricamente contruidos por contraposición al estigma de la asistencia – de Swaan, 1992; Danani, 2005) y la solidaridad inter e intraclase; y que institucionaliza dichas orientaciones en un *sistema contributivo*, alimentado por aportes (de los trabajadores) y contribuciones (de los empleadores) que compensan las pérdidas ocasionadas por los riesgos contra los que se protege a las personas. Según se recoge en la literatura especializada, los sistemas inspirados en el derecho del trabajo dan por resultado esquemas denominados *corporativos*, cuya característica es que brindan coberturas diferentes a grupos específicos, y que por ello suelen ser estratificadas.

La segunda faceta –la constitución histórica de una tradición política y social– significó la fundación del Peronismo como “movimiento de los trabajadores”, bandera que a lo largo de sus más de seis décadas de existencia aparecería una y otra vez, vehiculizada por los más variados formatos y –a menudo sorprendentes– discursos. Desde esa ubicación, las polémicas alrededor de las instituciones de política social lo encontraron casi invariablemente como custodio de los “derechos del trabajo” y de los trabajadores. Pero al combinarse con otro rasgo de identidad que ciertos autores señalan como intrínsecos al peronismo, la confrontación y el desafío (James, 1999; Torre y Pastoriza, 2002), la reivindicación de los derechos del trabajo significó la simultánea confrontación con cualquier pretensión de fundar los derechos sociales en otro principio que no fuera el del trabajo asalariado formal (está claro que esto excluye el ciclo de los años ‘90, justamente porque el peronismo gobernante de entonces apuntó *contra* la noción misma de *derechos sociales*). En cierto sentido, puede decirse que hasta la década del ‘90 las controversias asumieron la forma de reconocimiento de derechos sociales *vs* desconocimiento de derechos sociales; pero tanto por las transformaciones en los mercados de trabajo como por la emergencia de otros paradigmas en torno del bienestar y las condiciones de vida, aproximadamente

desde ese momento el campo discursivo se redefinió, ganando lugar propio las propuestas universalistas, vinculadas con el reconocimiento de derechos ciudadanos, y de tendencias más igualitarias.

El peronismo ha rechazado sistemáticamente estas propuestas, viendo en ellas una amenaza a los derechos conquistados por/otorgados a los trabajadores<sup>40</sup>. Esa perspectiva fue profundizándose en el curso de ese medio siglo, polarizando las propuestas de políticas en *universalismo-derechos del trabajo*, situación que fue creciendo en visibilidad en las últimas dos décadas, por el extraordinario deterioro de las condiciones de trabajo y de vida y de *todos* los derechos sociales, generadas en el marco de las transformaciones neoliberales. De ese modo, en algún sentido las luchas reivindicativas por los derechos del trabajo (las defensivas, cuando se veían amenazados; y las ofensivas, cuando en circunstancias más favorables se buscaba expandirlos) asumían la forma de “ratificación de los orígenes peronistas”, con lo cual ganaban un lugar en la recreación de *la tradición partidaria*. Por cierto, en ese posicionamiento doctrinario también tienen un lugar los intereses de distintos grupos con capacidad de agencia en el interior del peronismo; el sindicalismo, por caso, es agente social e institucional de los derechos del trabajo, posición que se vería debilitada ante una redefinición de los derechos en términos más amplios, lo que diera lugar a importantes enfrentamientos políticos y sociales (v.g., ingeniería de la seguridad social entre 1943 y 1955; Proyecto de Seguro Nacional Integrado de Salud en 1974), así como a polémicas históricas y doctrinarias de interpretación<sup>41</sup>. En cualquier caso, ese posicionamiento sindical es la razón por la que a lo largo del siglo XX en todo el mundo los movimientos sindicales han tendido a distinguir derechos (sociales) del trabajo y derechos sociales universales, reclamando para sí la defensa (es decir, *la representación reconocida*) de los trabajadores asalariados, de sus beneficios e instituciones.

Todo ello hace a la complejidad de un proceso que ha llegado a una situación paradójica: del par *derechos del trabajo-contribución* que antes consignamos como fundantes de los seguros sociales, la contra-reforma previsional ha relajado comparativamente más los requisitos laborales (los requisitos de demostración de desempeño laboral) que los correspondientes a la contribución. Concreta-

---

<sup>40</sup> La presentación es diferente según sea el período referido: si son derechos originados en un gobierno peronista, son *reconocidos u otorgados*; si se trata de derechos o instituciones originados en un gobierno de otro signo (ley de obras sociales, por caso), son resultado de una *conquista*.

<sup>41</sup> Al analizar la experiencia de las cajas previsionales en la Argentina entre 1920 y 1955, Lvo-vich (2006) propone una productiva polémica sobre los múltiples y socialmente determinados sentidos de la relación entre intereses de los trabajadores y sindicatos y políticas universalistas.

mente, eso ocurre a través de la puesta en marcha de la moratoria previsional, que reconoce años de trabajo sin más demostración que la declaración jurada, pero precisamente conserva el pago de los aportes correspondientes. En términos argumentativos, el establecimiento de esas condiciones fue cobrando forma a medida que el propio proceso avanzaba y según fueron interpenetrándose dos postulados de naturaleza diferente: por un lado el que reafirma el trabajo como fuente de derechos, y por el otro el que advierte sobre el efecto nefasto que las políticas neoliberales tuvieron sobre las instituciones de protección y sobre el trabajo de las personas. De la combinación de ambas se dedujo la moratoria como virtual “acto de justicia”, que abría las puertas de la protección a sectores que habían quedado excluidos de ella. Y lo hizo de una manera que podría sorprender a algún observador: lo que podríamos decir que es el elemento doctrinario (la noción de que *los derechos devienen del trabajo*) en cierto modo perdió peso relativo, mientras se reforzó el mecanismo institucional por el cual la protección se encuentra mediada por el pago.

El último tramo de nuestro análisis se detiene en la moratoria. A nuestro juicio, la moratoria ha ganado un lugar de primer orden en el proceso de cinco años de contra-reforma que aquí analizamos, tanto en la dimensión institucional –por su capacidad para transformar el mapa social, geográfico y de género de la cobertura– como en la político-cultural, ya que es materia prima de las redefiniciones del trabajo, de los derechos y del sujeto de la protección social, en lo previsional. Según creemos, esto último ocurre porque participa en el primer lugar del debate social y partidario (peronista): puede verse, por ejemplo, que –“desafío y confrontación”, al fin– el gobierno fue convirtiendo a la moratoria en una bandera a ser defendida casi al compás de las críticas que recibía, reenviando los argumentos a *la lucha reparadora contra las consecuencias del neoliberalismo*. Asimismo, en ese recorrido fueron haciéndose visibles sectores oficialistas o pro-oficialistas que formulaban críticas al propio esquema de beneficios atados a la relación salarial; tal el caso del Consejo Nacional de Políticas Sociales que mencionamos anteriormente, o el del Plan Fénix cuando, desde una perspectiva más académica, indicaba que la moratoria había logrado extender el beneficio jubilatorio a una población antes activa que no cumplía con los requisitos contributivos por haberse desempeñado en el sector no registrado (2010: 2). Y al menos tan importante como todo lo anterior es el hecho de que en este curso el peronismo fue asumiendo un discurso universalista *sui generis*, que entremezcla elementos doctrinarios y observaciones empíricas (la universalización como principio y la ampliación de la cobertura, respectivamente),

lo que deja abierto más de un interrogante respecto de las impugnaciones o “tradiciones inventadas” que pudieren estar en ciernes.

## 5. Conclusiones

Con la provisoriedad a la que obliga un proceso en curso, hacia el final del capítulo dejamos enunciado un grupo de observaciones a las que atribuimos cierta productividad, en el sentido de que, a nuestro juicio, hablan más del proceso por venir (como hipótesis y no como certezas, por cierto) que del que ha transcurrido hasta aquí.

Una primera observación es insoslayable, y reviste carácter casi concluyente: estamos frente a un sistema previsional cuya capacidad de protección es superior a la del sistema legado por las reformas de la década anterior, tanto en lo que se refiere a la extensión como al alcance de la cobertura; y que incluso enuncia ciertas garantías que, si no fuera por la razonable duda que genera la historia de violación de los deberes institucionales y políticos en nuestro país, merecerían celebración. *En resumen, se trata de un sistema que protege más, a más personas, pero que además declara y defiende las bondades de garantizar esa protección.* ¿Seguirá este sistema previsional prestando más protección a segmentos relativamente mayores de población? Esta es una de las preguntas centrales que emergen de nuestro trabajo.

Con las marchas y contramarchas que consignamos a lo largo del capítulo, creemos que la contra-reforma previsional que analizamos puede ser entendida como parte de un proceso mediante el cual se asoma una nueva matriz de intervención social del estado: una matriz cuya primera característica es que los beneficios son enunciados como [alguna forma de] materialización de derechos sociales, y no como derivación o premio de algún mérito o decisión individual (sea el éxito o la compra de servicios). En segundo término, esa matriz de intervención sostiene como fundamento de esos derechos en primer lugar al trabajo, pero acto seguido reclama el reconocimiento de la *universalidad* (cual *sociedad del trabajo*). Finalmente, esa matriz de intervención deposita en la seguridad social una serie de atributos y misiones que defiende como legítimas competencias estatales: la protección, la redistribución, la solidaridad y la inclusión social. Nos atrevemos a hablar de “nueva matriz” porque –también con marchas y contramarchas– la serie *reconocimiento de derechos-primacía del trabajo-tendencia a la universalidad* asimismo emerge en la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, a través de la cual se produjo

la incorporación que en términos de estructura social ha sido más radical: la de los niños y adolescentes de sectores de menores ingresos... pero que son aludidos como *niños y niñas hijos de trabajadores y trabajadoras* (el capítulo 4 se ocupa de ese proceso).

Nuestro acercamiento a estas transformaciones deja espacio a un interludio, referido a las condiciones de producción del discurso y de re-presentación de “la cuestión previsional” (de *volver a presentarla*) del gobierno de la Presidenta Fernández. De manera marcadamente familiar con lo observado por Daniel James en su reconstrucción de la experiencia peronista de 1943 a 1955, también en este caso el sentido de la experiencia, en general, se construye como una “dicotomía temporal”, según la cual hay un *hoy* (1950-1960, en aquel caso; 2003-2008, en el que analizamos) en el que se viven los efectos casi redentorios (de “reparación histórica” hablan Torre y Pastoriza, 2002: 308) de políticas que pretenden rescatar a las personas comunes de las desgracias ocasionadas en el pasado (en los años ’30 fue la década infame, y en los años ’90, el neoliberalismo, respectivamente). Como dijimos a lo largo del texto, la confrontación, entonces, constituye desde los orígenes del peronismo una retórica característica, que permanentemente expresa “contrastes evaluativos” (James 1999: 38) referidos a cambios sociales (bienestar social, salarios, organización sindical, etc.). La reconstrucción de este proceso llama la atención sobre dos elementos: en primer término, la vigencia que mantiene esa caracterización, a sesenta años, verdadera marca de identidad. Pero en segundo término, también llama la atención la retórica simétrica de la oposición, no siempre considerada en los análisis: igualmente confrontativa, igualmente desafiante, auto inscripta también en una gesta heroica; en este caso, la de la defensa de las instituciones.

Por lo que acabamos de decir, esa confrontación ha alumbrado espacios de propuestas y posicionamientos que contrarían los supuestos de partida. Como puede imaginarse, cada sector, gobierno y oposición, afirma encarnar la mejor defensa de los intereses de los jubilados; claro que —como también puede imaginarse— lo que hace de esta disputa una disputa plenamente política es la manera de construir dichos intereses: el gobierno postula y sostiene el camino de la extensión de la cobertura y la aproximación a la garantía de un mínimo, lo que conduce a una cierta disminución de las desigualdades; la oposición argumenta a favor de la debida recompensa a los aportes realizados y de la preservación de la distancia entre beneficiarios, impuesta por un esquema en el que el haber se calcula sobre los haberes de actividad.

Es imprescindible hacer una aclaración: no damos por sabido ni seguro que la cobertura seguirá extendiéndose, ni tampoco que esté garantizada la correspondencia entre el haber de alta y el salario en actividad; y, en rigor, tampoco damos por seguro ninguno de sus contrarios. Así como en la primera parte analizamos la protección que el sistema previsional ha venido desarrollando en el período estudiado, en esta segunda parte *nos han importado los argumentos que construyen el campo discursivo de las políticas previsionales*. Es allí, precisamente, donde encontramos el cruce entre un peronismo que levanta el haber mínimo (por cierto, extendido) como conquista, enfrentado a una oposición cuya principal bandera es la defensa de los despojados, sea por la estatización, sea por “la pérdida de la pirámide previsional” (expresión que en sí misma reclama por la diferencia).

Es una regla que toda conclusión, para ser considerada tal, debe retornar a la propuesta o planteo inicial, y debemos decir que nuestra última constatación nos permite hacerlo sin forzar la reflexión. En efecto, en los párrafos iniciales de este capítulo decíamos que durante los últimos veinte años el sistema previsional se había acercado *al hecho social maussiano*, pues a través suyo era posible reconstruir el sentido histórico de los distintos ciclos que vieron la luz a lo largo de esas dos décadas. Ahora, ya sobre el final, podemos decir que esa condición de poder re-presentar globalmente a la sociedad y su vida en un instante parece un atributo destinado a persistir: en el proceso social y político abierto, ya no sólo las reformas institucionales del sistema previsional parecen sentar las bases de una nueva matriz de intervención y por lo tanto anticipar lo que viene; ni tampoco puede decirse *solamente* que las vías de redistribución arrastren tras de sí otras intervenciones estatales. También los debates y los términos de las discusiones que se dan en su interior, y que aquí intentamos recorrer, preanuncian las polémicas de los próximos tiempos.

## Bibliografía

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2010): “Restituyendo derechos a los adultos mayores”. Documento del CNCPS. Mimeo. Disponible en: <http://www.politicassociales.gov.ar/documentos/Restituyendo%20derechos%20a%20los%20adultos%20mayores.doc>
- Danani, Claudia y Grassi, Estela (2008): “Ni error, ni omisión: el papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008). En: Linden-

- boim, J. (comp): *Trabajo, ingresos y políticas en la Argentina. Contribuciones para pensar en el siglo XXI*. Buenos Aires. Eudeba.
- de Ipola, Emilio (1984): “Populismo e Ideología I”. En: *Ideología y discurso populista*. Buenos Aires. Folios Ediciones.
- de Swaan, Abram (1992): *A cargo del Estado*. Barcelona. Ediciones Pomares-Corredor.
- Grassi, Estela (2003): *Problemas y políticas sociales en la Argentina neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Grushka, Carlos (2009): “La sustentabilidad financiera ante los avatares de la reforma previsional argentina”. Mimeo. Presentado en el Seminario Internacional Seguridad Social para Adultos Mayores en América Latina y el Caribe: estrategias, desafíos y potenciales para una protección integral. Lima.
- James, Daniel (1999): *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Lechner, Norbert (1981): “Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado”. En *Revista Mexicana de Sociología* N° 3, Vol. 43. México: UNAM.
- Lechner, Norbert (1984): “Especificando la política”. En: Vega, J. (coord): *Teoría y política de América Latina*. México. CIDE.
- Luna, Juan Pablo y Filgueira, Fernando (2009): “The Left Turns as Multiple Paradigmatic Crises”, en *Third World Quarterly*, vol. 30, Nr 2, Routledge.
- Lvovich, Daniel (2006): “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”. En: Lvovich, D. y Suriano, J. (editores): *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires. UNGS/Prometeo.
- Nisbet, Robert (1969): *La formación del pensamiento sociológico*. Tomo I. Buenos Aires. Amorrortu.
- Oszlak, Oscar y O’Donnel, Guillermo (1976): “Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación”, Documento del CEDES.
- Sana, Mariano y Pantelides, Edith Alejandra (1999), “La pobreza entre los ancianos. Lo que dicen los datos a la luz de las limitaciones de la medición”, en *Desarrollo Económico* Vol. 38, N° 152, Buenos Aires.

- Schultess, Walter y Demarco, Gustavo (1993): *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*. Sgo. de Chile. CEPAL/PNUD.
- Sidicaro, Ricardo (2006): *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires. Libros del Rojas/Eudeba.
- Sidicaro, Ricardo (2002): *Los tres peronismos*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Sidicaro, Ricardo (1993): *La política mirada desde arriba. Las ideas del Diario La Nación. 1909-1989*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Tella, Mercedes (2005): “Los “dones” del marketing social”. En: Revista de Antropología Iberoamericana N° 39. Enero-Febrero. Madrid.
- Torre, Juan y Pastoriza, Elisa (2002): “La democratización del bienestar”. En: Torre, J. (director): *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Vilas, Carlos (2005): “¿Estado víctima o estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado”. En: Falappa, Fernando y Soprano, Germán (prolog): *Estado y política en la Argentina actual*. Buenos Aires. UNGS/Editorial Prometeo.
- Vilas, Carlos (1994) “Estudio preliminar. El populismo o la democratización fundamental de América Latina”. En: Vilas, Carlos (comp): *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.



## Capítulo 4

# La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección

*Susana Hintze y María Ignacia Costa*

### Presentación

A fines de octubre del 2009 fue promulgado el Decreto 1602/9 que estableció la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS), beneficio mediante el cual se extendió la asignación familiar por hijo a sectores de la población hasta entonces no cubiertos.

Hasta ese momento, en la Argentina las asignaciones familiares consistían en transferencias monetarias<sup>1</sup> –vale decir, en el pago de una suma fija, que puede ser mensual o por única vez– abonadas a los trabajadores en relación de dependencia ante determinadas circunstancias de la vida. En el momento de la promulgación del decreto y en la actualidad los pagos corresponden a matrimonio, nacimiento, maternidad, adopción, prenatal, hijos menores de 18 años, hijos con discapacidad sin límite de edad y ayuda escolar.

En este capítulo nos proponemos describir esta medida enmarcándola en el Sistema de Seguridad Social, en particular en el componente del sistema de asignaciones familiares, discutiendo su significado en relación con las orientaciones más generales de las políticas sociales llevadas a cabo en la Argentina en las últimas décadas.

---

<sup>1</sup> “Las asignaciones familiares no son un mecanismo de seguro, fundamentalmente porque no existe un componente de incertidumbre en las mismas [...] consisten en transferencias de tipo social, donde se otorga a todos los participantes (sean estos la totalidad de los ciudadanos, los trabajadores o parte de uno u otro grupo) un monto en relación a las cargas de familia que este debe sostener. Luego, las asignaciones son un complemento de los ingresos familiares, que intentan mejorar los ingresos per cápita de los hogares” (Rofman y otros, 2001:4).

De acuerdo con la perspectiva teórico-metodológica explicitada en la introducción, para hacerlo tendremos en cuenta las dos dimensiones a partir de las cuales descomponemos y reconstruimos los objetos empíricos a los cuales se aboca este libro: la dimensión institucional y la político-cultural.

Respecto de la *dimensión institucional*, que hace a aspectos organizacionales y de responsabilidad en la implementación y gestión de la prestación, nos limitaremos a mostrar la forma en que la AUHPS es incorporada al sistema pre-existente, los alcances cuali-cuantitativos del beneficio y los de la cobertura, cuya magnitud ha sido ya presentada en el capítulo 2.

Nos detendremos con mayor énfasis en la *dimensión político-cultural*<sup>2</sup> en tanto la propuesta de algún tipo de asignación monetaria universal constituyó –desde más de una década antes de la creación de la AUHPS y lo sigue haciendo en el año que lleva de implementada– un campo de debate intenso sobre el sentido de las políticas sociales. A ese respecto los ‘90 resultaron emblemáticos ya que pusieron en cuestionamiento la universalidad como derecho de ciudadanía, y al amparo de la noción de *equidad* propugnaron la selección de los merecedores como la forma socialmente legítima con la cual el estado debía hacerse cargo de las necesidades básicas de aquellos que no podían satisfacerlas a través del mercado. En los años en que junto a tasas de desocupación cercanas al 20% y con un tercio de la población en situación de pobreza la legitimidad del orden neoliberal empezó a resquebrajarse, la propuesta de un ingreso ligado a la ciudadanía confrontó con aquellas que ataban su percepción a prestaciones y condicionalidades.

En este capítulo analizaremos la emergencia de algunos contenidos políticos-culturales que la disputa social por el sentido ha venido asignando a los derechos que el Estado debe garantizar y que incidieron en el formato y la implementación de la AUHPS. Hemos optado por intentar reconstruir dos debates de características temporales muy distintas en los que tales contenidos han sido puestos en juego y se han tornado en prácticas. El primero refiere a la disputa por el sentido de la inclusión y las formas en que el mismo es desplegado en lo que, comparativamente, consideramos un tiempo extenso (la década pasada y la presente) y remite a cómo es concebido ese objetivo de la inclusión para un grupo poblacional<sup>3</sup> y su prestación por el estado. El otro debate es el que recorre el corto tiempo que transcurre entre la reforma previsional del 2008,

---

<sup>2</sup> Ver la introducción de este libro.

<sup>3</sup> Como categoría demográfica (grupo étnico sujeto de la protección) y sociológica (grupo reconocido/habilitado a percibirla por sus descendientes).

la creación de la AUHPS y el momento de la redacción de este capítulo. Tiene contenidos muy diversos entre los cuales es difícil saber cuáles perdurarán en el largo plazo pero que son expresivos de un proceso en que están en pugna los términos de la construcción de la legitimidad de esta medida.

La exposición se organiza en los siguientes apartados: en primer lugar presentaremos sucintamente la historia y composición del sistema de asignaciones familiares desde su creación hasta el momento en que se incorpora la AUHPS; luego nos detendremos en el nuevo beneficio y su dimensión institucional, para posteriormente analizar los contenidos político-culturales del debate que la precede e impulsa (la disputa relativamente extensa por el sentido de la inclusión) y el que enmarca esta medida de política en el corto plazo. Para ello recortaremos actores y seguiremos sus discursos públicos. No nos proponemos cerrar con conclusiones en razón de la novedad de la AUHPS: “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. Esta situación abierta y de destino no fácilmente predecible será objeto de las reflexiones e interrogantes finales.

## 2. El sistema de asignaciones familiares

### 2.1. Breve historia del sistema de asignaciones familiares desde su creación hasta las reformas de la década del ‘90

El subsidio por maternidad puesto en marcha en 1934 fue el primer antecedente del sistema de asignaciones familiares<sup>4</sup>. Desde 1940 se pagaron beneficios por hijos en el sector bancario, ferroviario y estatal, y en general se considera que se inicia la construcción de un sistema integral de asignaciones y subsidios familiares a partir de 1957 con la extensión de los beneficios a otros sectores de actividad y con la creación de cajas compensadoras establecidas por convenios colectivos (Rofman y otros, 2001).

Por medio de los Decretos–Ley 7913 y 7914/57 se otorgó obligatoriedad al régimen de aportes acordados en las paritarias de actualización de la Convención

<sup>4</sup> Las asignaciones familiares tienen su origen en Francia y Bélgica en la década del veinte del siglo pasado, fueron puestas en marcha por grupos de empleadores, otorgaban prestaciones a sus trabajadores, proporcionalmente al número de hijos de cada familia. Para contrarrestar la carga del financiamiento desproporcionado hacia aquellos empleadores que concentraban trabajadores con familias más numerosas, posteriormente se generaron “las Cajas de compensación, con el objetivo de distribuir la carga entre todas las empresas”. Dicha organización se extendió por toda Europa y posteriormente a casi toda América Latina (Bertranou, 2010:28).

Colectiva de Trabajo N°108/56 entre la Confederación General de Comercio y la Comisión Coordinadora Patronal de Actividades Mercantiles que establecía un subsidio por hijos menores de 15 años o incapacitados. El Decreto-Ley 7914/57 (tomando una propuesta formulada por la Unión Industrial Argentina) extendió el beneficio para los trabajadores industriales creando idénticas prestaciones y mecanismos para su otorgamiento<sup>5</sup>.

Los sectores de comercio e industria se incorporaron al sistema en ese mismo año 1957; posteriormente lo hicieron trabajadores rurales y portuarios; los trabajadores del sector público tardaron una década en recibirlos (1968) y recién en 1973 se incorporaron las empresas del estado; en 1973 se extendió a los jubilados y pensionados. Los mecanismos de compensaciones entre las distintas cajas permitían que los empleadores otorgaran aumentos de salarios vinculados a la estructura familiar de sus empleados siendo el costo de los mismos financiado solidariamente por el conjunto de los empleadores del sector. Por más de treinta años, hasta fines de 1991, estas estructuras tuvieron a cargo la administración de las asignaciones familiares (Rofman y otros, 2001: 6).

Entre 1957 y la década de los '90, cuando sufrió su mayor transformación, el sistema registró modificaciones en los que hacía a los beneficios incluidos y sus montos (y por lo tanto a su impacto sobre la distribución del ingreso), a los porcentuales de contribución sobre la nómina salarial por parte del sector empleador<sup>6</sup> y a la forma de administración de los recursos.

---

<sup>5</sup> Con todas estas incorporaciones el régimen general entonces vigente estaba “bajo la administración de tres distintas Cajas de Subsidios Familiares: para empleados de comercio (CASFEC), que abarcaba también a trabajadores civiles y rurales; para el personal de la industria (CASFPI), y para el personal de la estiba (CASFPE)” (Instituto AFIP, s/fecha: 18).

<sup>6</sup> La fuente de financiamiento de las cajas compensadoras provenía de aportes patronales que fueron variando a lo largo del tiempo: de un 4/5% inicial llegó al 10/12% de la masa salarial en los '70, siendo del 9% a partir de 1985. Desde 1991 el 1,5% se comenzó a destinar al Fondo Nacional de Empleo quedando un 7,5% para asignaciones familiares (Rofman y otros, 2001). En síntesis las fuentes de financiamiento para el componente contributivo son: (i) contribución a cargo del empleador (Decreto 814/2001) abonada sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley. (ii) Contribución de igual cuantía a la establecida en el punto anterior, a cargo del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley N° 24.557, sobre Riesgos de Trabajo. (iii) Intereses, multas y recargos, rentas provenientes de inversiones, donaciones, legados y otro tipo de contribuciones. Para los no contributivos se recurre a la afectación de los ingresos propios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. (Instituto AFIP, s/fecha).

## 2.2 Las reformas de los '90 y las características del sistema en el 2009

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, el cual disolvió y se hizo cargo de las funciones que tenían las Cajas de Subsidios Familiares: “La meta buscada fue el control por parte del Estado y bajo un único sistema centralizado de la totalidad de los aportes a la seguridad social especialmente los correspondientes a las obras sociales y las asignaciones familiares” (Rofman y otros, 2001:8). Se encuadraba en el proyecto de gran alcance de transformación del estado iniciado en 1989 con la sanción de las leyes de Reforma del estado y de Emergencia Económica.

Ya a mediados de los '90, durante la segunda presidencia de Menem, inicialmente vía un Decreto de Necesidad y Urgencia y posteriormente a través de la ley N°24.714, se llevó a cabo una amplia reforma en el sistema de asignaciones, que se mantuvo hasta el 2009.

Dicha ley instituye en 1996 el Régimen Asignaciones Familiares. Hasta la incorporación de la AUHPS el régimen estaba basado en:

a) Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que prestaran servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera fuera la modalidad de contratación laboral; beneficiarios de la Ley de Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo y b) un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez (Artículo 1° Ley N°24.714). Aún cuando no está explicitado en el texto de la ley N°24.714, la misma se hace extensiva a los empleados públicos nacionales. En este caso el sostenimiento del beneficio es realizado por el Tesoro Nacional mediante presupuesto público. Por el contrario, los empleados públicos y pasivos provinciales, quedan excluidos de la misma por contar con regímenes propios<sup>7</sup> (Álvarez, 2009).

A partir de 1996 los mayores cambios tuvieron que ver con la exclusión del acceso a las asignaciones a quienes percibieran remuneraciones superiores a un

---

<sup>7</sup> Los regímenes provinciales pueden clasificarse en: a) regímenes iguales al nacional (Buenos Aires y Córdoba), b) regímenes similares al nacional, con tope superior (Chaco, Chubut, Salta, San Luis), c) regímenes similares al nacional, sin topes (Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro) y d) regímenes diferentes al nacional (CABA, Corrientes, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán) (Álvarez, 2009). En este último caso “el esquema es similar entre (las jurisdicciones), pero con valores dispersos de la asignación; en todas, sus regímenes no utilizan tramo de ingreso; por tanto la asignación tiene el mismo valor cualquiera sea el salario mensual del receptor, y tampoco aplican topes inferior o superior” (Álvarez, 2009: 28).

determinado tope (en cuyo caso pueden ser deducidas del pago del impuesto a las ganancias) y con la simplificación del esquema a las prestaciones vigentes en aquel momento<sup>8</sup>. En lo que hace a la financiación de las asignaciones por hijo, ayuda escolar y maternidad desde entonces son pagadas directamente por los empleadores, las restantes deben ser solicitadas al ANSES (Bonari y otros, 2009).

En lo que respecta a la cobertura el 31% (4,2 millones) de los menores de 18 años estaban cubiertos por asignaciones familiares para el 2009 (Lozano y otros, 2009).

En síntesis, independientemente de las modificaciones que implicaron, las transformaciones reseñadas se mantuvieron dentro del encuadre de la protección familiar de los trabajadores formales y, en particular, las de la década del '90 se caracterizaron por la disminución de los beneficios y sus perceptores.

### **3. Creación de la AUHPS: la dimensión institucional**

La reciente reforma de octubre del 2009 por la que se crea la AUHPS expresa un viraje en el Sistema de Seguridad Social en general, y de asignaciones familiares, en particular, en términos de su organización administrativa, sus destinatarios, el tipo de beneficio, las formas de acceso y requisitos de permanencia y las fuentes de financiamiento.

En lo que sigue abordaremos cada uno de estos puntos a los efectos de describir el nuevo subcomponente del régimen de asignaciones familiares, para posteriormente analizar los efectos que hasta el momento tiene en lo que hace a pobreza, indigencia y distribución del ingreso.

De acuerdo con el Decreto 1602/9, la implementación operativa de la AUHPS así como el dictado de la normativa vinculada a ésta, está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este organismo, creado por Decreto 2741/91, ha estado a cargo de la administración de los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Desde la implementación del Sistema Único de la Seguridad Social, en febrero de 1992, la ANSES también administra los ingresos del Fondo Nacional de

---

<sup>8</sup> Desde 1975 se incluyeron diversas asignaciones con menor nivel de cobertura, escaso impacto en los ingresos de los beneficiarios y ninguna incidencia en la distribución del ingreso. En el momento de reorganización del sistema existían 14 tipos distintos de prestaciones, la última inclusión databa de 1989. Fueron eliminadas las prestaciones por educación primaria, media y superior, cónyuge, familia numerosa, complementario de vacaciones, preescolar y menores de 4 años (Rofman y otros, 2001:6-7).

Empleo. Si bien es un ente autónomo, está sujeto a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social<sup>9</sup>.

En lo que respecta a los destinatarios, la AUHPS amplió la cobertura del régimen de asignaciones familiares invocando el principio de “universalidad” al incorporar a los trabajadores desocupados, a los monotributistas sociales<sup>10</sup> y a personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil. Posteriormente, enmendó esta enumeración a través de la Resolución de ANSES 393/2009, que incluyó a los trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico. En virtud de la importancia que más adelante daremos a los debates en este campo, cabe adelantar aquí que la invocación oficial del principio de universalidad no es idéntico al que postulan los promotores de políticas de ingreso ciudadano, sostenido en el criterio de *ciudadanía*. Antes bien, las categorías identificadas como sujetos de derecho continúan una orientación histórica, atada a la de *trabajo*, lo que tiende una línea de continuidad en términos de población: así, tal como señalamos más arriba, desde su nacimiento en el primer tercio del siglo XX, los subsidios por maternidad y asignaciones familiares fueron extendiendo la cobertura de manera progresiva en el interior de la categoría de *trabajadores asalariados formales*. La novedad de la AUHPS radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: el *trabajador informal* (Lo Vuolo, 2009) y la consecuente ampliación de la cobertura al amplio espectro de los trabajadores no registrados<sup>11</sup>.

En lo que refiere a los beneficios, en el momento de su creación, la AUHPS garantizaba una prestación monetaria no contributiva de \$180, igual al monto de la asignación por hijo de los trabajadores en relación de dependencia. En el mes de julio de 2010 esta cifra fue incrementada para todas las categorías de trabajadores, ascendiendo a 220 pesos a partir de septiembre. El beneficio es

---

<sup>9</sup> ANSES. Historia de ANSES. La creación de ANSES. Disponible en Internet: ([www.anses.gov.ar/institucional/historia.php](http://www.anses.gov.ar/institucional/historia.php), consulta 04.10.10)

<sup>10</sup> En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social (ver capítulo 7) se creó esta categoría tributaria para aquellos que realicen actividades económicas de producción, servicios o comercialización, cuya inserción en la economía formal se vea dificultada por encontrarse en situación de vulnerabilidad social ([www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp), consulta 04.10.10).

<sup>11</sup> Según señala R. Lo Vuolo: “En los hechos, quienes accedieron más rápidamente al cobro de la AUH son quienes ya estaban registrados por algún motivo en las bases de datos del ANSES, por ejemplo por haber estado en un empleo formal o en viejos programas de los que recibieron algún beneficio social. Los grupos más difíciles de captar son aquellos que están en una situación económica y social de extrema precariedad” (2010: 20-21).

pagado a uno solo de los padres, tutor curador o pariente por consaguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años a cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo algunas de las prestaciones contempladas en el régimen de asignaciones familiares. Esta prestación se abona por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco menores. El 80% se paga mensualmente, el restante 20% es reservado en cuenta aparte y puede cobrarse cuando el titular acredita el cumplimiento de ciertas condicionalidades en salud y educación que mencionamos a continuación, lo que debe hacerse anualmente.

Las condicionalidades refieren a los requisitos<sup>12</sup> de permanencia, hasta los cuatro años de edad inclusive deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco a los dieciocho años a ello se suma la acreditación de la concurrencia de los menores a establecimientos educativos públicos<sup>13</sup> y presentar declaración jurada relativa a la condición laboral del padre, madre o tutor (formal, informal, cuenta propia, relación de dependencia, desempleado, servicio doméstico e indicar si el sueldo es inferior al salario mínimo vital y móvil).

Las condicionalidades en materia de salud y educación anteriormente mencionadas implican para los beneficiarios de la AUHPS un trato diferencial que contrasta con la forma de acceso directo al sistema de la que disponen los hijos de trabajadores formales, a quienes no se les retiene mensualmente monto alguno. Otro aspecto que distingue la forma de acceso de un subsistema y de otro es el tope de ingresos. Mientras que para los trabajadores formales este límite se encuentra en \$4.800, para los trabajadores informales se impone el del salario mínimo vital y móvil (\$1.740 que pasarán a \$1.840 a partir de enero de 2011). El carácter informal del trabajo produce que ese tope “difícilmente

---

<sup>12</sup> Para el acceso se requiere acreditar nacionalidad y residencia legal; identidad del titular (DNI); vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor; condición de discapacidad en caso de existir (Decreto PEN 1602/09).

<sup>13</sup> Sobre la percepción del beneficio por parte de menores que concurren a establecimientos educativos privados –en buena parte gratuitos o con aranceles bajos– la situación es ambigua en tanto ANSES ha decidido mantener el pago de la prestación hasta fin de año mientras se estudian los casos. “Tras las fuertes movilizaciones de familias de bajos recursos que dejaron de cobrar la asignación por hijo porque asisten a escuelas privadas, a las que se sumaron reclamos de varios gobernadores y la avalancha de protestas de la Iglesia, de la Defensoría del Pueblo y otras organizaciones sociales, ayer el Gobierno tuvo que dar marcha atrás con la medida y salió a anunciar que esos alumnos seguirán percibiendo el subsidio por lo menos hasta fin de año” (“Marcha atrás del Gobierno con la suspensión del subsidio para hijos”, Clarín, 11/09/10).

resulte operativo” debido a la imposibilidad de corroborar los ingresos declarados (CENDA, 2010)<sup>14</sup>.

En lo que hace al financiamiento según estimaciones oficiales, el nuevo subsistema no contributivo requiere un financiamiento de alrededor de \$10.000 millones anuales –0,6% del PIB aproximadamente<sup>15</sup> y se prevé que llegue al 0,8% del PBI cuando se logre la meta de 4 millones de niños incorporados al mismo (Agis y otros, 2010:16)–, de los cuales \$3.000 millones podrían reasignarse de otros planes de transferencias monetarias que serían compensados con esta iniciativa. El decreto de creación señala que el financiamiento necesario provendrá de los recursos del régimen previsional (establecidos en el art. 18 de la ley N° 24.241), el 40% de los cuales corresponde a fuentes no contributivas (como el IVA) que recaen en mayor proporción sobre los sectores sociales de menores ingresos.

En cuanto a la cobertura, en un estudio reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se indica que viven en el país aproximadamente 12,1 millones de menores de 18 años, de los cuales el 55% (6,7 millones) estarían cubiertos por el régimen contributivo y el 5% (0,6 millones) deducen de ganancias. Cuando la implementación de la AUHPS alcance a los potenciales destinatarios (38%, 4,6 millones de niños y adolescentes) el 98% estaría cubierto por el sistema de asignaciones familiares (Bertranou, 2010)<sup>16</sup>.

Respecto al efecto de la AUHPS sobre los indicadores de condiciones de vida, al momento de la redacción de este capítulo, se dispone de estudios basados en simulaciones. Gasparini y Cruces (2010) estiman que la pobreza extrema –en el escenario de aplicación estricta del decreto que crea las nuevas asignaciones– caería de 7% a 3% y la moderada de 23% a 21% de la población<sup>17</sup>. Mientras que la tasa de pobreza extrema en niños disminuiría de 12% a 4% y la pobreza moderada de 36% a 32%.

---

<sup>14</sup> Similar señalamiento realiza Lo Vuolo, quien identifica que “el primer problema operativo para precisar la cobertura de la Asignación por Hijo pasa por la definición de lo que se entiende por desocupado y por economía informal, considerando que se trata de categorías ‘estadísticas’ de difusa aplicación como sujetos de derecho” (Lo Vuolo, 2009: 9-10).

<sup>15</sup> Este nivel es superior al de los programas de transferencia de Brasil (0,39% del PIB, Bolsa Familia), México (0,31%, Plan Oportunidades), Perú (0,20%) y Chile (0,10%). En “La Asignación Universal por Hijo disminuirá fuertemente la pobreza” ([http://www.anses.gob.ar/prensa/noticias/2010/marzo/auh\\_baja\\_pobreza.php](http://www.anses.gob.ar/prensa/noticias/2010/marzo/auh_baja_pobreza.php), consulta 21.10.10).

<sup>16</sup> Considerando el conjunto de las asignaciones familiares, la cobertura efectiva, a septiembre de 2010, asciende al 91%. Ver capítulo 2.

<sup>17</sup> “La pobreza se computa en función del ingreso por adulto equivalente calculado por el INDEC, al que se transforma en función del escenario modelado. Para calcular pobreza se utilizan

Con otra metodología –y datos expandidos al total del país– el estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), observa también similares tendencias. En relación con la población, el valor de la indigencia pasaría de 7% al 3% mientras que la pobreza descendería del 22% al 19% (evaluada a través de un Índice de Precios al Consumidor alternativo al índice oficial, IPC-7); Para el caso de los niños y adolescentes, la indigencia caería del 11% al 4% al tiempo que la pobreza descendería del 35% al 29%<sup>18</sup>.

Otro dato relevante a los efectos de caracterizar el potencial impacto de la AUHPS es el que refiere a la distribución del ingreso. La reducción en la desigualdad de ingresos sería considerable. La brecha proporcional de ingresos entre el decil 10 y el 1 se reduciría de 24 a 17, mientras que la participación del decil más pobre en el ingreso nacional disponible crecería de 1% a 2%. El coeficiente de Gini pasaría de 0,455 a 0,442, es decir que descendería algo más de 1 punto (Gasparini y Cruces, 2010).

El estudio de la OIT arriba a parecidas conclusiones al estimar una disminución de este índice del 0,449 al 0,438 luego de la aplicación de la AUHPS (Bertranou, 2010). A título comparativo, para dimensionar el efecto en la reducción del Gini generada por esta medida de política dirigida a un grupo etario, cabe señalar que el coeficiente descendió 1,1 punto entre 2006/7 (años de alto crecimiento económico) y 0,2 en el período de crisis de los años 2008/9 (Gasparini y Cruces, 2010).

## **4. La dimensión político-cultural de la AUHPS**

### **4.1 La disputa por el sentido de la inclusión: el debate ingreso ciudadano versus inclusión por el trabajo**

La inclusión es un objetivo tan declarado por los gobiernos democráticos como invocado por las políticas sociales y en ambos casos opera como requerimiento y sostén de su legitimidad. Los sentidos atribuidos son diferentes según

---

alternativamente las líneas extrema y moderada oficiales del año 2006, extrapoladas a 2009 a partir de un promedio de tasas de inflación reportadas por investigadores privados, dados los problemas de confiabilidad del IPC oficial” (Gasparini y Cruces, 2010: 21).

<sup>18</sup> El IPC-7 es construido con el índice oficial de siete provincias (Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma). Estimaciones a partir de de la Encuesta Permanente de Hogares cuarto trimestre de 2009 expandidos al total de la población del país con proyecciones de población de CELADE/CEPAL, bajo el supuesto que el resto del país (rural y urbano) no cubierto por la EPH se comporta como el interior cubierto por la encuesta (ver metodología en Bertranou, 2010, páginas 35 a 39).

qué abarque *estar incluido* y, en consecuencia, también lo es la responsabilidad del Estado en la generación de la inclusión. Como se plantea en el capítulo anterior, durante el ciclo de hegemonía neoliberal la inclusión fue depositada en la asistencia en general y los planes de asistencia al desempleo en particular, a lo que a comienzos del siglo en curso se contrapuso la idea de que el estado debe asumir la obligación de otorgar beneficios de la seguridad social entendidos como derechos, comprometiéndose así activa (y no residualmente) con el objetivo de la inclusión<sup>19</sup>.

En relación con la AUHPS y de acuerdo con el título de este apartado, nos detendremos en dos miradas que durante un período relativamente largo se han contrapuesto en nuestro país. Una digresión previa: haciendo extensivo a este nivel de análisis lo señalado en el capítulo 3 sobre el carácter dinámico y relativamente indeterminado de la disputa por el contexto discursivo y la emergencia de sus contenidos<sup>20</sup>, debemos considerar como expresivo del resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal que sea posible hoy enfocar el problema desde la óptica de la inclusión y no de la *exclusión*, tópico permanente de aquel ciclo.

Desde hace más de quince años, en el debate político, técnico y académico se hizo presente el tema de la necesidad de enfrentar una pobreza cada vez más visible y extendida a través de mecanismos de distribución de renta o ingreso básico universal. Ello implicaba por una parte asumir el fenómeno de la pobreza por ingreso y, por otra, reconocer la insuficiencia del mercado laboral para dar solución al problema, cuestiones que aparecen en los intentos de solución que reseñamos a continuación.

En el proceso de reconstrucción de la creación y desarrollo de la AUHPS identificamos los siguientes hitos centrales: el ingreso en la agenda académica, primero, y política, después, de la propuesta de renta básica y/o ingreso ciudadano; las críticas realizadas a los programas de transferencias de ingresos condicionados típicos del ciclo neoliberal y la propuesta de un seguro de empleo y formación y de universalización de la asignación familiar por hijo impulsada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

Con antecedentes de amplia repercusión en Europa, desde mediados de la década de 1990, los conceptos centrales de la propuesta del ingreso ciudadano

<sup>19</sup> La expresión de los documentos oficiales es “proveer inclusión”. Ver capítulo 3.

<sup>20</sup> “[...] se trata, entonces, de una construcción permanente, en la que *los contenidos emergen en el curso de la polémica misma*, y no de un repertorio de definiciones y posiciones pre-determinadas del que quienes participan de la disputa disponen anticipadamente e imponen de manera estática” (ver introducción, destacado nuestro).

fueron introducidos en los medios académicos por el Centro de Investigaciones en Políticas Públicas (CIEPP). Lo Vuolo, basándose en Van Parijs (1986 y 1992<sup>21</sup>) lo describía como “un arreglo institucional que garantiza cierta forma de *ingreso incondicional* a las personas, esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadano”. Por lo tanto para percibirlo “no se requiere trabajar (como es el caso del salario), ser declarado incapaz (jubilación por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) o ser pobre (programas asistenciales focalizados)” (Lo Vuolo, 1995: 23-24, la cursiva es del autor).

Más tardíamente la propuesta también empezó a conocerse en el ámbito político, especialmente en 1997, con la introducción en el Congreso de la iniciativa de creación de un Fondo para el Ingreso Ciudadano para la Niñez (FINCINI) impulsada por el entonces Partido Afirmación para una República Igualitaria/ARI (volveremos sobre esto más adelante). La expansión de esta propuesta y su introducción en la agenda legislativa convergió con el reconocimiento de la insuficiencia de la modalidad de asistencia social hasta ese momento recomendada y financiada por los organismos multilaterales de crédito. Estos programas tenían la particularidad de combinar condicionalidad, focalización y transferencia directa al destinatario (Pautassi y Zibecchi, 2010)<sup>22</sup>.

En la Argentina, a mediados de la década de 1990 tuvo lugar una primera generación de programas de transferencia de ingresos condicionados dirigidos a compensar los efectos de la desocupación, la pobreza y la indigencia en ascenso.

---

<sup>21</sup> Van Parij, Philippe (1986): “Basic Income: A terminological note”, en First International Conference on Basic Income. Proceedings 1986, Louvain-La-Neuve, 4-6 septiembre. Y Van Parij, Philippe (1992): “Competing Justifications of Basic Income”, en *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, New York, en Lo Vuolo, 1995.

<sup>22</sup> A comienzos del siglo el trabajo ya citado de Rofman y otros hacía hincapié en la ventaja de la ampliación de las asignaciones familiares frente a los programas en curso, al respecto indicaba que: “Los mecanismos de transferencias tradicionales, basados en esquemas como las pensiones no contributivas, planes de empleo sin contraprestaciones efectivas, programas de distribución de alimentos a gran escala, o estrategias de focalización regionales, han tenido serios problemas para alcanzar a los sectores efectivamente más necesitados, en parte debido a la escasez de recursos pero también como consecuencia de la existencia de problemas como clientelismo, altos costos de administración, ineficiencias, etcétera. En este marco, la posibilidad de replantear el sistema de asignaciones familiares, dándole un carácter universal que permita incluir a los sectores más necesitados de la sociedad surge como una alternativa particularmente interesante. Una medida de este tipo permitiría eliminar mecanismos de otorgamiento de beneficios discrecionales, ya que el derecho a los mismos se establecería como consecuencia de la existencia de cargas familiares para el jefe del hogar, más allá de su situación laboral” (Rofman y otros, 2001: 4-5).

Estos programas mantuvieron una importante conexión con el trabajo dado que la transferencia monetaria mensual estaba atada a una contraprestación laboral (Cruces y otros, 2008). Entre los programas nacionales que se sucedieron a lo largo de dicha década, pueden citarse: en 1994, el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS), el Programa Coparticipado (PROCOPA), Programa Nacional de Pasantías para la reconversión (PRONAPAS) y el Programa de Empleo Privado (PEP); en 1995, el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), el Programa ASISTIR y el Programa FORESTAR; en 1996, el Programa Servicios Comunitarios, el Programa Desarrollo del Empleo Local y el Programa TRABAJAR (PT); en 1997, se creó y reglamentó el Programa TRABAJAR II y, en 1998, el Programa TRABAJAR III. Varias fueron las evaluaciones que se han realizado de estos programas, en muchos casos con resultados controvertidos (Pautassi y Zibecchi, 2010). No obstante esto, la política de asistencia social—con algunas reformulaciones, especialmente en lo que respecta a la ampliación de la cobertura y a la incorporación del discurso sobre derechos sociales— continuó en esta línea a lo largo de la década siguiente.

Otro antecedente de peso fue en 2001 la experiencia del Frente Nacional de lucha contra la Pobreza (FRENAPO)<sup>23</sup>. La propuesta de un Seguro de Empleo y Formación sostenía una estrategia de redistribución de los ingresos sobre la base de tres instrumentos: el propio Seguro de Empleo y Formación para todos los jefes y jefas de hogar desocupados, una asignación por hijo menor de 18 años y otra para mayores de 60 años que no tuvieran cobertura previsional (FRENAPO, 2001)<sup>24</sup>. En la expectativa del programa “el accionar conjunto de estas tres medidas permitiría ubicar a todos los hogares por encima de la línea de pobreza, al tiempo que al descomprimir la presión sobre el mercado laboral afirmarían condiciones materiales más favorables para el conjunto de los ocupados. La estrategia propuesta de universalización de derechos (salud,

---

<sup>23</sup> Entre el 14 y 17 de diciembre del 2001 (pocos días antes de los saqueos, cacerolazos y violenta represión a las manifestaciones públicas que llevaron a la caída del gobierno de la “Alianza”) este agrupamiento de sectores sociales, políticos, religiosos, de los trabajadores, artistas populares, cooperativas y pequeñas y medianas empresas realizó una consulta popular en 570 ciudades y pueblos del país bajo la consigna “Ningún hogar argentino en situación de pobreza”. Se obtuvieron más de 3,1 millones de votos (el 12% del padrón electoral), lo cual requirió la movilización de unos 60 mil activistas (FRENAPO, Documento de Trabajo “Hacia una nueva etapa”, marzo 2002).

<sup>24</sup> El monto propuesto era de \$380 para el Seguro de Empleo y Formación, una asignación de \$60 por hijo menor de 18 años y de \$150 pesos para los mayores sin cobertura previsional (FRENAPO, 2001).

educación, empleo y previsión) era entendida como la condición para restituir a la población su carácter de ciudadanos” (Lozano y otros, 2005: 5).

En virtud de la devaluación, del aumento de los índices de desempleo, pobreza e indigencia, y del posterior proceso de recuperación y crecimiento económico ininterrumpido por más de dos años, en el 2005 la Central de Trabajadores Argentinos ajustó la propuesta a las nuevas condiciones<sup>25</sup>. Los argumentos para esta redefinición fueron básicamente la mayor recaudación y superávit financiero del 2005, y datos estadísticos presentados por la CTA que revelaban que el 77% de la población total y el 82% de los menores de 18 años vivían en hogares con ingresos inferiores a la canasta promedio que marcaba el umbral de pobreza (Lozano y otros, 2005).

Entrando ya en el otro polo del debate enunciado en el título de este apartado, en materia de política social desde el 2003 el discurso oficial tomó distancia de las propuestas de ingreso ciudadano, enfatizando el *papel del trabajo en la inclusión*.

Considerando al estado “como el gran reparador de las desigualdades sociales” el discurso oficial fue crecientemente asignándole el rol de creador de “oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno”<sup>26</sup>. Y en el 2009, en uno de los momentos de mayor consenso del conjunto de la oposición respecto de las propuestas de algún tipo de renta universal, la Presidenta Fernández vuelve sobre esa posición al poner en marcha en agosto de ese año el “Programa de Ingreso Social con Trabajo”<sup>27</sup>, cuyo solo nombre reafirmaba la postura oficial en el debate.

El legislativo fue otro ámbito en el que se expresó el debate ingreso ciudadano-inclusión por el trabajo. A continuación nos detendremos en los diversos proyectos de ley orientados a dar respuesta a la problemática de la pobreza por ingreso existentes en el Congreso Nacional en el momento en el que la Presidenta implementó por decreto la AUHPS.

---

<sup>25</sup> La propuesta de actualización incluía: un Seguro de Empleo y Formación de \$640; universalización de la Asignación Familiar de \$60 y de la Ayuda Escolar Anual de \$130 y universalización del haber jubilatorio mínimo en \$308 (Lozano y otros, 2005).

<sup>26</sup> Texto destacado del entonces Presidente Néstor Kirchner en la página del Ministerio de Desarrollo Social ([www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0\\_9.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_9.asp))

<sup>27</sup> Basado en dicho documento, en el anexo presentamos un cuadro síntesis de estos proyectos que reúne sus características principales en términos del partido que lo impulsa, cámara de ingreso, los objetivos, la población meta, los requisitos de acceso, las prestaciones previstas, el financiamiento y el organismo de aplicación de dichas políticas.

Como puntualiza un documento del CIPPEC que analiza estos proyectos legislativos: “a la existencia de múltiples aspectos que las diferencian, dichas propuestas convergen en algunos puntos. Por un lado, se orientan a garantizar ciertos derechos básicos con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población, asegurando el acceso a un ingreso no contributivo. Y, por otro, reconocen que el ingreso brindado necesita ser complementado con mejoras en términos de calidad y acceso a la educación y la salud” (Repetto y otros, 2009: 1)<sup>28</sup>.

En relación con el tema de la ciudadanía y universalidad de ingresos, dos de los proyectos (el ya mencionado FINCINI y el de la Unión Cívica Radical) utilizaban la expresión “ingreso ciudadano” en sus objetivos, el del Partido Socialista hablaba de “Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia”, el impulsado por Lozano refería a una “asignación universal de carácter obligatoria” y en ese sentido tomaban partido por uno de los polos del debate al que hicimos mención más arriba. La propuesta del diputado De Narváez no participaba de esta distinción, en tanto definía como destinatarios a las familias pobres o indigentes.

Es necesario señalar que si bien el proyecto impulsado por el diputado Lozano se centraba en la universalización de la asignación por hijo a todos los menores de 18 años, no puede ser escindido de la propuesta inicial del FRENAPO y las actualizaciones posteriores de la CTA que tienen presente la relación con el trabajo a través del Seguro de Empleo y Formación<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> El análisis comparativo de los proyectos que realiza el documento del CIPECC diferencia entre los proyectos que consideran sujeto de derechos a los niños y niñas (Coalición Cívica, Partido Radical, Partido Socialista) y aquellos que “vinculados a la lógica del mercado laboral, se distinguen por definir como población beneficiaria a los trabajadores informales o a sus hijos” que no estaban recibiendo las asignaciones familiares (Frente para la Victoria, el proyecto impulsado por el diputado Lozano). Un tercer caso es el proyecto del diputado De Narváez orientado a familias vulnerables (Repetto y otros, 2009:7). En la fundamentación del proyecto impulsado por Lozano se especifica que “se propone crear un programa presupuestario que por ley garantice una asignación universal para todos los menores, de manera que puedan acceder los menores a cargo de los desocupados, asalariados no registrados, cuentapropistas e inactivos” (Fundamentos del proyecto, expediente 3644-D-2009, Cámara de Diputados de la Nación, [www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3644-D-2009](http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3644-D-2009), consulta 20.08.10).

<sup>29</sup> A ello agregaba: “A su vez, el acceso al régimen que se crea otorga al Estado una herramienta más para detectar los lugares concretos en los que hay empleo no registrado, a fin de que efectúe las verificaciones correspondientes e infraccione a los empleadores que no ajusten su actuar al imperativo legal del trabajo registrado” (Fundamentos del proyecto, expediente 3755-D-2008, Cámara de Diputados de la Nación, [www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3755-D-2008](http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3755-D-2008), consulta 20.08.10).

El proyecto que más conectaba con el mercado de trabajo es el del Frente para la Victoria, presentado en Diputados en el 2008, destinado a los trabajadores no registrados a cuyos hijos se extendían los beneficios de asignación mensual y ayuda escolar de la que gozan los trabajadores formales de acuerdo con la Ley N°24.714 de régimen de asignaciones familiares. A ello se sumaba el objetivo de disminuir el empleo no registrado. De hecho la fundamentación del proyecto apuntaba básicamente a “la reparación progresiva de la desigualdad” presente en algunos aspectos del régimen legal vigente en lo que hace a los trabajadores no registrados por sus empleadores, señalando que: “Consideramos imperioso remediar tal desigualdad de trato, máxime considerando que el trabajador no registrado es víctima de la decisión de su empleador en tal sentido, y no puede ser privado de derechos por una decisión que, además de ilegal, le es ajena. Es por ello que para remediar tal trato desigual, proponemos en este proyecto se reconozca el derecho al trabajador no registrado a la percepción de asignaciones familiares por hijo y por escolaridad”<sup>30</sup>.

A mediados de octubre de 2009, la Iglesia Católica también difundió una propuesta de ingreso universal para la niñez. Con la creación del fondo Básico para la Igualdad y la Equidad de la Niñez (B.I.E.N) proponía equiparar el derecho a la asignación familiar por hijo a todos los niños, adolescentes y embarazadas en situación de vulnerabilidad social, “independientemente de la condición económica, social o laboral de sus padres”. Los destinatarios serían todos los argentinos desde la concepción hasta los 18 años. El ingreso consistiría en una asignación mensual de 180 pesos por hijo, que se actualizaría con el sistema de asignación familiar por hijo vigente. La forma de pago estaría instrumentada por medio de una Tarjeta de Seguro Social. La Iglesia proponía al ANSES como organismo técnico responsable de la implementación, por ser el que paga las asignaciones familiares, cuenta con bases de datos de beneficiarios actualizadas y tiene cobertura de oficinas en todo el país. Según sus estimacio-

---

<sup>30</sup> La Presidenta remarcaba que la medida no competía en el mercado laboral quitando mano de obra (cuestionamiento empresarial a los planes sociales): “acá, el que perciba la asignación familiar, cuando consiga trabajo o cuando consiga regularizar su situación, sigue percibiendo esa asignación familiar, por lo cual además es absolutamente complementaria de nuestro proyecto que es lograr trabajo decente para todos los argentinos que es, no tengan dudas, el único instrumento para combatir y erradicar la pobreza. Las sociedades que han alcanzado desarrollo y crecimiento social, ha sido porque han podido generar puestos de trabajo muy bien remunerados y un sistema de seguridad social que ha cubierto a todos los sectores, y hacia eso vamos” (Palabras de Cristina Fernández, en el acto de anuncio de la asignación universal por hijo, 29/10/2009 / [www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6538&Itemid=66](http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6538&Itemid=66) consulta 20.08.09).

nes, el presupuesto anual necesario para llevar adelante esta propuesta sería de \$12.900 millones que podrían ser financiados por medio de la reasignación de los fondos del Programa Familias y el Programa Jefes y Jefas de Hogar (\$2.700 millones). El monto restante representaba, según estos cálculos, el 4,4 por ciento del presupuesto nacional y el 0,9 por ciento del PBI (González, 2010).

En un momento en que la intensidad del debate hacía estimar alguna resolución del tema en las cámaras y apenas tres meses después de la puesta en marcha del “Programa Ingreso Social con Trabajo”, el Ejecutivo crea la AUHPS. Los considerandos del decreto comienzan reconociendo el consenso social generado alrededor de la necesidad de una intervención de este tipo, y fundamenta la decisión oficial en que —a pesar de la mejora de la situación económica y financiera lograda por las políticas del Estado, el descenso de la pobreza y el incremento de la ocupación— subsisten situaciones de exclusión que demandan medidas urgentes. En esa línea de razonamiento, según los considerandos del decreto, la AUHPS “no implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal”. A continuación vuelve a remarcar como “solución estructural de la pobreza” el crecimiento económico, la constante creación de puestos de trabajo (en particular “trabajo decente”), reiterando “que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo”<sup>31</sup>.

Como ya dijimos, el Decreto 1602/9 incluyó una población más amplia que la prevista en el propio proyecto oficialista (y una prestación menor, al excluir la propuesta de escolaridad anual), sumándole trabajadores desocupados, monotributistas sociales, perceptores de ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil y posteriormente, personal de servicio doméstico.

Al igual que lo sucedido con la reforma previsional del 2008 que puso fin al sistema de capitalización individual y estatizó las AFJP, la creación de la AUHPS fue una medida sorpresiva. También de manera similar abre espacio a las interpretaciones críticas en torno al *oportunisto* y el *estilo de gobierno* basado

---

<sup>31</sup> “El primer diputado socialista de América, Alfredo Palacios, trajinó años tratando de imponer la jornada laboral de 8 horas. Eran los albores del siglo XX. Cuatro décadas después, Juan Perón alistó a su tropa y patentó la ley como propia. Cristina plagió la jugada hace 8 meses: anunció con estruendo la Asignación Universal por Hijo, fogueado por Elisa Carca y su tocaya Carrió en 1996, cuando eran radicales. Aunque el arco opositor lo enarboló como bandera, le regaló el copyright al oficialismo al poner el foco en las aristas imperfectas del plan más que en sus indudables aportes” (M. Helfgot: “Obsesión por copiar la agenda”, Clarín, 29/07/10).

en la renovación permanente de la iniciativa<sup>32</sup> en el que se detiene el capítulo 3. Mostraremos a continuación los contenidos atribuidos por estas interpretaciones a la medida, que ponen en controversia –en el marco de una generalizada aceptación– tanto su carácter como la forma en que es puesta en práctica.

#### **4.2 La disputa por la legitimidad: el debate sobre los contenidos de la AUHPS en el corto plazo**

A nuestro juicio, el contexto discursivo en el que se inscribe la AUHPS fue forjándose en el marco del debate de largo plazo respecto de la inclusión por ingreso vs. inclusión por el trabajo más arriba reseñado, así como de las críticas generalizadas al modelo neoliberal post-crisis 2001/2002. En este sentido, el proceso por el cual se recorrió un período de reclamos previos por su creación (y bastante extendidos en términos políticos), seguido del reconocimiento posterior en la práctica de la oportunidad de la medida por parte del gobierno, permitiría suponer que la asignación sería portadora, desde sus inicios, de importantes niveles de legitimidad.

Sin embargo, como dijimos en la introducción, “la legitimidad es una relación construida (o perdida) en el curso de procesos de legitimación, y no un atributo de ‘cosas’; no hay políticas o propuestas en sí mismas legítimas o ilegítimas, sino que todas ellas *devienen legítimas (o ilegítimas)* en esos procesos [...] la legitimidad es una dimensión que reclama ser analizada en virtud de sus tipos, orientaciones y contenidos (que deben ser desentrañados)” y no de pares binarios del tipo presencia/ausencia o mucho/poco<sup>33</sup>.

A continuación intentaremos describir cómo sobre el escenario de reclamo/reconocimiento y de una aceptación en principio generalizada se mueven distintos actores en la obra político cultural que construye un escenario de deslegitimación de la AUHPS.

La coyuntura del contexto político en que la AUHPS es creada se caracteriza por la polarización entre gobierno y oposición la cual tomó un fuerte impulso desde comienzos del 2008 a partir de la confrontación con “el campo” por la Resolución 125 que fijaba un nuevo esquema de retenciones móviles para las exportaciones del sector. Un segundo elemento que construye el escenario del debate es la pérdida de peso relativo del oficialismo en las cámaras producto del proceso electoral de junio de 2009, dando lugar a la conformación de un

<sup>32</sup> Ver introducción de este libro.

<sup>33</sup> En este capítulo el discurso oficial es presentado a través de la normativa y los discursos presidenciales.

“bloque de oposición”. Posteriormente la promulgación de la ley de medios de comunicación audiovisual (ley N°26.522 sancionada el 10/10/09) acentúa el aglutinamiento de los grandes medios contra el gobierno.

Una predominancia en el debate de los medios de comunicación (similar a la descrita en el capítulo anterior en torno a la polémica sobre la reforma previsional), se encuentra en lo que hace a la AUHPS. En el contexto político reseñado las noticias de los dos diarios nacionales de mayor circulación constituyen un rico espacio para el análisis de la forma en que se ha ido construyendo un discurso crítico alrededor de la asignación universal. Al seleccionar actores los medios instalan opiniones, resaltan y omiten perspectivas. En definitiva construyen una determinada manera de ver el problema:

“La capacidad de dar existencia explícita, de publicar, de hacer público, es decir objetivado, visible, decible o, incluso, oficial a aquello que, al no haber accedido a la existencia objetiva y colectiva continuaba en estado de experiencia individual o serial [...] representa un formidable poder social, el poder de hacer los grupos haciendo *el sentido común*, el consenso explícito de todo el grupo. De hecho el trabajo de categorización, es decir, de explicitación y de clasificación, se realiza sin cesar en todo momento de la vida diaria, en ocasión de las luchas que oponen a los agentes en cuanto al sentido del mundo social y de su posición en ese mundo, de su identidad social” (Bourdieu, 1984: 290, cursiva original).

La descripción no oficial<sup>34</sup> de la forma que en el corto plazo se está estructurando el sentido acerca de qué es (y debería ser) la asignación universal, cómo es (y cómo debería ser) una buena manera de ponerla en práctica la hemos registrado, con distintos ejes, a partir de la perspectiva de Clarín y La Nación antes y después de la creación de la asignación. Respecto del recorte temporal el momento previo ha sido reconstruido a través de las noticias publicadas en ambos diarios entre enero y el 29 de octubre de 2009 cuando es informada la promulgación del Decreto 1602; el período posterior llega hasta el 30 de septiembre de 2010.

En los dos momentos la definición de los ejes analíticos es resultado de un procedimiento inductivo: en el primer momento la información ha sido organizada intentando presentar el *estado de opinión* que las noticias muestran como genera-

---

<sup>34</sup> La sistematización de las noticias de las versiones digitales de los diarios Clarín y La Nación usó como criterio de búsqueda las palabras “asignaciones familiares”, “asignación universal” y “plan de empleo”. El resultado es una base que abarca 486 artículos (desde el 01/01/09 al 30/09/10), 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.

lizado; para ello se sintetizan las perspectivas con los cuales relacionan con mayor frecuencia la asignación universal los actores a quienes los diarios le otorgan voz en el debate. En el segundo momento, los temas admiten una categorización que puede ser sistematizada en términos de críticas, propuestas y efectos<sup>35</sup>.

Durante el momento previo el acento es puesto en la urgencia de dar respuesta a la pobreza vía alguna forma de *asignación universal por hijo o a la niñez*. La argumentación puede resumirse en lo siguiente: pese al crecimiento económico la pobreza aumenta (aunque las estadísticas oficiales no lo reflejan), hacerle frente con medidas universales es una preocupación de ciertos sectores sociales. En un conjunto de noticias, que se intensifica entre julio/octubre de 2009, los partidos de oposición son presentados con una postura unificada alrededor de esta necesidad y con la Iglesia Católica como uno de sus grandes motorizadores. En consonancia con los proyectos presentados en las cámaras, en términos personales los diarios dan voz a quienes impulsaron estos proyectos y son quienes llevaban muchos años proponiéndola (Lozano, Carrió, Sabatella)<sup>36</sup>.

El discurso oficial (tanto del Ejecutivo como de los legisladores oficialistas) es mostrado en términos de rechazo de la propuesta. Y si bien es registrada la aceptación a incluirla en las cámaras a partir de julio, se enfatiza el no cumplimiento en la práctica.

En lo que hace a los actores sindicales, la CGT se manifiesta en particular preocupada por el aumento de las asignaciones familiares de los trabajadores formales y recién en julio hay una mención a las asignaciones universales por parte de sus dirigentes. Por el contrario, la CTA incluye permanentemente su

---

<sup>35</sup> “Los principales bloques de la oposición, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, desafiarán al Gobierno con una agenda parlamentaria común que contempla iniciativas de alto impacto político, como la derogación de los superpoderes, la normalización del Indec y la revisión de las retenciones al agro [...] El acuerdo contemplaría, además, el control de los decretos de necesidad y urgencia, la modificación de la ley del Consejo de la Magistratura, la coparticipación del impuesto al cheque, el rechazo al veto a la ley de glaciares, una asignación universal a la niñez, entre otros asuntos” (L. Serra: “La oposición ya negocia una agenda legislativa común”, La Nación, 7/09/10).

<sup>36</sup> “Los principales bloques de la oposición, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, desafiarán al Gobierno con una agenda parlamentaria común que contempla iniciativas de alto impacto político, como la derogación de los superpoderes, la normalización del Indec y la revisión de las retenciones al agro [...] El acuerdo contemplaría, además, el control de los decretos de necesidad y urgencia, la modificación de la ley del Consejo de la Magistratura, la coparticipación del impuesto al cheque, el rechazo al veto a la ley de glaciares, una asignación universal a la niñez, entre otros asuntos” (L. Serra: “La oposición ya negocia una agenda legislativa común”, La Nación, 7/09/10).

reclamo histórico de las asignaciones en su exigencia de un “blindaje social” frente a la crisis, junto con prohibición de despidos por 180 días y la garantía de seguro de desempleo.

Una vez promulgado el decreto, las críticas se concentran en: (i) las limitaciones a la universalidad; (ii) la metodología de creación (haberlo hecho por decreto en vez de por ley)<sup>37</sup>; (iii) el proceso de implementación. En un primer momento se menciona las largas colas de interesados en las oficinas del ANSES, 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<sup>38</sup> y luego que empezó a ser cobrada y su impacto a verse 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 darle a los chicos”) y (v) la pérdida de valor adquisitivo debido a la inflación (extensiva a jubilaciones y planes sociales).

Los reclamos están en línea con las críticas. Aparecen los de ampliación hacia una “verdadera universalización” que evite el clientelismo (diversos partidos de oposición, CTA); los de actualización automática del monto por inflación (partidos, iglesia, CTA).

Respecto de los efectos positivos los diarios reproducen las informaciones oficiales (aumento de la matrícula escolar, del consumo) y de consultoras e investigadores (descenso de la indigencia y la pobreza). Entre los pocos efectos negativos se registran el cuestionamiento moral del Senador Sanz (UCR) sobre el uso que los beneficiarios estarían haciendo de la asignación al destinarla a consumo de paco y al juego de bingo. También la del Sindicato de Peones

---

<sup>37</sup> Al día siguiente de la creación de la asignación La Nación informaba sobre las duras críticas de la oposición, referidas a que “no es universal y que, por ello, mantendrá las prácticas clientelares” y al hecho “que se financie con el dinero de los jubilados cuando, a su juicio, debería impulsarse una reforma tributaria que grave a los sectores de altos ingresos”. Lo único celebrado por la oposición (“aunque con cierta ironía”) es que la Presidenta haya reconocido “que la pobreza constituye un problema prioritario, y se atribuye como un triunfo el haber instalado ese tema”. El diario anuncia que pocos días después “casi todo el arco opositor anunciará en conferencia de prensa que impulsará una ley para que la asignación a la niñez sea universal, es decir, que sea percibida como un derecho por todos los ciudadanos, independiente de su condición económica” (L. Serra: “Para la oposición se mantiene el clientelismo”, La Nación, 30/10/09).

<sup>38</sup> “LA NACION se adentró en barrios necesitados de la ciudad y la provincia de Buenos Aires para ver si las familias que allí habitan conocen este nuevo plan social, si se anotaron y si pudieron cobrarlo. Allí recogió numerosos testimonios sobre las trabas que tienen que enfrentar las personas más excluidas, y que justamente por eso quedan afuera del sistema y de la ayuda gubernamental” (“Asignación universal por hijo. Una infancia que espera”, La Nación, 19/12/09)

Rurales para el cual el haber extendido el beneficio a los informales fomenta el trabajo en negro.

Una lectura de conjunto sobre las críticas y reclamos desde la perspectiva de los medios muestra que el núcleo duro de la argumentación que pone en tela de juicio el sentido de la AUHPS se centra en cómo se considere su *finalidad política*. El cuestionamiento sobre su carácter o naturaleza, que apunta al hecho de que, más allá de la denominación atribuida, no es efectivamente universal se articula con el que refiere al cómo opera la medida (la discrecionalidad entendida como metodología política característica del gobierno, que en el caso de la asignación se expresa en distintos aspectos: el decreto como forma normativa, el financiamiento). En el reiterado razonamiento<sup>39</sup> sobre lo que se considera el *verdadero objetivo* de la política se enhebran coherentemente la crítica al fondo y la forma abriendo espacio a la duda sobre la legitimidad de la AUHPS. Al igual que respecto de otras políticas sociales, se atribuye a la asignación el reforzamiento del clientelismo, componente estructural del populismo gubernamental:

“El Gobierno incursionó en los últimos tiempos en severas contradicciones en materia de política social: por un lado, fomentó planes focalizados que se prestan al clientelismo como el Argentina Trabaja y, por otra parte, lanzó el programa de asignación universal por hijo, que pretende llegar a todos los menores en situación de pobreza para evitar la exclusión social.

Es probable que con señales de una política social universal se intente ocultar un esquema clientelar organizado. En ese caso, cualquier estrategia resultará funcional si la idea es retener el poder en 2011” (M. Dinatale: “Un programa con proyección electoral”, La Nación, 17/08/10).

## 5. Reflexiones finales

Eludiendo todo intento de cerrar ningún debate, entre los aspectos más valorables de esta medida podemos señalar el haber incluido la AUHPS en el pre-existente régimen de asignaciones familiares, lo cual implica un doble avance: no se ha creado un sistema nuevo que señala a sus destinatarios como “vulnerables” o “pobres” y ello evita la estigmatización que fue característica de las políticas sociales neoliberales, en especial de sus programas focalizados

---

<sup>39</sup> Sobre esta reiteración del argumento ver en nota 37 la noticia de La Nación al día siguiente de promulgado el decreto.

de asistencia. Por el contrario, 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 menores de 18 años vigente para los trabajadores en relación de dependencia.

A la vez, la creación e implementación –tal como se ha reseñado en las páginas anteriores– tiene aspectos que constituyen límites evidentes: por un lado la iniciativa está destinada a aquellos niños que pertenezcan a grupos familiares cuyos jefes, desocupados o insertos en la economía informal perciban haberes inferiores al mínimo. Así, quedan excluidos los trabajadores no registrados con remuneraciones igualmente insuficientes para la manutención del grupo familiar. Por otra parte, el acceso al beneficio está sometido a condicionalidades (presentes también en los proyectos presentados en las cámaras) y requerimientos que imponen un trato socialmente discriminatorio (retención de parte del monto hasta la presentación de controles sanitarios, vacunatorios y educativos que, por otra parte, no se solicitan a los trabajadores formales<sup>40</sup>). Otra diferencia respecto del sistema general es el tipo de beneficios percibidos, que en caso de la AUHPS se limita a cinco hijos menores de 18 años e hijos con discapacidad, excluyendo las restantes prestaciones del sistema de asignaciones familiares.

Pese a ello la reciente transformación del sistema de asignaciones familiares puede abrir un ciclo de cambio en el patrón de intervención social, o al menos tiene una alta capacidad potencial de que así sea. Si bien eso es por ahora una posibilidad, está de todos modos mostrando una nueva relación asistencia-seguridad social que da lugar a diferentes formas de interpretación.

Por ejemplo, para Lo Vuolo el “formato híbrido” de la AUHPS tiene que ver con “una confusa combinación entre los programas de TMC (transferencias monetarias condicionadas) y la herencia de una historia del sistema de protección social argentino que registra una marcada preferencia por programas segmentados en base a líneas ocupacionales y al estatus laboral de las personas” (Lo Vuolo, 2010: 18).

Por su parte Bertranou considera que la AUHPS “implica un cambio significativo en el paradigma dominante de las políticas de seguridad social ligadas a los esquemas de naturaleza bismarkiana”. Si bien este paradigma ya había comenzado a relajarse con los programas de transferencias de ingresos

---

<sup>40</sup> Para Lo Vuolo esto revela el carácter punitivo o sancionador de las condicionalidades (Lo Vuolo, 2010). Recordemos que los controles de escolaridad que se piden a los trabajadores formales son para el pago de la ayuda escolar únicamente.

desde 2001-2002 (Programa Jefes y Jefas de Hogar y la moratoria previsional) entiende que este caso es especial, en tanto constituye “un esquema permanente en lugar de ser de carácter transitorio”<sup>41</sup> (Bertranou, 2010:12).

Asistencia y seguridad social se inscriben en tradiciones (en historias) diferentes y esto tiene que ver directamente con los contenidos de una y de otra. La asistencia pertenece principalmente a una tradición ad hoc, organizada en torno del principio de la necesidad, fuertemente vinculada con las características de la persona y de su situación. La seguridad social, en cambio, fundada a fines del XIX y especialmente en la primera posguerra, a continuación de la creación de la OIT, se referencia 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.

La extensión de las asignaciones a un espectro tan amplio de población —que la aleja de las formas usuales de las políticas asistenciales de las últimas décadas— y en particular el reconocimiento de ese derecho a trabajadores no registrados podría estar indicando un avance de la asistencia en un estatuto de derechos<sup>42</sup>. De manera menos optimista el proceso puede ser interpretado como una asistencialización de la seguridad social<sup>43</sup>.

En los primeros pasos, como estos que estamos presenciando, eso depende casi exclusivamente de las condiciones en las que se basen los beneficios originales. 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

---

<sup>41</sup> Para este autor la introducción de la AUHPS genera numerosos desafíos a la política de protección social, en particular en lo que hace a la necesidad de establecer más y mejores mecanismos de coordinación en el sistema y las políticas que a éste se relacionan (Bertranou, 2010).

<sup>42</sup> Esta es la perspectiva que sostiene Emilia Roca para quien: “La extensión de las asignaciones se orienta en el mismo sentido que la decisión de ampliar la cobertura de jubilaciones y es consistente con la idea de fortalecer como eje de la inclusión social a la seguridad social [...] establece un nuevo estándar en el sistema de protección social, de aquí al futuro, con un enfoque de derechos de la seguridad social, como con las jubilaciones o las pensiones” (exposición de E. Roca, Subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en el marco del Panel 2: De la Sociedad de Beneficencia a la Asignación Universal, Ciclo de debates 2010: El Conurbano Bonaerense frente al Bicentenario: Balances y Perspectivas, organizado por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 2 de septiembre de 2010).

<sup>43</sup> Para Lozano y Raffo se está conformando “un sistema de cobertura a la población menor absolutamente heterogéneo y desigual”, en el cual “cada menor tiene un precio diferente” según la condición laboral de sus padres y a las acciones sociales a los que logren acceder, por ejemplo planes sociales, deducción del impuesto a las ganancias, regímenes provinciales y municipales, etc. (Lozano y Raffo, 2010:3).

de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda.

Puede también reforzar esa tensión el tema del financiamiento, central en lo que refiere a la sustentabilidad financiera de esta política como base de su perdurabilidad y su condición de derecho independiente de la voluntad política de uno u otro gobierno.

Si bien el incremento del “Fondo de Garantía” del sistema previsional realizado a finales de 2008 mediante el traspaso de recursos provenientes de las ex-AFJP, fortaleció la posibilidad de financiamiento de corto plazo de la seguridad social, hay que considerar que su retroalimentación es limitada. Ello se agrava por el hecho de que, además de apoyar el financiamiento del nuevo subsistema, se espera que esos recursos: (i) sostengan el poder adquisitivo de las prestaciones previsionales (actualizadas automáticamente a partir de la Ley de Movilidad); (ii) contribuyan al desarrollo sustentable de la economía nacional (desde diciembre de 2008 el Fondo de Garantía ha financiado proyectos productivos o de infraestructura contracíclicos) y; (iii) mantengan la capitalización del fondo, atenuando el impacto de los vaivenes económicos.

Todo esto hace a la necesidad de garantizar la AUHPS a través de otras fuentes que aseguren su financiamiento para el mediano plazo y que sostengan el positivo efecto que están mostrando las asignaciones familiares sobre la disminución de la pobreza y la indigencia y en menor medida en la desigualdad y la redistribución del ingreso. Claramente hace presente la cuestión de la reforma tributaria, anunciada desde el 2003 pero aún pendiente. Ciertamente en Argentina la protección de niños y de adultos mayores requiere ampliar las capacidades recaudatorias del Estado y para ello es necesario modificar el regresivo sistema tributario vigente.

Finalmente en lo que hace al debate inclusión por el ingreso o el trabajo, resulta estéril si se lo plantea en términos antagónicos. No hay duda de que en el capitalismo gran parte de la satisfacción de necesidades se alcanza vía consumos mercantilizados y la reproducción de la vida requiere de ingresos suficientes y adecuados, lo cual a su vez se asocia a ciertas condiciones de trabajo. Y así como resulta claro que no todo ingreso garantiza la inclusión (por su monto, periodicidad o condición de percepción) tampoco lo hace cualquier trabajo.

Como ya dijimos en la introducción, nuestra perspectiva no se centra en la búsqueda de presencia o ausencia, o de niveles de inclusión, sino en su orientación y sus formas. En ese sentido, entendemos que no hay “inclusión por el ingreso” o “inclusión por el trabajo” sino *sociedades* que desarrollan

determinadas relaciones y condiciones de trabajo y de vida. Y la fertilidad de la reflexión pasa por su capacidad de contribuir a hacerlas más igualitarias y, por lo tanto, más inclusivas. A lo cual en la práctica contribuye sin duda una medida como la AUHPS.

## Bibliografía

- Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos y Panigo, Demián (2010): *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, CENDA-SID, PROFOPE, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Álvarez, Fernando (2009): “El régimen de Asignación familiar por hijo en Argentina”, en *Entrelíneas de la Política Económica*, N° 18, Año 3, abril. Disponible en: [www.ciepyc.org](http://www.ciepyc.org)
- Bertranou, Fabio (coord.) (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*, 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, Buenos Aires.
- Bonari, Damián, Curcio, Javier y Goldschmit, Ariela (2009): Cuenta de la seguridad social en la Argentina, en Cetrángolo, Oscar (editor), *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*, CEPAL-PNUD, Santiago de Chile.
- Bourdieu, Pierre (1984): *Sociología y cultura*, México, Grijalbo.
- CENDA (2010): *El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas*, Informe Trimestral 19, invierno, Buenos Aires. Disponible en: [www.cenda.org.ar](http://www.cenda.org.ar)
- Cruces, Guillermo; Epele, Nicolás; Guardia, Laura (2008), *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*, Serie Políticas Sociales N° 142, CEPAL.
- FRENAPO (2001): Volante de distribución en la vía pública: Ningún Hogar Pobre en la Argentina, Frente Nacional Contra la Pobreza, por el trabajo y la producción.
- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo (2010): *Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas*, Documento de Trabajo Nro. 102, Centro de Estudios Distributivos y Laborales y Sociales (CEDLAS). Dispo-

- nible en: <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/documentos-de-trabajo.php>
- González, Rodrigo (2010): “Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina”, Instituto para el Desarrollo Económico de América Latina (IDEAL), Buenos Aires. Disponible en: <http://equidadparalainfancia.org/programas-de-transferencias-condicionadas-la-asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social-en-argentina-388/index.html>
- Instituto AFIP (s/fecha): Material de estudio correspondiente al Seminario de Formación El modelo de Agencia Única y su relación con los recursos de la Seguridad Social ([www.afip.gov.ar/instituto/2010/SeminarioSeguridadSocial.pdf](http://www.afip.gov.ar/instituto/2010/SeminarioSeguridadSocial.pdf), consulta 20.08.10).
- Lo Vuolo, Rubén (1995): “A modo de presentación: Los contenidos de la propuesta del Ingreso Ciudadano”, en Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Ovejero Lucas, Félix; Gargarella, Roberto; Pautassi, Laura; Offe, Claus; Van Parijs, Philippe, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila Editores.
- Lo Vuolo, Rubén (2009): “Asignación por hijo”, *Serie Análisis de Coyuntura* N° 21, CIEPP, Buenos Aires.
- 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, Buenos Aires.
- Lozano, Claudio (coord.); Rameri, Ana y Raffo, Tomás (2005): “La universalización de las asignaciones familiares y la actualización de la propuesta del FRENAP: Distintas opciones”, Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires, marzo.
- Lozano, Claudio; Raffo, Tomás y Rameri, Ana (2009): *Universalización o ampliación de la cobertura?*, Documento del Instituto de Estudios y formación de la CTA. Disponible en: <http://www.cta.org.ar/base/article14243.html>
- Lozano, Claudio y Raffo, Tomás (coords.) (2010): *Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” en sus primeros 4 meses de implementación*, Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires, junio.
- Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2010): *La provisión de cuidado y la superación*

*de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*, Serie Políticas Sociales, CEPAL, Chile.

Repetto, Fabián; Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa (2009): *¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es solo la punta del ovido*, Documento de Políticas Públicas / Análisis N°67, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre.

Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chebez, Víctor (2001): El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la política social argentina, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.

### **Documentos consultados**

Creación de la Asignación Universal para Protección Social, Decreto 1602/2009

Régimen de Asignaciones Familiares (actualizado), Ley N° 24.714.

Reglamentación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Resolución 393/2009.

**Anexo 1: Síntesis de iniciativas legislativas (1997-2009)**

<p><b>Iniciativa</b></p>	<p>Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez (FINICINI) (1997, 1999, 2001, 2003, 2004 y 2008*) <i>Cámara Diputados</i></p>	<p>Creación de un régimen de asignaciones familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados (2008) <i>Cámara Diputados</i></p>	<p>Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia (2009) <i>Cámara Diputados</i></p>	<p>Creación del programa de asignación universal para la atención prenatal, la niñez y la adolescencia. Creación del programa de ahorro universal para niños, niñas y adolescentes (2009) <i>Cámara Senadores</i></p>	<p>Creación de la asignación universal por hijo, para menores de 18 años residentes en el país; Modificación de la Ley de impuesto a las Ganancias, Ley 20.628 (2009) <i>Cámara Diputados</i></p>	<p>Ingreso Básico Familiar (2009) <i>Cámara Diputados</i></p>
<p><b>Partido que lo impulsa</b></p>	<p>Coalición Cívica</p>	<p>Frente para la Victoria</p>	<p>Partido Socialista</p>	<p>Unión Cívica Radical</p>	<p>Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad y Encuentro Popular y Social</p>	<p>Unión Celeste y Blanco **</p>
<p><b>Objetivos</b></p>	<p>Atender el financiamiento del Ingreso Ciudadano para la niñez, la atención prenatal y de las personas con discapacidad.</p>	<p>(a) Ofrecer a los trabajadores no registrados los mismos beneficios por asignaciones familiares y escolaridad que tienen los trabajadores registrados y (b) disminuir el empleo no registrado.</p>	<p>Creación de un Programa de Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia para garantizar la igualdad de oportunidades y capacidades de los menores de 18 años residentes en el país, a través de una transferencia de ingresos monetarios directos desde el Estado.</p>	<p>Garantizar un mínimo de ingreso ciudadano para todos los niños/as y adolescentes del país.</p>	<p>*** Institución de una asignación universal de carácter nacional y obligatoria, para todos los menores de 18 años. Universalización de las asignaciones familiares a través de una focalización en las poblaciones actualmente excluidas de dicho régimen.</p>	<p>(a) Asegurar el derecho a la alimentación adecuada y a la integración social de las familias y (b) promover el desarrollo de capacidades desde la salud y la educación.</p>

<p><b>Población meta</b></p>	<p>Niñas y niños argentinos, nativos o por opción hasta los 18 años de edad, que certifiquen residencia en el país, las mujeres embarazadas, que acrediten 5 años de residencia y las personas con discapacidad argentinas, nativas o por opción que certifiquen residencia en el país.</p>	<p>Trabajadores en relación de dependencia no registrados con hijos a cargo menores de 18 años de edad.</p>	<p>Todos los niños/as y adolescentes, residentes en el país, desde su nacimiento hasta los 18 años de edad y todas las mujeres embarazadas residentes en el país.</p>	<p>Todos los menores de 18 años argentinos y residentes, y todas las mujeres embarazadas, argentinas y residentes.</p>	<p>Todos los menores de 18 años, residentes en la Argentina y que no perciban ninguna de las prestaciones establecidas en la Ley 24.714 (Asignaciones Familiares).</p>	<p>Familias en situación de pobreza e indigencia con hijos menores de 18 años que residen en el territorio nacional (eventualmente ampliada con otros integrantes) y hogares pobres e indigentes sin hijos a cargo que podrán percibir el beneficio por 2 años.</p>
<p><b>Requisitos de acceso</b></p>	<p>Para los niños y niñas en edad escolar se deben presentar los certificados de alumno regular de la educación formal. En el caso de los menores de cinco años, se requiere demostración de controles médicos y certificaciones de cumplimiento de las vacunas obligatorias. Para las mujeres embarazadas, acreditar y ratificar trimestralmente la condición.</p>	<p>(a) Acreditar el nombre o razón social y la actividad del empleador, lugar de trabajo y su antigüedad en la empresa; (b) acreditar hijos a cargo con presentación de partida de nacimiento y (c) constancia de escolaridad.</p>	<p>Cumplimiento de dos condiciones: para los niños/as y adolescentes, realizar controles de salud, vacunación obligatoria y la asistencia regular al sistema educativo; y para las mujeres embarazadas, el control médico bimestral.</p>	<p>Para los niños/as y adolescentes se debe presentar la cartilla de vacunación obligatoria, el certificado de alumno regular y, para las mujeres embarazadas, el certificado de control médico trimestral.</p>	<p>Acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios hasta la edad de 4 años y la asistencia al ciclo escolar hasta los 18 años.</p>	<p>Presentar comprobante de ingresos percibidos y certificados de escolaridad de los menores, controles médicos a menores de 19 y a mayores de 65 y constancia de cumplimiento de esquema de vacunación.</p>

<b>Prestaciones previstas</b>	Asignación mensual y ajustable por Canasta Básica Alimentaria (EPH/INDEC) y salario mínimo. Se abona a la madre conviviente.	Suma mensual por cada hijo y una asignación por ayuda escolar anual.	Beneficio monetario mensual, cuyo valor mínimo será igual a la Canasta Básica de Alimentos para el adulto equivalente estimada mensualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).	Suma mensual a cada menor, mujer embarazada y/o menor con discapacidad. Monto único por nacimiento. Y una asignación por ayuda escolar anual para educación inicial, básica y polimodal.	El valor de la asignación por hijo correspondiente a la menor categoría establecida en la Ley 24.714.	Prestaciones monetarias no contributivas de carácter mensual con corresponsabilidades para los beneficiarios. Calculadas s/ CBT.
<b>Financiamiento</b>	(a) Contribución a cargo de los empleadores del 7,5% del total de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia privada; (b) 7,5% a cargo del responsable del pago de las prestaciones sobre Riesgos de Trabajo; (c) 13% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias y (d) los recursos que fije el Congreso en el Presupuesto General de la Nación hasta cubrir la totalidad del financiamiento requerido.	Créditos presupuestarios.	Creación de un Fondo del Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia (FIUNA) cuyo financiamiento se prevé obtener de la siguiente manera: (a) 10% del total de las contribuciones patronales y aportes realizados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) Ley 26.425; (b) 12% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias; (c) recursos fijados anualmente por el Congreso de la Nación, y (d) reasignaciones de las partidas presupuestarias del Plan Familias por la Inclusión Social, y de las asignaciones por hijo, prenatal y por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal.	Partida anual asignada en el Presupuesto General de la Nación al MDS.	Créditos presupuestarios que la Administración Pública Nacional destine al pago de prestaciones monetarias. En particular, la partida del Plan Familias y la modificación de la ley del Impuesto a las Ganancias.	Transferencia de créditos presupuestarios provenientes de la unificación del Familias y el P.JyJH, más créditos de organismos multilaterales, gobiernos extranjeros y/u organismos no gubernamentales.
<b>Organismo de aplicación</b>	ANSES	MTEySS	MDS	MDS	No se explicita	Consejo de Gestión Interministerial bajo al órbita de la Presidencia de la Nación

\* El documento del CIPECC basa el análisis en el proyecto del 2008.

\*\* Proyecto presentado por el diputado de la Provincia de Buenos Aires Francisco de Narváez.

\*\*\* Objetivos no explicitados en el proyecto, que el documento deduce del conjunto de la propuesta.

Fuente: Repetto, Fabián; Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa (2009), “¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es solo la punta del ovrillo”, Documento de Políticas Públicas / Análisis N°67, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre.



SEGUNDA PARTE  
**PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE LA  
PROTECCION SOCIAL DE LOS  
TRABAJADORES AUTOGESTIONADOS:**  
RELACIONES SOCIALES E  
INSTITUCIONES



## Capítulo 5

# A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado

*Susana Hintze y Gonzalo Vázquez*

En la introducción señalamos la relevancia que atribuimos a la identificación de la capacidad de protección de la seguridad social para distintas categorías de trabajadores. Dijimos ya que al determinar los destinatarios y alcances de la protección, las condiciones de acceso y las garantías de la misma, 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 reconoce el merecimiento de tal protección, proceso en el cual se conforman distintas protecciones y destinatarios y se delimitan los contenidos de la legitimidad de unas y otros. Señalamos también que la definición de los destinatarios y de los alcances de la protección, así como el reconocimiento del merecimiento de la protección sea amplia o restrictiva, es un aspecto fundamental de lo que aquí llamamos “capacidad de protección”. Y esto es válido tanto para el diseño de instituciones y políticas como para los diferenciales de protección/desprotección que gozan (o padecen) distintos grupos de trabajadores.

Desde el enfoque sostenido en este libro, con independencia de su tamaño –poco significativo respecto de la fuerza de trabajo no protegida– interesa incluir a los trabajadores autogestionados por tratarse de una categoría de trabajadores que por una parte viene siendo promovida de manera activa en los últimos años 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. Consideramos definitorio en la elección de este grupo de trabajadores, que tales condiciones están siendo asumidas por éstos en un proceso de autoidentificación y organización a través del cual es planteada la cuestión de los derechos y la protección.

Los trabajadores autogestionados constituyen un conjunto heterogéneo, que tiene la 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, etc. Desde la perspectiva de los movimientos sociales que impulsan estas propuestas, los trabajadores autogestionados pueden ser 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.

Las organizaciones en las cuales se desarrollan sus actividades son diversas. Junto a la extendida presencia histórica del trabajo asociado en el sector cooperativo, encontramos nuevas modalidades laborales relacionadas con emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados, que producen bienes y servicios principalmente para vender en los mercados y generar ingresos monetarios<sup>1</sup>. Dentro de este conjunto de iniciativas están las cooperativas de trabajo y las empresas recuperadas por los trabajadores, que son reconocidas como “el sector del trabajo autogestionado” por la Central de Trabajadores Argentinos, entre otros actores sociales y políticos.

Dos demarcaciones previas son necesarias para situar nuestra perspectiva de análisis. Por un lado cabe señalar que, independientemente de cómo se desenvuelvan en la práctica sus condiciones de trabajo (tema sobre el que volveremos más adelante), desde el punto de vista de las teorizaciones sobre la economía social y solidaria ubicamos a los trabajadores autogestionados dentro del campo de la economía popular, tomando distancia del enfoque del sector informal que los suele caracterizar como “trabajadores informales”. La conceptualización sobre el *sector o la economía informal* tiene una historia de varias décadas en América Latina y es objeto de atención de académicos y organismos internacionales (OIT, CEPAL, BID, Banco Mundial, etc.). Coraggio es quien más ha fundamentado la diferencia entre economía popular y sector informal, y siguiendo a este autor Vázquez (2010) señala tres aspectos distintivos según

---

<sup>1</sup> En el capítulo 6 del presente libro desarrollamos con mayor profundidad una conceptualización y caracterización de los rasgos generales de estos emprendimientos.

se considere a los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados desde una u otra perspectiva<sup>2</sup>.

Primero, desde el enfoque del sector informal el acento está puesto en el punto de vista del capital, mientras que en la economía popular se lo hace desde la mirada de los trabajadores. Así, el primero enfatiza en la escasez relativa de capital, su falta de especialización y de división de tareas, la utilización de tecnologías atrasadas, el incumplimiento de las leyes que regulan la producción y el empleo, etc. (Tokman, 2001). Se resalta todo lo que “les falta” en relación a lo que debería o suele tener una empresa capitalista “normal” o “moderna”. A la inversa, desde la perspectiva de la economía popular se destaca la centralidad del trabajo frente a otros recursos o factores para producir y distribuir bienes y servicios. Segundo, difieren en la concepción de la racionalidad: la capitalista versus la racionalidad reproductiva. Al considerar a estos emprendimientos como embriones de empresas capitalistas –muchos de los cuales van a fracasar y no llegarán nunca a incorporarse al sector formal, mientras que algunos pocos sí lograrán “modernizarse” y evolucionar hacia su destino natural de empresas capitalistas “normales”– el enfoque del sector informal lo hace asumiendo la racionalidad capitalista basada en el crecimiento y la acumulación de capital. Por su parte la conceptualización de la economía popular entiende que los emprendimientos autogestionados por los trabajadores al estar orientados por otra lógica –la de la reproducción de la vida– se fortalecen en su estrecha vinculación con las unidades domésticas de sus miembros. En cambio para la perspectiva del sector informal esta vinculación representa un problema, entendiendo la separación de la unidad doméstica como condición necesaria para el mejor desarrollo de la unidad económica. Tercero, para el enfoque del sector informal el desarrollo insuficiente de las “microempresas informales” se debe a una cultura institucional inadecuada, y recomienda la transformación del pensamiento y prácticas de sus trabajadores para adecuarlos al de las “empresas modernas”, a través de la capacitación y la búsqueda de formalización, vía el apoyo de políticas. En general se reconoce la dificultad para lograrlo y autores como Portes y Haller (2004) sostienen que la informalidad es funcional y necesaria para la economía capitalista periférica, lo que hace que no haya posibilidades reales de mejora para quienes están en ella involucrados, debiéndose tolerar ciertos niveles de informalidad que permiten su sobrevivencia y una mayor goberna-

---

<sup>2</sup> Si bien la distinción es realizada entre sector informal y economía popular, los elementos distintivos se acentúan aún más en el caso de comparar el sector informal con las unidades socioeconómicas de la economía social y solidaria, sobre la cual nos detenemos en el capítulo 7.

bilidad. En cambio, desde la perspectiva de la economía popular se propone pensar y construir alternativas a partir del reconocimiento de otras formas de hacer economía que pueden organizarse, fortalecerse y disputar recursos y poder frente al sector público y al empresarial capitalista (Vázquez, 2010).

La segunda demarcación de nuestra perspectiva distingue la concepción de esta forma alternativa de hacer economía y sociedad en la que encuadramos el análisis de los trabajadores autogestionados, de la concepción de “Tercer Sector”, particularmente en cuanto ésta postula que en el mercado descansa la solución a los problemas sociales y que es ante sus “fallas” que se hace necesaria la intervención del Estado y/o de un Tercer Sector, el de las organizaciones de la sociedad civil. Sobre todo en la literatura norteamericana –cuya versión académica más conocida proviene de la Universidad Johns Hopkins– adquiere un peso importante la filantropía y el trabajo voluntario. En el Tercer Sector predomina también un enfoque operacional que acentúa el tema de la gestión profesionalizada de las organizaciones civiles, que busca patrones de eficiencia gerencial semejantes al del campo empresarial (de Melo Lisboa, 2004).

Desde estas demarcaciones del campo teórico hablamos de *trabajo asociativo y autogestionado*, para referirnos a la “asociación voluntaria de trabajadores que cooperan en la producción y distribución de bienes o servicios, propiedad compartida de los medios de producción, toma de decisiones participativa y democrática, relaciones internas basadas en la confianza y la solidaridad, distribución con tendencia igualitaria de los resultados y –en general– igualdad de derechos de todos los trabajadores que integran la misma organización productiva” (Vázquez, capítulo 6 de este libro, allí es fundamentada la utilización conjunta de asociatividad y autogestión en la misma denominación, así como una caracterización de esta forma de trabajo).

En tanto sujeto *emergente* la reconstrucción de la categoría de trabajadores autogestionados requiere de lo que Boaventura de Souza Santos llama “*hermenéutica das emergências*”: leer la realidad tratando de encontrar indicios de lo nuevo, sin rechazar la totalidad de la experiencia analizada por encontrarla en algún aspecto contaminada por el modelo hegemónico que se quiere superar, una perspectiva que interpreta de manera abarcativa la forma como las organizaciones, movimientos y comunidades resisten a la hegemonía del capitalismo y adhieren a alternativas económicas basadas en principios no capitalistas. Para el autor esta perspectiva busca rescatar de cada experiencia aquellos aspectos que están mostrando algo novedoso, captar las características emancipatorias de estas alternativas para hacerlas visibles y creíbles. Lo cual no implica renunciar

al análisis riguroso y la crítica de las experiencias analizadas, si bien su objetivo es no disminuir su potencial sino fortalecerlas como alternativas (Santos y Rodríguez, 2002).

Señalemos, como una manifestación más de su carácter de emergentes, que los trabajadores autogestionados no tienen expresión como categoría ocupacional en los sistemas estadísticos, condición indispensable para su reconocimiento y visibilidad<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>.

Al no tener existencia como categoría estadística, tampoco es posible aproximarse a una estimación confiable de su magnitud<sup>5</sup>. Y aún menos, como es lógico, son hasta el momento considerados como *sujetos de derecho* de la seguridad social.

La figura fiscal a través de la cual los trabajadores autogestionados pueden acceder actualmente a la cobertura de la previsión social y la salud es la del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes conocido como “mono-tributo”, que establece un monto a través del cual los trabajadores inscriptos abonan conjuntamente sus impuestos al sistema tributario (IVA y Ganancias) y sus aportes al sistema de seguridad social (Jubilación y Obra Social).

Un análisis de las condiciones de acceso de los trabajadores autogestionados al sistema de seguridad social fue realizado en el marco del Espacio de Economía Social del Instituto de Estudios y Formación de la CTA (Chulman, 2008), del cual rescatamos un conjunto de argumentaciones centrales para nuestro trabajo. Una primera observación crítica refiere a que al ser encuadrados como

---

<sup>3</sup> Como bien indica Castel, en la constitución de la relación salarial moderna, ha figurado como condición “la posibilidad de circunscribir el conjunto de la población activa, una enumeración rigurosa de los distintos tipos de empleo y la clasificación de categorías de empleo ambiguas (como el trabajo a domicilio o las tareas agrícolas), una delimitación firme de los tiempos de actividad en oposición a los períodos de inactividad, la medición precisa de los tiempos de trabajo, etc.” (Castel, 1997:109).

<sup>4</sup> Ver una explicación detallada de este problema (tanto conceptual como práctico), en el capítulo 6 apartado 4.

<sup>5</sup> Una parte del universo lo constituirían los 112 mil cooperativistas de trabajo en todo el país al 30 de junio del 2008 según el Reempadronamiento Nacional y Censo Sectorial de Cooperativas y Mutuales del INAES (en [www.inaes.gob.ar/es/userfiles/file/libro/INAES\\_Cooperativas\\_y\\_Mutuales\\_2008\\_parte\\_01.pdf](http://www.inaes.gob.ar/es/userfiles/file/libro/INAES_Cooperativas_y_Mutuales_2008_parte_01.pdf), consulta 30.10.10). Aparentemente este dato ha quedado desactualizado a partir de las nuevas cooperativas de trabajo creadas en el marco del “Programa de Ingreso Social con Trabajo” también conocido como “Argentina Trabaja”, que en principio estaría agrupando a 140.000 trabajadores (ver más detalles en la nota siguiente).

“monotributistas” los trabajadores autogestionados resultan considerados, de hecho, como pequeños empresarios individuales. Esto provoca, por ejemplo, que se les cobre un impuesto a las ganancias, como si fueran empresarios que –inversión de riesgo mediante– obtienen un excedente; mientras que en la práctica sólo están obteniendo ingresos que –en el mejor de los casos– les permiten acceder a la canasta básica, remuneraciones que rondan en torno del salario mínimo de la economía, y por las cuales no deberían estar pagando un impuesto “a las ganancias” y de hecho no tributarían si fueran empleados en relación de dependencia. En síntesis, cualquiera sea la categoría del monotributo en la que aporte, “el trabajador autogestionado siempre paga un impuesto por trabajar” (Chulman, 2008:3), siendo además uno de los principales problemas que enfrentan las empresas recuperadas que muchos de sus trabajadores no se encuentran en condiciones de abonar este monotributo.

Según Chulman y Muñoz (2008), se dan casos de empresas recuperadas organizadas como cooperativas de trabajo en las cuales el pago del monotributo de todos los trabajadores se realiza por parte de la cooperativa; en otros casos sólo lo pagan algunos trabajadores de su propio bolsillo; y en otros casos ninguno lo paga, con la consiguiente pérdida del beneficio sumado al incumplimiento de la obligación impositiva que provoca una acumulación de deudas con el fisco por parte de cada uno de los trabajadores. En estos casos, existe la posibilidad de que los trabajadores que no pueden pagar el monotributo “normal” se inscriban en el “Monotributo Social” que exige un pago mensual significativamente menor (menos de la mitad que el otro) y “tiene por finalidad registrar a aquellas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social, siempre que ésta sea debidamente acreditada, o que se encuentren desempleadas o que resulten real o potencialmente beneficiarias de programas sociales” (MTESS-OIT, 2007:23-24)<sup>6</sup>.

Para quienes sí aportan al monotributo “normal”, uno de los problemas está dado por las características de la cobertura de salud a la que acceden. “El monotributo prevé la atención de la salud a través de ciertas obras sociales, las cuales, a su vez, generalmente prestan sus servicios por medio de la contrata-

---

<sup>6</sup> Por ejemplo los integrantes de cooperativas impulsadas desde el 2009 por el “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (sobre el cual nos detendremos en el capítulo 7) deben inscribirse en el Monotributo Social. De ese modo estos trabajadores (unos 140 mil en todo el país) están formalmente en regla frente a las exigencias impositivas, y también están en condiciones de acceder a una obra social, realizan aportes previsionales y además pueden cobrar las asignaciones familiares previstas en el Decreto 1602/09 ([www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp), consulta 30.10.10).

ción de una gerenciadora privada de salud. El plan de salud al que acceden los monotributistas supone una serie de prestaciones básicas, definidas por el Programa Médico Obligatorio (PMO) donde todas aquellas que no se encuentran incluidas deben ser abonadas aparte por medio de un sistema de co-pagos. De esta manera, el acceso a la cobertura de la salud resulta restringido al valor que cada usuario puede pagar” (Chulman, 2008:4).

Por otra parte, las reformas previsionales de los noventa exigen que los trabajadores en general requieran una mayor cantidad de años de aportes para poder jubilarse, y que “los autogestionados en particular, que tributan al régimen de autónomos, a medida que tengan más años para computar como trabajadores autónomos y menos como asalariados se jubilen con el haber mínimo” (Chulman, 2008:4).

La cobertura de los trabajadores ante accidentes y enfermedades laborales a través del sistema público de seguridad social, queda fuera del alcance de estos trabajadores. La legislación sobre riesgos del trabajo establece la obligatoriedad de contratar una aseguradora de riesgos del trabajo (ART) por parte de los empleadores. Al no existir una relación de dependencia laboral entre los trabajadores autogestionados y las cooperativas de las que forman parte, éstas no pueden contratar una ART y los trabajadores no se encuentran amparados en el 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” (Chulman, 2008:4).

Por último, el subsistema contributivo de asignaciones familiares no cuenta con reglamentación específica para trabajadores autónomos, de manera que los autogestionados tampoco pueden acceder a los beneficios de este componente de la seguridad social. En el caso de las empresas recuperadas relevadas por la CTA, se observaron diversas estrategias para resolver su cobertura. “En muchos casos, las organizaciones de trabajadores autogestionados desarrollan fondos solidarios que prevén cubrir este beneficio. En otros, resulta cubierto a partir de un suplemento que se agrega a la distribución mensual de excedentes, que en la asociación cooperativa representa la retribución al trabajo” (Chulman, 2008:4).

En lo que hace a otros componentes del Sistema de Seguridad Social, como hemos detallado en el capítulo 4, la ampliación de las asignaciones familiares implementada desde fines de 2009 a través del régimen no contributivo de

“Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, si bien pretende universalizar el acceso al beneficio para todos los niños y niñas del país, excluye explícitamente a los monotributistas, a excepción de los adherentes al monotributo social, que sí están incluidos en la ampliación de la cobertura.

Sobre las condiciones en que se desarrolla en la práctica el trabajo asociativo autogestionado, disponemos también de un relevamiento muy reciente, llevado a cabo sobre la casi totalidad de las empresas recuperadas de la Argentina (207 unidades relevadas), que confirma que en más de un 95% de los casos estas empresas de trabajadores autogestionados se han conformado como cooperativas de trabajo. “El acceso a la seguridad social de los trabajadores de las cooperativas de trabajo, entonces, se reglamenta a través de dos resoluciones: la N°183/92 INAC, que establece que es la propia cooperativa de trabajo la que debe garantizar el acceso a la seguridad social de sus asociados, y la Resolución 784/92 de la ANSES, que determina que como los asociados de las cooperativas de trabajo no revisten la calidad de dependientes de la misma deben ser considerados como trabajadores autónomos. Es decir, los trabajadores de las empresas recuperadas que se organizan como cooperativas de trabajo para acceder a los beneficios de la seguridad social deben enmarcarse en el régimen del monotributo” (Programa Facultad Abierta, 2010:63).

Con respecto a las jubilaciones este relevamiento muestra que hay trabajadores jubilados o en edad de jubilarse en el 85% de las empresas encuestadas. Teniendo en cuenta las razones que llevaron a la recuperación de estas empresas –abandonadas o quebradas por sus dueños originales– “a muchos trabajadores no les fueron aportados los porcentajes correspondientes a la totalidad de los años trabajados, y por esto muchos de quienes han alcanzado la edad jubilatoria no cuentan con la cantidad necesaria de años aportados. Por otro lado, una vez conformada la cooperativa no tuvieron más opción que contribuir al régimen de autónomos, con lo cual perdieron la categoría que tenían como trabajadores en relación de dependencia”. Esto tiene diversas consecuencias: una vez jubilados la remuneración a percibir será más baja que la que les hubiera correspondido (por lo general accederán al haber mínimo); lo que a su vez contribuye a que quienes se encuentran en esta situación se vean obligados a seguir trabajando (Programa Facultad Abierta, 2010:64).

Ya hemos dicho que las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo sólo protegen a los trabajadores en relación de dependencia, y por ello quienes no pertenezcan a esta categoría sólo pueden acceder a algún tipo de seguro por su propia cuenta. El relevamiento que venimos reseñando detalla los problemas que esto

implica, señalando que si la empresa recuperada, en su carácter de colectivo autogestionado, decide asegurar a cada uno de sus trabajadores, sólo puede hacerlo recurriendo a la contratación de algún tipo de seguro contra accidentes personales, los cuales implican costos más elevados y menos beneficios para la unidad productiva que los que ofrece una ART, uno de cuyos beneficios más significativos –el de los salarios caídos– les está vedado y acarrea serios problemas para las empresas recuperadas. La cobertura de las ART admite que los empleadores contraten un reemplazo cuando un trabajador asegurado (que sigue percibiendo su salario) deba ausentarse por enfermedad profesional o accidente laboral. En las empresas recuperadas cuando esto ocurre “como los seguros personales no incluyen la cobertura de salarios caídos, el resto de los trabajadores debe redistribuir el trabajo para evitar una baja en la productividad, reducir el retiro del conjunto o bien usar parte de sus excedentes para poder contratar temporariamente a un sustituto hasta que el trabajador enfermo o accidentado puede reincorporarse” (Programa Facultad Abierta, 2010:65).

Más allá de nuestro país, el reconocimiento de la falta de derechos y el consiguiente proceso de reclamo como trabajadores autogestionados tiene una de sus expresiones más completas en el documento base de la II Conferencia Nacional de Economía Solidaria realizada en Brasil en mayo 2010<sup>7</sup>. Dicho documento incluye un apartado sobre los “Derechos sociales del trabajo asociado”, en el que sostiene que el acceso a la seguridad social (salud, bienestar y previsión social) es una condición fundamental para el avance y el éxito de la economía solidaria en el país y un derecho universal que también debe garantizarse a los trabajadores de los emprendimientos económicos solidarios (como asegurados especiales). Plantea la necesidad de reglamentaciones que reconozcan una nueva categoría de cobertura para el trabajo asociado, es decir, la combinación de la situación individual con la de la organización asociativa colectiva, adecuando las formas de contribución y de acceso a los beneficios como un derecho de ciudadanía. Para garantizar la dignidad de los trabajadores y sus familias, además del acceso a la seguridad social, se reclaman para los participantes de emprendimientos económicos solidarios el derecho a otros beneficios del tipo: (i) la inclusión

---

<sup>7</sup> Consejos y Conferencias son parte del diseño institucional creado por la Constitución brasileña de 1988. La realización de conferencias con participación del estado y actores de la sociedad civil y el establecimiento de consejos para consolidar sus propuestas ha sido una característica del gobierno de Lula. La primera conferencia de economía solidaria organizada, al igual que la segunda, por el Foro Brasileño de Economía Solidaria y la Secretaría Nacional de Economía Solidaria se llevó a cabo en el 2006.

en programas de capacitación pagos<sup>8</sup>, como alternativa durante los períodos de baja comercialización relacionados con las coyunturas económicas y de mercado de la región a la que pertenecen sus emprendimientos; (ii) acceso al seguro de desempleo para situaciones especiales (receso estacional para pescadores, artesanos, actividades agroextractivas, etc.) y las causadas por fenómenos naturales. Asimismo el documento reclama el reconocimiento de modalidades autogestionarias que permitan garantizar derechos colectivos por parte de las organizaciones económicas solidarias, tales como los fondos que se constituyen en las cooperativas para garantizar beneficios reales a sus asociados y familiares, el apoyo para mejorar la escolaridad, suplementos de salud, vacaciones pagas, vivienda, ocio, etc. (II CONAES, 2010:23-24).

Algunas cuestiones significativas para pensar los contenidos de la seguridad social para esta categoría emergente se observan en la propuesta anterior, en la que se encuentran incluidas las preocupaciones de los trabajadores argentinos reseñadas. Se reclaman aquí, con especificaciones particulares, las tres clases de derechos sociales a ser cubiertos por un sistema de protección social según Lautier (2006) y que implican indirectamente una redistribución del ingreso: por un lado, los derechos de acceso a servicios colectivos como la salud y la educación; por el otro, los derechos a bienes o servicios suministrables en función de los recursos disponibles por los trabajadores, como becas escolares, suplementos de salud. Finalmente, es importante el énfasis en el “derecho a un ingreso sustitutivo”, que en este caso agrega a lo típicamente referido a la enfermedad o la jubilación, lo que tiene que ver con la inestabilidad de las actividades (estacionales, económicas). A su vez al proponer el acceso a la seguridad social a través de *seguros especiales* para los trabajadores de los emprendimientos económicos solidarios, se está al mismo tiempo proponiendo el ingreso en un “sistema simbólico y político de solidaridad basado en la contrapartida y no la equivalencia” que implica ser sujeto de contribución como otras categorías laborales (Lautier, 2006: 90)<sup>9</sup>. Una última cuestión que aparece en las consideraciones de

---

<sup>8</sup> Concretamente se requiere similar acceso a la *Bolsa Qualificação*. Las leyes laborales brasileñas establecen la autorización para suspender el contrato de trabajo para la participación del empleado en cursos o programas de capacitación profesional. El trabajador para tener derecho a la *bolsa qualificação*, debe cumplir con determinados requisitos previstos en los contratos colectivos de trabajo por la Ley 7998 de 1990 (Ministerio de Trabajo y Empleo (<[www.mte.gov.br/seg\\_desemp/modalidades\\_bolsa.asp](http://www.mte.gov.br/seg_desemp/modalidades_bolsa.asp)>, consulta 27.9.10).

<sup>9</sup> Para Lautier la reinstauración de una seguridad social con vocación universalista en América Latina, luego del fracaso de las políticas focalizadas, requiere que los no cotizantes se transformen en cotizantes de un sistema contributivo para no recaer en las “viejas prácticas de asistencia

la II CONAES tiene que ver con la provisión de derechos al trabajo asociado vía la participación en formas estatalizadas, combinadas con las provistas por organizaciones autogestionarias, tema cuyos pro y contra ameritan sin duda el debate desde el campo del trabajo asociativo autogestionado<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta estas consideraciones –y la estructura de la exposición que figura en la introducción– en la segunda parte de este libro intentamos comenzar a aproximarnos a la cuestión de la protección del trabajo asociativo autogestionado a través de la caracterización de esta categoría de trabajadores y de las instituciones y políticas que los promueven.

## Bibliografía

Castel, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

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 la CTA, marzo. Disponible en <http://www.cta.org.ar/base/article12464.html>.

Chulman, Valeria y Muñoz, Ruth (2008): “Informe preliminar sobre los resultados del relevamiento sobre Trabajo Autogestionado y Seguridad Social”, Espacio de Economía Social, Instituto de Estudios y Formación de la CTA, marzo. Disponible en <http://www.cta.org.ar/base/article12463.html>.

II CONAES/Conferencia Nacional de Economía Solidaria 2010 “Documento base sistematizado” (Brasilia: Consejo Nacional de Economía Solidaria).

De Melo Lisboa, Armando (2004): “Tercer Sector”, en Cattani, Antonio D. (org.), *La otra economía*, UNGS/Altamira/Fundación OSDE, Buenos Aires.

Lautier, Bruno (2006): “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”, en Lo Vuolo y otros,

---

concebidas como un favor” (Lautier, 2006:85). A su entender el principio de cotización es un principio político, mucho más importante que la cuestión del nivel de cotización y a su vez la seguridad social no debería basarse en la equivalencia entre lo aportado y lo percibido, sino en la redistribución solidaria.

<sup>10</sup> Una de las experiencias importantes de mutualismo es la cooperativa SEWA, en la India. Originalmente cooperativa de microcrédito formada por mujeres del sector informal, luego extendió sus actividades a mutuales de salud. Tiene dos millones de integrantes que cotizan voluntariamente en tres niveles de cotizaciones y tres niveles de cobertura de riesgos, sin exclusiones, por ejemplo, por SIDA (Lautier, 2006).

- La credibilidad social de la política económica en América Latina*, Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y OIT (2007): *Los trabajadores independientes y la seguridad social*, Casali, Pablo y Bertranou, Fabio (coord.), Buenos Aires, Argentina.
- Portes, Alejandro y Haller, William (2004), *La economía informal*, Serie Políticas Sociales N°100, CEPAL, Santiago de Chile.
- Programa Facultad Abierta (2010): *Las Empresas Recuperadas en la Argentina 2010. Informe del Tercer Relevamiento de Empresas Recuperadas por sus trabajadores*, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Investigación y Secretaría de Extensión Universitaria, Buenos Aires, octubre. Disponible en [www.recuperadasdoc.com.ar](http://www.recuperadasdoc.com.ar)
- Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez, César (2002): “Para ampliar o canone da produção”, en Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Tokman, Víctor (2001): *De la informalidad a la modernidad*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Vázquez, Gonzalo (2010): “La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. Perspectivas y aportes conceptuales desde América Latina”, Tesis de Maestría en Economía Social (UNGS), Los Polvorines, junio. Mimeo.

# Capítulo 6

## Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores

*Gonzalo Vázquez*

### 1. Presentación<sup>1</sup>

Tal como señalamos en la introducción del presente libro, en el marco de nuestro proyecto de investigación nos hemos propuesto analizar la situación de la seguridad social en la Argentina, poniendo el foco en dos conjuntos de trabajadores: los asalariados y los autogestionados. A lo largo de los capítulos anteriores hemos profundizado en el análisis de la capacidad de cobertura del Sistema de Seguridad Social en general y del componente previsional en particular. Este sistema en su conjunto se ha ido construyendo, fundamentalmente, en función de la protección de los trabajadores asalariados, la categoría principal y mayoritaria en la estructura ocupacional argentina. Sin embargo, en los últimos años está cobrando mayor relevancia el análisis de los trabajadores autogestionados, de sus características como categoría emergente, de las condiciones en las que se desarrolla este tipo de trabajo y de los sistemas y políticas públicas que permitan garantizar sus derechos como trabajadores.

En consonancia con su desarrollo histórico y el papel que tienen en el mercado de trabajo, la categoría “trabajador asalariado” ha sido estudiada (teórica y empíricamente) con una profundidad y frecuencia incomparablemente mayor que la de “trabajador autogestionado”. De hecho, los trabajadores autogestio-

---

<sup>1</sup> Una parte significativa de este capítulo está basado en el capítulo 3 de la tesis de la Maestría en Economía Social (UNGS) “La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. Perspectivas y aportes conceptuales desde América Latina”, defendida en diciembre de 2010 y realizada bajo la dirección de Susana Hintze.

nados no existen como categoría ocupacional estadísticamente reconocida, por lo que esta forma de trabajo permanece invisibilizada. Y no se trata solamente de un problema conceptual e informativo, ya que esta invisibilización genera otros “vacíos” normativos y de políticas de protección social en relación con estos trabajadores, cada vez con mayor presencia en nuestras sociedades.

Por estas razones, en una primera etapa de nuestra investigación nos hemos propuesto profundizar en la conceptualización de la categoría “trabajadores autogestionados”, procurando aclarar ciertos contornos y características de este conjunto. En el presente capítulo avanzaremos en esta línea desde el campo de la Economía Social y Solidaria (ESyS)<sup>2</sup>.

Cuando nos preguntamos sobre quiénes son los trabajadores autogestionados (nos referimos tanto a quiénes se auto-identifican con esta categoría, como a quiénes refieren los documentos y estudios que los nombran y caracterizan) nos encontramos con otra categoría relacionada, la de “trabajadores asociados”, lo que nos llevó a interrogarnos por las diferencias y similitudes entre estas dos categorías<sup>3</sup>. ¿Constituyen un mismo conjunto? ¿Se superponen en su totalidad estos conjuntos o sólo parcialmente? Además surgen otras preguntas, vinculadas a la relación entre sujetos y organizaciones: ¿son las organizaciones autogestionadas y/o asociativas (y su participación en ellas) lo que determina la existencia de trabajadores autogestionados y/o asociados? ¿O puede haber trabajadores autogestionados o asociados que no sean integrantes de organizaciones de este tipo? Para arrojar luz sobre estas preguntas nos ha parecido conveniente revisar también algunos conceptos más abstractos y abarcativos –tales como asociativismo, autogestión, trabajo asociativo y autogestionado–, para luego aproximarnos desde allí a los conceptos más concretos y operativos.

En la primera parte del presente capítulo revisaremos, entonces, los conceptos relacionados al trabajo asociativo y autogestionado, sus agentes y organizaciones, partiendo de las conceptualizaciones de autores pertenecientes al

---

<sup>2</sup> Sobre nuestra conceptualización y vinculación con el campo de la ESyS, ver el capítulo 7 del presente libro. Para acceder a una gran cantidad y diversidad de investigaciones y publicaciones, recomendamos visitar el sitio de la Red de Investigadores Latinoamericanos en Economía Social y Solidaria (RILESS) [www.riless.org](http://www.riless.org)

<sup>3</sup> En este trabajo utilizaremos los términos “trabajo asociativo” (los autores brasileños que citaremos hablan de “trabajo asociado”) y “trabajadores asociados”; también hablaremos de “trabajo autogestionado” y “trabajadores autogestionados” (otros autores refieren al “trabajo autogestivo” o “autogestionario”, si bien estas palabras no figuran en el diccionario de la Real Academia Española), optamos por estas denominaciones por ser las de uso más común en nuestro país y las que han adoptado las propias organizaciones que los agrupan.

campo de la ESyS, y en ciertas ocasiones planteando aportes propios. Luego caracterizaremos a las organizaciones en las que se desarrolla este tipo de trabajo y presentaremos un análisis del potencial de las organizaciones de trabajadores autogestionados, en particular enfocando en su potencial productivo, formativo y político. En una última parte de este capítulo, haremos referencia al proceso de construcción de la identidad de los trabajadores autogestionados en la Argentina, así como a su falta de reconocimiento actual en varios niveles (estadístico, normativo, legal, político, etc.) y cómo esto influye negativamente en las posibilidades de acceso a la seguridad social por parte de estos trabajadores.

## **2. Revisión de conceptos básicos sobre trabajo asociativo y autogestionado**

### **2.1 Asociativismo**

El concepto de *asociativismo* hace referencia a las prácticas sociales (informales o institucionalizadas) desarrolladas por grupos de personas que cooperan por tener intereses u objetivos en común (Tiriba, 2008; Albuquerque, 2004a), a la unión de esfuerzos y recursos por parte de unidades autónomas, emprendida para beneficio común de los participantes (Núñez, 1996: 11).

Las prácticas asociativas pueden estar basadas en ciertos valores o principios compartidos, y a la vez son espacios propicios para la construcción colectiva de acuerdos éticos entre sus integrantes. Para Lia Tiriba (2008), el asociativismo se caracteriza por la construcción de lazos sociales basados en la confianza, la cooperación y la reciprocidad, y el desarrollo de este tipo de relaciones a su vez construye y refuerza un sentido de pertenencia al grupo o comunidad de referencia. En una línea similar, Paulo Albuquerque (2004a) señala que dichas prácticas sociales de cooperación se asientan en la reciprocidad, en la confianza, en la pluralidad y en el respeto por la otra persona, que se manifiesta en un rechazo a la instrumentalización de esa relación y en la consideración del otro como autónomo, como alguien capaz de tomar decisiones. Este autor plantea además que el asociativismo busca intencionalmente la reunión de las personas y de las fuerzas de cada uno para producir una fuerza colectiva mayor a su simple agregación.

Chanial y Laville (2009), por su parte, van un poco más allá en el análisis de los principios sobre los cuales se asientan las prácticas asociativas, y postulan que es necesario comprender que en el acto asociativo se pone en práctica una modalidad específica de vínculo social y político: la *solidaridad*.

“Sólo una teorización que tenga en cuenta la solidaridad como un principio de acción colectiva independiente, diferente de la acción instrumental y estratégica, tiene posibilidades de comprender la originalidad de lo que se expresa en las prácticas asociativas” (Chanial y Laville, 2009:37).

Cabe aclarar que el mismo concepto de “solidaridad” está en discusión, y que según Laville puede remitir a dos proyectos opuestos: i) por un lado, una *solidaridad filantrópica* concentrada en la atención de “lo urgente” sin enfocar en las causas, que busca preservar la “paz social” a través de dádivas altruistas, voluntarias y paliativas, sin dar lugar a la reciprocidad y manteniendo la desigualdad; ii) por otro lado, una *solidaridad democratizante*, basada en la ayuda mutua y la acción colectiva reivindicativa que construye auto-organización y movimiento social, que supone un reconocimiento de igualdad de derechos y busca “profundizar la democracia política mediante una democracia económica y social” (Laville, 2009:350).

En nuestra opinión, hay espacio para el interés particular en la práctica asociativa, incluso puede ser fundamental para el inicio o la continuidad de la asociación. Ahora bien, consideramos que la búsqueda del interés particular debe aparecer subordinada a la persecución del interés colectivo o general, así como a los comportamientos basados en los valores y principios antes mencionados; de lo contrario, la asociación corre un serio riesgo de quebrarse.

Es posible impulsar diversas formas de asociación de personas y grupos que se unen para satisfacer necesidades comunes y conseguir mejores condiciones de vida. Estas asociaciones pueden darse en los más diversos campos de la actividad humana, uno de los cuales es el específicamente económico, el que nos interesa estudiar con mayor profundidad en este momento.

## 2.2 Trabajo asociativo

Una de las formas específicas del asociativismo es la unión de esfuerzos y recursos en la producción, la cual en su significado más inmediato puede ser entendida como *trabajo asociativo*: “proceso en el que los trabajadores se asocian en la producción de bienes y servicios” (Tiriba, 2008:82).

La cooperación en el trabajo se observa regularmente en el marco de la producción bajo control capitalista, y nos interesa distinguir este tipo de cooperación de lo que entenderemos aquí por trabajo asociativo, ya que difieren notablemente tanto en sus condiciones de desarrollo como en sus resultados.

De Jesús y Tiriba (2004) afirman que Karl Marx estudió con detenimiento el proceso de trabajo en cooperación, entendido como “la forma de trabajo en la que muchos trabajan juntos, de acuerdo a un plan, en el mismo proceso de producción o en procesos de producción diferentes pero conectados” (El Capital, capítulo XI, libro I).

“En este sentido, los procesos cooperativos, en los cuales se concilia el trabajo de muchos trabajadores, están caracterizados por la fusión de muchas fuerzas en una fuerza social común, lo que genera un producto global diferente o mayor que la suma de las fuerzas individuales de los trabajadores aislados. Con la reducción del tiempo socialmente necesario para la producción, la jornada colectiva de trabajo generaría una cantidad de valores de uso, mayor que la suma de las jornadas de trabajo individuales aisladas. En otras palabras, el aumento de la capacidad productiva no sería el resultado de la elevación de la fuerza individual de trabajo o el resultado de la suma de las fuerzas productivas individuales, sino de la creación de una fuerza productiva nueva: la fuerza social colectiva” (De Jesús y Tiriba, 2004:88-89).

De Jesús y Tiriba (2004) advierten –siguiendo a Marx– que esta productividad del trabajo en cooperación, en el contexto de relaciones de producción capitalistas, se convierte en “fuerza cooperativa del capital” que garantiza la producción de la plusvalía que el capitalista extrae a los trabajadores.

Por otra parte, en el marco de este tipo de relaciones, consideramos que la confianza, la solidaridad y el respeto por el otro resultan de hecho subordinados a la búsqueda del interés particular del capitalista. Por ello, se vuelve imprescindible distinguir el marco de relaciones de producción en las cuales se desarrolla la cooperación: si es bajo la dirección, el control y la autoridad del capitalista o de los propios trabajadores asociados. Sostenemos que sólo en esta segunda situación corresponde la utilización del concepto de *trabajo asociativo*.

En línea con lo que acabamos de afirmar, Dal Ri y Vieitez señalan que en la sociedad capitalista, los trabajadores son organizados colectivamente en unidades de trabajo con el objetivo de prestar servicios o producir bienes en un “sistema de cooperación para el capital”; en cambio “el trabajo asociado surge cuando esa misma fuerza de cooperación colectiva es empleada por los trabajadores con el objetivo de instituir un sistema de cooperación autónomo”, cuya diferencia fundamental reside en el modo de apropiación del excedente económico, determinado por la “constitución de relaciones de trabajo basadas en la distribución equitativa de poder y riqueza” (Dal Ri y Vieitez, 2009:3).

Por su parte, Tiriba aclara que el concepto y la práctica del trabajo asociativo “no está necesariamente relacionado con la perspectiva de transformación de las relaciones capitalistas de producción”, lo cual puede ser comprobado actualmente, ya que la crisis estructural de empleo repercute en la proliferación de estrategias asociativas de trabajo. Ahora bien, ya sea como estrategia de sobrevivencia o de construcción de nuevas relaciones de producción, “el trabajo asociado presupone la propiedad o la posesión de los medios de producción, la división igualitaria del excedente de trabajo y la instalación de mecanismos de decisión colectiva en el interior de la unidad productiva” (Tiriba, 2008:87). En otras palabras, esta autora también está planteando que el trabajo asociativo no es un concepto adecuado para definir la cooperación bajo control capitalista, y sí lo es para la actividad productiva autogestionada por los trabajadores, aunque no exista una búsqueda explícita de transformación de las relaciones sociales de producción.

### 2.3 Autogestión

Albuquerque (2004b) define a la *autogestión* como el conjunto de prácticas sociales que se caracterizan por la naturaleza democrática de las tomas de decisión, que favorecen la autonomía de un “colectivo”. Es un ejercicio de poder compartido que busca intencionalmente relaciones sociales más horizontales. Como modalidad de gestión autónoma del conjunto social remite a formas radicalmente nuevas de organización de las actividades sociales, en las cuales las decisiones relativas a los destinos del grupo son directamente tomadas por los participantes de las colectividades definidas por cada una de las estructuras específicas de actividad (empresa, escuela, territorio, etc.).

Según este autor podemos identificar *dos determinaciones esenciales* del concepto de autogestión: i) la superación de la distinción entre quien toma las decisiones y quien las ejecuta, y ii) la autonomía decisoria de cada unidad de actividad, es decir, la superación de la interferencia de voluntades ajenas a las colectividades concretas, en la definición y elección de qué hacer (Albuquerque, 2004b).

Con respecto a este concepto, existe consenso acerca de que necesariamente plantea una alteración profunda de las relaciones de trabajo capitalistas. Según el profesor Paul Singer, referente histórico del movimiento de economía solidaria del Brasil y Secretario Nacional de Economía Solidaria del gobierno de Lula, *la autogestión generalizada de la economía y de la sociedad constituye la esencia del programa económico y político del socialismo* (Singer, 2004).

“En un sentido político, económico y filosófico, *autogestión* es un concepto que encierra la idea de una forma de organización social en la que los sujetos tienen autonomía y autodeterminación en la gestión del trabajo y en todas las instancias de las relaciones sociales. Tiene como presupuestos la propiedad común y la posesión de los medios de producción de la vida social y, por consiguiente, el control colectivo y soberano de las relaciones que los grupos sociales establecen con la naturaleza y entre sí en el proceso de producción de la existencia humana” (Tiriba, 2008:83).

Para Orlando Núñez, la *autogestión* es la gestión o administración democrática de cualquier espacio o institución social por parte de sus propios participantes. Este autor enfatiza que es una expresión libertaria contra la opresión, la tiranía, la explotación económica, el verticalismo, el autoritarismo: “Es la lucha en contra de la enajenación de voluntades individuales o particulares y el establecimiento de relaciones autónomas e independientes en cualquier campo de la vida” (Núñez, 1996:121).

Varios autores hacen un rescate de la historia del concepto: por un lado, Cláudio Nascimento (2008) plantea que si bien la *palabra* “autogestión” es relativamente nueva, la *idea* es tan antigua como el movimiento obrero y sus proyectos de emancipación. Algo similar afirma Gabriela Wyczykier: “si bien terminológicamente el vocablo autogestión fue estrictamente introducido en Francia a fines de los años sesenta para designar la experiencia yugoslava intentada a partir de 1950, con vistas a instaurar un socialismo antiburocrático y descentralizado, encierra [...] a un conjunto de formas de organización productiva que anteceden a este fenómeno” (2007:25). Por su parte, Albuquerque (2004b) señala que la autogestión aparece en diferentes momentos históricos (por ejemplo, en los falansterios, en la Comuna de París, en los soviets de la Revolución Rusa, en las propuestas anarquistas, etc.) y reaparece con fuerza actualmente adquiriendo, por un lado, una connotación fuertemente económica, asociada a la recuperación de empresas en quiebra, y por otro lado resurge retomando las luchas políticas e ideológicas que dieron origen al concepto, asociada a un ideal utópico, de transformación y de cambio social.

## 2.4 Trabajo autogestionado

Así como lo hicimos con el concepto de asociativismo y trabajo asociativo, también podemos distinguir al *trabajo autogestionado* del concepto más general de autogestión. Se trata de la autogestión en la práctica productiva, la actividad de producción de bienes y servicios desarrollada y dirigida por los trabajadores,

siendo ellos mismos a la vez poseedores de los medios de producción y responsables colectivamente de todas las decisiones.

Retomando una vez más a los autores con los que venimos trabajando, Tiriba afirma que el trabajo autogestionado puede entenderse como “una actividad económica caracterizada por la propiedad colectiva de los medios de producción de bienes y servicios y por la participación activa de los trabajadores en las decisiones de la organización” (2008:83). También Singer (2007) enfatiza que la práctica de la autogestión en una organización económica implica la propiedad del capital repartida entre todos los socios por igual y los mismos derechos de participar en las decisiones y en la elección de representantes y autoridades.

Cabe hacer algunas aclaraciones con respecto al ámbito de aplicación de este concepto. En primer lugar –siguiendo nuevamente a Wyczykier–, se suele utilizar para hacer referencia al proceso que se dio en el socialismo yugoslavo en la década de 1950, que fue transitando desde una administración centralizada a nivel nacional hacia una experiencia de autogestión de las empresas públicas por parte del conjunto de sus trabajadores. Esta modalidad incluso fue formalizada e institucionalizada mediante una ley fundamental en 1950, que consideraba que la propiedad de los medios de producción en el sistema yugoslavo eran de carácter social, colectivo, y no estatal. La asamblea del personal era el órgano supremo de decisión en el lugar de trabajo, “adoptando las decisiones más significativas de gestión general de la unidad de producción, especialmente en lo referente a la distribución del ingreso neto. El consejo obrero, elegido democráticamente, instituyó un órgano ejecutivo y un conjunto de comisiones especializadas en las que delegaba facultades de consulta o decisión para actividades bien definidas. A este consejo le correspondía elegir al director y al personal superior de la empresa” (Wyczykier, 2007:36).

Es preciso señalar en este punto, que también en muchas empresas capitalistas se habla de “autogestión” para hacer referencia a formas de organización del trabajo en las que los empleados conforman equipos de trabajo y toman decisiones relativas a la manera concreta de realizar el trabajo encomendado (y en última instancia controlado) por los dueños o gerentes. En este marco, se trata de una técnica gerencial que impulsa a detectar y reducir defectos de producción y aumentar la productividad (Albuquerque, 2004b). Resulta bastante claro que esta utilización del término no recupera el contenido esencial del concepto que estamos planteando y por ello nosotros consideramos que no corresponde su aplicación en este contexto.

También con un propósito aclaratorio acerca del uso apropiado del concepto, nos parece conveniente y necesario preguntarnos si una actividad llevada a cabo por un trabajador individual autónomo (un trabajador por cuenta propia) puede ser conceptualizada como trabajo autogestionado. Por un lado podríamos argumentar que sí, ya que un trabajador por cuenta propia puede ser dueño o poseedor de los elementos materiales con los cuales trabaja y también él mismo puede dirigir y decidir todas las acciones que implican el desarrollo de su trabajo. Sin embargo, nos parece que los contenidos más profundos y esenciales del concepto de autogestión no pueden aplicarse en este tipo de trabajo: un trabajo individual por cuenta propia no contempla la posibilidad de la práctica participativa y democrática al no existir un colectivo en el que dicha práctica pueda experimentarse, así como tampoco la vivencia de la igualdad de derechos con otros trabajadores. Lo mismo podemos decir con respecto del contenido socialmente transformador de la autogestión: el trabajo individual, aunque sea autónomo (la autogestión “de uno mismo”), no representa ni se vincula a una propuesta de cambio social, elemento fundamental del concepto destacado por todos los autores antes citados. Por estos motivos, en nuestra opinión, tampoco correspondería aplicar la categoría de trabajo autogestionado al trabajador individual por cuenta propia.

Esta interpretación nos lleva a considerar que los conceptos *trabajo autogestionado* y *trabajo asociativo* resultan muy semejantes en su significado, y que apuntan a una misma realidad analizada desde dos perspectivas que resultan convergentes. Por ello, *proponemos unificarlos bajo el concepto de “trabajo asociativo y autogestionado”*, que incluye todos los elementos que venimos señalando hasta aquí: asociación voluntaria de trabajadores que cooperan en la producción y distribución de bienes o servicios, propiedad compartida de los medios de producción, toma de decisiones participativa y democrática, relaciones internas basadas en la confianza y la solidaridad, distribución con tendencia igualitaria de los resultados y –en general– igualdad de derechos de todos los trabajadores que integran la misma organización productiva.

### **3. Las organizaciones en las que se desarrolla el trabajo asociativo y autogestionado**

Los procesos de asociatividad entre trabajadores junto con la autogestión de sus prácticas dan lugar a la conformación de organizaciones económicas

basadas en esta forma de trabajo, a las que denominaremos Emprendimientos Asociativos de Trabajadores Autogestionados (EATA).

Entendemos que los EATA son organizaciones que presentan los siguientes rasgos característicos:

- Son *emprendimientos asociativos*, porque agrupan a dos o más trabajadores provenientes de distintas unidades domésticas (pueden ser parientes entre sí, pero no comparten un mismo presupuesto para atender sus gastos básicos) que se unen voluntariamente para llevar adelante –de manera coordinada y sistemática, aunque bajo diversas formas organizativas, inscriptas legalmente o no– actividades que les permitan alcanzar objetivos comunes, vinculados a la reproducción de sus condiciones materiales de existencia.
- Son emprendimientos *de trabajadores* y centrados en el trabajo humano, que no surgen a partir de la existencia de un capital que busca ser valorizado, sino que se originan y despliegan a partir de las capacidades de trabajo de sus integrantes –recurso central del emprendimiento– que ellos mismos organizan y gestionan –así como a los demás recursos disponibles, factores no centrales sino de apoyo– en función de sus propios intereses, siendo la reproducción de la vida de los trabajadores no el medio, sino el fin.
- Son emprendimientos *autogestionados*, ya que no existe en ellos un dueño o un patrón, sino que el conjunto de los trabajadores que los integran son colectivamente propietarios y/o poseedores de los medios de producción, y quienes se organizan y toman decisiones –de acuerdo con ciertas reglas explícitas o implícitas que ellos mismos se dan– bajo formas democráticas y participativas.
- Se trata de emprendimientos que llevan adelante actividades de *producción* de bienes y servicios, principalmente destinados para la venta en los mercados y la *generación de ingresos monetarios*, si bien es posible que una parte significativa de la producción sea distribuida directamente entre los trabajadores y destinada al *autoconsumo*, o bien al intercambio o *trueque* en mercados solidarios con moneda social.
- En estas organizaciones, las *prácticas y relaciones sociales* se apoyan en el reconocimiento de *valores* tales como solidaridad, confianza y pluralismo, tanto hacia adentro del grupo de trabajadores (lo que se manifiesta, por ejemplo, en la distribución con tendencia igualitaria

del ingreso neto producido), como hacia afuera, en las relaciones con la comunidad de la que forman parte.

- Finalmente, los EATA son organizaciones económicas cuyo *objetivo y sentido último* es la *reproducción de la vida* de los trabajadores y sus familias, están orientados hacia la *satisfacción de sus necesidades* y no hacia la acumulación de ganancias y capital.

Este conjunto de rasgos construyen un “modelo o tipo ideal” de EATA. Consideramos que este tipo de emprendimientos<sup>4</sup> presentan en la realidad las características recién planteadas, aunque asumimos que todos los rasgos no se dan de la misma forma y en la misma intensidad en todos los EATA, sino que se manifiestan en las prácticas de manera gradual y tendencial (Gaiger, 2004a)<sup>5</sup>.

En esta definición de los EATA nos interesa remarcar que se trata de *emprendimientos de trabajadores* (no hablamos de *emprendedores*, por la carga de significado que lleva actualmente ese concepto<sup>6</sup>), cuya *lógica* está estrechamente vinculada a la de las *unidades domésticas* de sus integrantes<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> En nuestra opinión, dentro de este recorte empírico quedan comprendidos diversos tipos de emprendimientos asociativos, por ejemplo: emprendimientos barriales que agrupan a un conjunto pequeño de trabajadores, vinculados por relaciones de parentesco o vecindad, para la producción de bienes (alimentos, textiles, artesanías, etc.) en sus viviendas y venden en mercados locales; organizaciones de productores locales que se juntan para financiarse, comprar, producir y/o vender colectivamente; empresas recuperadas por sus trabajadores, luego organizadas como cooperativas; entre otros emprendimientos que podemos observar frecuentemente en la realidad latinoamericana.

<sup>5</sup> Cabe aclarar y reconocer que en nuestros países y dentro del campo de la ESyS, se ha venido planteando en los últimos años una variedad de conceptualizaciones que intentan dar cuenta de este tipo de organizaciones. Algunas de ellas nos han resultado particularmente enriquecedoras [Organizaciones Económicas Populares (Razeto, 1990), Emprendimientos Económicos Solidarios (Gaiger, 2004a), Empresas Sociales (Abramovich y otros, 2003), Emprendimientos Asociativos Mercantiles (Coraggio, 2005) (ICO/UNGS, 2009)] y las hemos utilizado en distintos trabajos previos (Vázquez, 2003) (Abramovich y Vázquez, 2005) (Deux Marzi y Vázquez, 2009).

<sup>6</sup> Ver Hespanha (2009) y Gaiger (2008).

<sup>7</sup> Siguiendo a Coraggio, sostenemos que los emprendimientos autogestionados por trabajadores deben ser comprendidos en el marco de la estrategia compleja –que combina y complementa diferentes actividades y decisiones– a través de la cual las unidades domésticas realizan su *fondo de trabajo* para reproducir de la mejor manera posible la vida del conjunto. Así, la racionalidad económica de las unidades domésticas induce a los emprendimientos de los trabajadores a funcionar con una *lógica* orientada hacia la *reproducción ampliada de la vida de todos sus miembros* (Coraggio, 1999).

## 4. Análisis del potencial del trabajo asociativo y autogestionado

En el marco de los aportes y discusiones conceptuales sobre el trabajo asociativo y autogestionado, diversos autores del campo de la ESyS han profundizado en el análisis de *su potencial como forma específica de trabajo*. Presentaremos a continuación una síntesis de estos argumentos, separando analíticamente este potencial en tres dimensiones: 1) la productiva, 2) la formativa y 3) la política.

### 4.1 La productividad específica del trabajo asociativo y autogestionado

Uno de los primeros en plantear el potencial productivo del trabajo asociado y autogestionado fue el chileno Luis Razeto hacia finales de los '80, cuando a partir de la reflexión sobre la experiencia de las Organizaciones Económicas Populares, desarrolló el concepto del “Factor C”: se trata de un elemento comunitario, de acción y gestión conjunta, cooperativa y solidaria, que está presente y se activa en estas unidades económicas, y genera una particular productividad y efectos concretos en el resultado de la operación económica (Razeto, 1990).

“El factor C tiene expresiones variadas: se manifiesta en la cooperación en el trabajo que acrecienta la eficiencia de la fuerza laboral; en el uso compartido de conocimientos e informaciones que da lugar a un importante elemento de creatividad social; en la adopción colectiva de las decisiones, en una mejor integración funcional de los distintos componentes sociales de la empresa, que reduce la conflictualidad y los costos que de ésta derivan; en la satisfacción de necesidades de convivencia y participación, que implica que la operación de la empresa proporciona a sus integrantes una serie de beneficios adicionales no contabilizables monetariamente, pero reales y efectivos; en el desarrollo personal de los sujetos involucrados, derivados de la comunicación e intercambio con personalidades distintas, etc. En síntesis, el factor C significa que la formación de un grupo, asociación o comunidad, que opera cooperativa y coordinadamente, proporciona un conjunto de beneficios a cada integrante, y un mejor rendimiento y eficiencia a la unidad económica como un todo, debido a una serie de economías de escala, economías de asociación y externalidades, implicadas en la acción común y comunitaria” (Razeto, 1990:132-133).

Uno de los autores que retoma esta idea y la desarrolla con mayor profundidad es el brasileño Luiz Inácio Gaiger, quien luego de varios estudios teóricos y empíricos sobre Emprendimientos Económicos Solidarios, afirma

que para su viabilidad es fundamental conocer y saber aprovechar las *virtudes de la comunidad de trabajo*, es decir explotar el *potencial productivo del trabajo asociativo* de manera que se pueda plasmar en resultados económicos concretos.

¿Qué efectos positivos puede producir el trabajo asociativo y autogestionado en estos emprendimientos? Gaiger sostiene que muchos y muy importantes, sintéticamente:

- la cooperación en el trabajo multiplica la capacidad individual de cada trabajador;
- las decisiones colectivas conducen a resultados más eficientes;
- compartir conocimientos e información estimula la innovación y reduce costos de transacción;
- la confianza y el sentido de pertenencia a un proyecto común estimulan y motivan adicionalmente (Gaiger, 2008).

Según este autor, la autogestión, la asociatividad y la solidaridad, más allá de ser características de estas experiencias, pueden ser el factor clave de los Emprendimientos Económicos Solidarios, porque ponen en funcionamiento *tres circuitos* que a su vez se refuerzan y complementan, configurando así una especie de círculo virtuoso, cuyo análisis –basándonos en Gaiger (2004b:389-391)– presentamos a continuación:

En primer lugar, la práctica de la *autogestión* genera tres efectos importantes: i) obstaculiza la introducción de prácticas no igualitarias, por el simple hecho de que todos participan de las decisiones (incluso los eventuales perjudicados); ii) aumenta el grado de compromiso de los miembros, refuerza los vínculos y favorece la construcción de un ambiente de confianza mutua y reciprocidad, en el cual el comportamiento de cada uno a favor del interés colectivo se apoya en la expectativa de que también así se comportarán los demás; iii) ayuda a incrementar la eficiencia en la producción, porque predispone a dedicar mayor atención y cuidados para optimizar el proceso productivo.

En segundo lugar, la práctica del *trabajo asociativo* desnaturaliza la organización del proceso productivo, ya que todo debe ser analizado y decidido concientemente, incluso la división de tareas entre los miembros. Esto promueve la creatividad de los trabajadores y la experimentación de nuevas maneras de hacer las cosas, estimula y activa capacidades tal vez desconocidas o adormecidas. La cooperación productiva favorece la polivalencia y la flexibilidad en el trabajo, en función de las necesidades circunstanciales. Dado que el trabajo de cada uno pasa a depender de las decisiones tomadas en conjunto, se vuelve

menos atractivo y más riesgoso el “no-participar” en ese proceso de decisión colectiva, se aumentan las posibilidades de que haya mayor compromiso con la gestión del emprendimiento.

La gestión y el trabajo compartidos funcionan en circuitos complementarios que se refuerzan mutuamente. Ambos introducen en los trabajadores el sentimiento de responsabilidad por los resultados del emprendimiento, por los ingresos de cada uno, por la sobrevivencia de todos. Los intereses individuales van dejando lugar, progresivamente, a comportamientos solidarios (“una especie de altruismo recíproco”), cuya contrapartida no está solamente en ser correspondidos, sino en la gratificación moral y extra-material que proporciona. La socialización voluntaria de los medios de producción, asociada a procesos de trabajo necesariamente cooperativos desde el punto de vista técnico, fortalece los vínculos entre los trabajadores y la cooperación instala un círculo virtuoso, económica y socialmente productivo.

Por último, las experiencias muestran que a mayor grado de solidarismo interno también es mayor el *compromiso con las necesidades locales y con los problemas sociales en general*. Así entra en acción un tercer circuito, relacionado con los vínculos externos del emprendimiento: si la experiencia de la solidaridad (interna) forma parte de la base psico-social del grupo, eso estimula iniciativas en favor de la comunidad (externa) y proyecta esa identidad solidaria hacia el resto de la sociedad, fortaleciendo su capacidad para disputar recursos, tanto en los mercados como en las políticas públicas. Este resultado reafirma la imagen externa y la identidad del emprendimiento, y lo impulsa nuevamente a profundizar la práctica del trabajo asociativo y autogestionado, reforzando así el círculo virtuoso (Gaiger, 2004b).

Por su parte, Paulo Albuquerque (2004b) también propone una serie de aspectos positivos o ventajas del trabajo autogestionado en comparación con el trabajo asalariado:

- ampliación de la capacidad productiva de los trabajadores debido al ambiente más democrático;
- mayor aprovechamiento y conservación de la experiencia y los conocimientos de los trabajadores, porque hay menor rotación que en las empresas capitalistas;
- mayor cuidado de cada trabajador en la calidad de la producción, porque se siente directamente responsable y motivado a aumentar los rendimientos;

- mayor compromiso personal del trabajador con las tareas productivas de sus compañeros, al desaparecer la confrontación tradicional entre patrón y empleado;
- la presión del grupo configura un proceso de vigilancia mutua que reduce el ausentismo, castiga la pereza, aumenta la eficacia de la organización y a la vez reduce costos de supervisión y control;
- un ambiente participativo facilita la comunicación y ésta, a su vez, favorece la identificación de problemas y alternativas de solución;
- mayor capacidad de flexibilizar horarios o condiciones de trabajo por consenso ante situaciones que lo requieran, minimizando conflictos.

Finalmente, Paul Singer (2007) considera que la *autogestión de una empresa solidaria es totalmente diferente a la gestión capitalista*, porque:

- los conflictos entre intereses sectoriales son mucho menores y porque pueden ser planteados abiertamente y resueltos participativamente;
- las informaciones relevantes están disponibles y accesibles a todos, para que todos puedan participar en las decisiones;
- en las decisiones colectivas, puede aprovecharse la experiencia de todos y no sólo la de los “gerentes”, lo que permite decisiones más acertadas;
- esta última ventaja tiene un costo: el proceso participativo demanda más tiempo, las decisiones estratégicas pueden aguantar ese costo, en cambio las más operativas y cotidianas deben ser delegadas en algún responsable.

Según este autor la autogestión democrática es perfectamente compatible con una gerencia eficiente y de avanzada<sup>8</sup>, siempre que haya capacidad de formular, debatir y decidir participativamente las propuestas alternativas frente a cada problemática (Singer, 2007).

En este punto creemos necesario plantear una distinción analítica que hasta el momento no hemos tenido en cuenta: así como el trabajo asociativo y autogestionado puede generar muchas ventajas *hacia adentro* de una unidad

---

<sup>8</sup> Singer discute la creencia generalizada acerca de la incapacidad de los trabajadores para gerenciar eficientemente las empresas, basada en la idea de que la “administración de empresas” es una ciencia que debe ser aprendida en las universidades. Para este autor, la administración es un arte, dado que las problemáticas a enfrentar son tan variadas que sus soluciones no pueden ser generalizadas (Singer, 2007).

productiva (intra-organizacional), también existen ventajas generadas por la *asociatividad entre* distintas unidades productivas (inter-organizacional).

Varios de los argumentos recién presentados creemos que son aplicables para ambos tipos de asociatividad (intra e inter-organizacional); por ejemplo, las ventajas vinculadas con la comunicación, con las decisiones colectivas, con la confianza y el sentido de pertenencia a un proyecto, entre otras.

Sin embargo, podemos señalar algunas ventajas que pueden ser consideradas específicas de la *asociatividad inter-organizacional*:<sup>9</sup>

- aumento en la capacidad de negociación y acceso a mejores precios y condiciones en las relaciones comerciales con otros actores en los mercados (proveedores, clientes, competidores);
- reflexión conjunta, apoyo y colaboración para el diagnóstico y la resolución de problemas comunes;
- la construcción y el acuerdo de estrategias y planes conjuntos que impliquen desarrollos productivos interconectados (en cadena).

En un interesante trabajo sobre estrategias asociativas para micro y pequeñas empresas, Magnazo, Orchansky y otros (2007) plantean –entre otros– los siguientes beneficios:

- acceso a información, tecnología, financiamiento o capacitación, que para cada emprendimiento por separado resultaría inalcanzable por su elevado costo o difícil accesibilidad;
- manejo de mejor información de mercados y precios y reducción de costos de transacción;
- aprovechamiento de la especialización productiva y la complementariedad entre los asociados;
- incorporación de ideas, técnicas productivas y experiencias de aprendizaje de los demás socios.

En síntesis, hemos visto que son muchos y diversos los argumentos a favor de la existencia de una productividad específica del trabajo asociativo y auto-gestionado, la mayoría surgidos de la reflexión a partir de las prácticas.

---

<sup>9</sup> En realidad, muchas de estas ventajas también suelen ser aprovechables por toda clase de empresas, no sólo por los emprendimientos de trabajadores autogestionados. Estas cuestiones han sido estudiadas abundantemente desde distintas aproximaciones conceptuales (las redes, los clusters, el capital social, etc.).

## 4.2 Los saberes del trabajo asociativo y autogestionado y la construcción de una nueva cultura del trabajo

La experiencia del trabajo asociativo y autogestionado genera procesos de formación y construcción de nuevos saberes, así como el rescate y la revalorización de saberes previos de los trabajadores involucrados. Esto significa un recurso muy valioso, fundamental para el desarrollo de las iniciativas de este tipo, pero además (sostiene Tiriba) da lugar a la conformación de una “nueva cultura del trabajo” –alternativa a la asalariada y capitalista predominante–, sobre la cual pueden apoyarse diversos proyectos e instituciones que apunten a la construcción de otras formas de hacer economía, más democráticas y sustentivas (Tiriba, 2007).

Fischer y Tiriba (2009) definen a los *saberes del trabajo asociativo* como el conjunto de habilidades, informaciones y conocimientos (incluyen los aspectos materiales, intelectuales y subjetivos) originados en la propia actividad de trabajo y acumulados a lo largo de la experiencia histórica de los trabajadores que se asocian de forma autogestionada en la producción de bienes y servicios. Relacionan este concepto con las ideas de praxis, saber popular, saberes de la experiencia, conocimiento tácito, trabajo como principio educativo y producción de saberes en el trabajo.

“Las experiencias históricas de autogestión revelan que, en la lucha contra la explotación y la degradación del trabajo, no es suficiente que los trabajadores se apropien de los medios de producción. Esas prácticas muestran que hay una necesidad de articulación de los saberes del trabajo, fragmentados por el capital, y de apropiación de los instrumentos teórico-metodológicos que les permiten comprender los sentidos del trabajo y seguir con la construcción de una nueva cultura del trabajo y de una sociedad de nuevo tipo” (Fischer y Tiriba, 2009:327).

Recuperando a Gramsci, estas autoras señalan que en la “escuela del trabajo” –especialmente en las vivencias del trabajo asociativo y autogestionado– las personas pueden otorgar sentido a lo vivido o realizado y transformar sus vivencias anteriores y actuales en experiencias propiamente formadoras, mediante la comprensión del cómo y del por qué se dan determinados modos de hacer, pensar o sentir<sup>10</sup>. Vivencias comprendidas y apropiadas pueden ayudar a cada trabajador o colectivo de trabajadores en la construcción o modificación

<sup>10</sup> “En las sociedades de clase, en general, los trabajadores interrumpen su escolarización para poder sobrevivir, y así dejan de apropiarse del saber formal; no obstante, durante esa trayectoria, producen otros saberes, valores y hábitos relacionados al trabajo y a la vida fuera de la escuela.

de sus proyectos de vida. En la perspectiva de una nueva cultura del trabajo, los saberes del trabajo asociativo y autogestionado necesitan ser identificados, reconocidos y legitimados.

“Para sujetos comprometidos con iniciativas de trabajo asociado, ocurre la identificación, reconocimiento, análisis, crítica y legitimación de saberes y experiencias producidas en actividades anteriores de trabajo asalariado, en relación de continuidad y ruptura con la experiencia y los saberes producidos en el ambiente de trabajo asociado. Se trata, entonces, del desarrollo de la praxis crítica” (Fisher y Tiriba, 2009:328).

En varios trabajos, Lia Tiriba destaca el *potencial pedagógico* del trabajo asociativo y autogestionado, y otorga un gran valor a toda experimentación de este tipo, aún las consideradas “fracasos” por sus propios protagonistas<sup>11</sup>. La autora asume que esta “nueva cultura del trabajo”<sup>12</sup> se va construyendo contradictoriamente en el seno de sociedades capitalistas, a través de procesos de disputa por la legitimación y validación social de este modo de producir y reproducir la existencia (Tiriba, 2000, 2001, 2007).

“En el contexto contradictorio presente en las Organizaciones Económicas Populares, las personas se dan cuenta de la existencia de otra forma de producir: menos violenta, menos jerárquica, más humanizada... Y es el embrión de una nueva cultura del trabajo. [...] la potencialidad de la

---

Esos saberes quedan pendientes de crítica y formalización, como un derecho a ser conquistado” (Fisher y Tiriba, 2009:328).

<sup>11</sup> Con respecto a los aprendizajes generados en situaciones de “fracaso”, Albert O. Hirschman, luego de conocer y estudiar diversas experiencias asociativas latinoamericanas, plantea una hipótesis que denomina “Principio de Conservación y Mutación de la Energía Social”: refiere a la gran cantidad de gente con experiencias en luchas sociales radicales fracasadas, que luego de algunos años renuevan sus energías en proyectos distintos, más pequeños, asociativos y exitosos. Sostiene que la vivencia anterior de una experiencia de unidad y trabajo en común disipa la tendencia al aislamiento y la “desconfianza original” y se convierte en el capital (intangibles, social) necesario para iniciar nuevos emprendimientos populares asociativos (Hirschman, 1986).

<sup>12</sup> “Concebimos a la *cultura del trabajo* como un conjunto de prácticas, valores y conocimientos que se materializan en el proceso de trabajo propiamente dicho, que se refleja no sólo en las relaciones de mercado, sino también en las de convivencia internas y externas al emprendimiento. Desde el punto de vista político e ideológico, los supuestos que nos señalan los marcos fundamentales de una cultura del trabajo de nuevo tipo serían las relaciones de producción caracterizadas por la perspectiva del valor de uso y no del valor de cambio, por las cuales el trabajador recupera el sentimiento de productor y sujeto-creador de sí mismo y de la historia y en las cuales tienden a diluirse la propiedad individual de los medios de producción y la jerarquía asegurada por los que ‘saben’” (Tiriba, 2007:200).

economía popular reside en el hecho de que ella puede constituirse en un amplio proceso práxico-educativo, en una escuela que debe ser vivida no sólo para atenuar los problemas del desempleo, sino también para que los trabajadores y la sociedad descubran una nueva manera de hacer y concebir las relaciones económicas y sociales tanto en el ámbito del lugar de trabajo como en toda la sociedad” (Tiriba, 2007:221).

#### **4.3 Las experiencias de trabajo asociativo y autogestionado y su potencial para la construcción política del proyecto de otra economía**

Esta es una cuestión controvertida en el campo de la ESyS: así como algunos autores señalan su escepticismo en relación con la potencialidad de las experiencias de trabajo asociativo y autogestionado en términos de creación de una nueva conciencia política contrahegemónica (Quijano, 2007; Gaiger, 2007), otros afirman la capacidad que muestran estas experiencias en la conformación de sujetos colectivos que impulsen cambios políticos significativos (Tiriba, 2007; Coraggio, 2002; Núñez, 1996).

Como hemos mencionado anteriormente, el concepto de *autogestión* estuvo vinculado históricamente a un proyecto de organización social alternativo, basado en la autonomía y la autodeterminación de las personas y sus asociaciones. Por ello, al hablar de *trabajo asociativo y autogestionado*, entendemos que estamos politizando el concepto de trabajo asociado, incorporándole un *contenido contrahegemónico*.

Para el nicaragüense Orlando Núñez, la autogestión y el asociativismo son los dos principios fundamentales de su propuesta socio-política alternativa. Núñez plantea un proyecto que, partiendo de la *economía popular* vaya evolucionando hacia una *economía asociativa y autogestionaria*. Sostiene que los sujetos de la economía popular no solamente se “refugian” en la producción mercantil, sino que tienen una “estrategia asociativa y autogestionaria” en torno de esa producción, como proyecto de emancipación. La extensión del trabajo asociativo y autogestionado es considerada estrategia de resistencia y a la vez de construcción política del proyecto alternativo (Núñez, 1996).

Más allá de las controversias —que en algunos casos obedecen a diferencias de matices o énfasis circunstanciales—, nuestra postura es que efectivamente existe un potencial de construcción política a partir de la experiencia del trabajo asociativo y autogestionado, pero consideramos que el desarrollo de ese *potencial depende de la articulación* de los emprendimientos entre sí y con otros actores

y movimientos sociales. Para nosotros, esta articulación de alianzas amplias y transversales puede plantearse en base a ciertos acuerdos básicos, por ejemplo la jerarquización del derecho al trabajo para todos, especialmente frente al derecho irrestricto a la propiedad privada. Este principio puede resultar de aplicación práctica en numerosos conflictos (sociales, laborales, ambientales, etc.) y agrupar a diversos movimientos sociales y políticos<sup>13</sup> (Coraggio, 2007; Vázquez, 2011).

La participación en los emprendimientos asociativos autogestionados lleva a muchos trabajadores a vivenciar una *experiencia social diferente*, en la que se ocupan roles y lugares que les permiten recuperar una visión más integral del proceso de producción material, en la que se aprende a participar y decidir democráticamente, en la que se recuperan y amplían conocimientos y capacidades. Estas experiencias suelen ser objeto de reflexión en el marco de dichos emprendimientos, y ese proceso contribuye a generar conciencia crítica y capacidad de identificarse y articularse con otros colectivos más amplios, formando parte así de un gran movimiento social contrahegemónico. No estamos afirmando que éste es el recorrido por el que necesariamente transita cada experiencia de trabajo asociativo y autogestionado; estamos señalando que es un camino posible y efectivamente transitado por muchas personas y grupos en diferentes sociedades.

## **5. El trabajador autogestionado como sujeto y categoría emergente**

En esta parte del capítulo haremos referencia al proceso de construcción de la identidad de los trabajadores autogestionados y a su actual falta de reconocimiento externo, lo que restringe sus posibilidades de acceso al Sistema de Seguridad Social, entre otros derechos históricos de los trabajadores.

### **5.1 La identidad en construcción de los trabajadores autogestionados**

De acuerdo con lo planteado hasta aquí –y según nuestro punto de vista– esta nueva identidad en construcción dentro de los trabajadores tiende a conformarse en la confluencia de la experiencia asociativa y la experiencia de la autogestión. Nos hemos preguntado si puede haber trabajadores asociados

---

<sup>13</sup> Esto es lo que ha sucedido en muchos conflictos en torno a la recuperación de empresas en Argentina –los casos de Zanon y Brukman fueron de los más resonantes–, cuyos trabajadores fueron apoyados masivamente por otras organizaciones (estudiantiles, sindicales, asambleas barriales) y por los trabajadores de las otras empresas recuperadas.

o autogestionados que no formen parte de organizaciones asociativas o autogestionadas; y hemos concluido que no: si hay cooperación en el trabajo para realizar ciertas tareas, pero bajo relación de dependencia y autoridad de un patrón, entonces no estamos hablando de *trabajadores asociados* como aquí los conceptualizamos; del mismo modo, si bien los trabajadores individuales por cuenta propia no son dependientes y de alguna manera se “autogestionan”, tampoco los estamos considerando *trabajadores autogestionados*, porque no están asociados con otros. Sostenemos que los dos componentes son imprescindibles para dar lugar a esta identidad emergente y alternativa a la de trabajadores asalariados, dependientes y heterónomos<sup>14</sup>.

Los brasileños Ana Rita Trajano y Ricardo Carvalho han analizado la cuestión de la identidad en relación con los trabajadores autogestionados. Para enmarcar sus reflexiones parten de la idea básica del ser humano concebido como un ser social, en la cual el trabajo ocupa un lugar central. Se apoyan en la tesis de “la centralidad del trabajo para la sociedad contemporánea y para el proceso de construcción identitaria de los sujetos trabajadores” (Trajano y Carvalho, 2004:278).

Estos autores entienden que los “trabajadores autogestionados” son aquellos que integran los emprendimientos asociativos y autogestionados, y sostienen que están inmersos en un proceso (individual y colectivo) de construcción de esta identidad, de tensión en relación con la identidad de trabajadores asalariados o dependientes que muchos de ellos tuvieron anteriormente o que pervive en el imaginario social como la idea misma de “trabajo”. La experiencia de construcción del trabajo asociativo y autogestionado y de la autonomía de los trabajadores “no constituye un proceso lineal, sin conflictos ni contradicciones. Exige la ruptura con prácticas heterónomas, paternalistas, autoritarias, en las que el otro decide por mí, en las que las normas y valores deben ser interiorizados, sin la posibilidad de reflexión y crítica.” Encuentran que “hay una cierta dificultad por parte de los trabajadores para asumir la autonomía, lo que no quiere decir que los procesos de autonomización no estén en marcha”, y en este sentido afirman que “no se puede hablar de un proceso homogéneo y armónico de construcción identitaria de los sujetos trabajadores en las configuraciones socio-productivas autogestionarias y solidarias” (Trajano y Carvalho, 2004:279).

---

<sup>14</sup> Desde aquí en adelante –y en sintonía con el uso más común en nuestro país– utilizaremos la denominación de “trabajadores autogestionados” para referirnos a estos trabajadores, que como estamos argumentando también son y podrían ser llamados “trabajadores asociados”, como los denominan usualmente en Brasil.

Fisher y Tiriba también señalan la gran significación y al mismo tiempo la dificultad que implica este proceso de construcción y legitimación de una nueva identidad para cierto conjunto de los trabajadores en pleno contexto capitalista:

“El trabajo asociado está instituyéndose en el propio contexto de la formación social capitalista, y necesita conquistar su espacio en tanto alternativa para la clase trabajadora de liberación de las diversas formas de trabajo enajenado. Los sujetos directa o indirectamente involucrados en experiencias de trabajo asociado están viviendo un proceso de disputa por la legitimación y validación social de ese modo de producción de la existencia. Dicha disputa también ocurre de forma subjetiva, individual y colectiva entre esos sujetos. Son procesos de legitimación y validación de una forma nueva de producir el trabajo y la vida social, o de [lo contrario] mantenerse apegados al trabajo asalariado y a la cultura capitalista que le corresponde” (Fisher y Tiriba, 2009:329).

## **5.2 La falta de reconocimiento actual de esta categoría de trabajadores y su limitado acceso a la seguridad social**

Actualmente no existe una categoría ocupacional reconocida que dé cuenta de la existencia de los “trabajadores autogestionados”. Las categorías ocupacionales utilizadas en las estadísticas nacionales (por ejemplo, en la Encuesta Permanente de Hogares en la Argentina), en consonancia con las internacionales (por ejemplo, las que se utilizan en la Organización Internacional del Trabajo), son las siguientes:

- Asalariados: personas que trabajan en relación de dependencia.
- Trabajadores familiares sin remuneración: dirigidos por un familiar, no reciben pago por su trabajo.
- Patrones: trabajan sin relación de dependencia, son únicos dueños o socios activos de una empresa y emplean como mínimo a una persona asalariada.
- Trabajadores por cuenta propia: utilizan sólo su propio trabajo personal, no emplean asalariados, usan sus propios medios de producción.

En ninguna de estas categorías se puede incluir conceptualmente a los trabajadores autogestionados. A modo de ejemplo, pensemos en un conjunto de trabajadores asociados en una cooperativa de trabajo, y observemos que:

- no son asalariados porque no están en relación de dependencia con las cooperativas de la cual son asociados (conceptualmente, están más cerca de ser “dueños” de la empresa que asalariados);
- no son patrones, porque si bien son socios de una empresa, no emplean a otros trabajadores como asalariados;
- no son trabajadores por cuenta propia porque trabajan con otros, no desarrollan su actividad a partir de su solo trabajo personal, sino del trabajo asociativo;
- obviamente, tampoco son trabajadores familiares sin remuneración.

Esto resulta problemático en una clasificación que pretende ser exhaustiva, y a su vez produce otros “vacíos” normativos y de políticas en relación con estos trabajadores. Las estadísticas no pueden medir qué cantidad de trabajadores son autogestionados, ello contribuye a que en tanto categoría laboral permanezca en cierta forma invisibilizada en la actualidad.

El mencionado problema conceptual tiene consecuencias en las normativas vinculadas a la seguridad social, que se basan en las categorías existentes y reconocidas. En la práctica, a los efectos de posibilitar su acceso al Sistema de Seguridad Social, los trabajadores autogestionados suelen encuadrarse dentro del conjunto de los trabajadores autónomos. Ello les acarrea enfrentarse a las mismas problemáticas que el conjunto de los autónomos en el marco de un Sistema de Seguridad Social que en general ha sido construido en función de la figura de trabajador asalariado en relación de dependencia<sup>15</sup>.

A esta limitación se le agrega que tampoco la legislación cooperativa en los niveles nacionales suele incorporar la idea del trabajador autogestionado, sino que asimila al socio cooperativista a un empresario autónomo:

“Actualmente, el marco normativo que contiene a los trabajadores autogestionados es el relativo a la forma jurídica de asociación cooperativa que los hace aparecer como pequeños empresarios que, asociados entre sí, de manera solidaria e igualitaria –distinto a otro tipo de sociedades comerciales– tienen el objetivo de producir bienes o servicios. Sin embargo, lo que reconoce la legislación cooperativa no es el carácter colectivo del trabajo en sí mismo –con la transformación de las lógicas económicas que ello

---

<sup>15</sup> Ver el capítulo 2 del presente libro para un análisis de estas diferencias de coberturas entre asalariados y las otras categorías de trabajadores; y el capítulo 5 para un mayor detalle de las dificultades específicas que experimentan los trabajadores autogestionados en el acceso a los distintos componentes de la seguridad social.

implica— sino la propiedad del capital, de los medios de producción. Es ésta, en cierta forma, una de las razones por las que el trabajador asociado en una cooperativa es antes que nada reconocido, por el marco jurídico y fiscal, como un autónomo o un empresario individual. No hay legislación cooperativa específica ni tributaria que contemple los múltiples rasgos colectivos que la forma de trabajo autogestionado presenta” (Chulman, 2008:1-2).

Como veremos a continuación, muchos trabajadores autogestionados y sus organizaciones han tomado conciencia de esta situación de desigualdad frente a otros trabajadores y están realizando reclamos y propuestas de cambios normativos que les permitan mejorar su acceso a los beneficios de la seguridad social. No obstante, este reclamo es parte de un objetivo mayor: el del reconocimiento social y estatal de su carácter de “trabajadores” que en estos tiempos están construyendo formas alternativas de producción y distribución, a través de nuevas organizaciones de trabajo asociativo y autogestionado. Estas reivindicaciones se enmarcan en la larga historia de luchas por los derechos de los trabajadores y plantean que el estado debe garantizar que los trabajadores autogestionados gocen de las mismas condiciones laborales que los trabajadores asalariados, incluyendo el acceso en igualdad de condiciones a todos los componentes de la seguridad social.

### **5.3 El trabajador autogestionado como nuevo sujeto de derecho**

La presentación de un caso puede contribuir a una mejor comprensión de las últimas cuestiones planteadas. En nuestro país, se viene impulsando el reconocimiento y la construcción colectiva de la identidad de “trabajadores autogestionados” desde un conjunto importante de empresas recuperadas<sup>16</sup> nucleadas en torno de la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA) en el marco de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Nos referiremos brevemente a la manera en la que han evolucionado sus discusiones, conceptualizaciones y reivindicaciones en torno a esta categoría de trabajadores.

Según Valeria Chulman (2009) la definición conceptual de “trabajadores autogestionados” dentro de ANTA se ha dado como proceso y ha tenido varias

---

<sup>16</sup> Según datos provistos por las propias organizaciones que las agrupan (ANTA, MNER, FACTA, FERICOTRA, MNFR), habría aproximadamente 270 empresas recuperadas en la Argentina (CONTA, 2010). Un estudio recientemente publicado por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA pudo relevar 205 empresas recuperadas en donde están participando 9362 trabajadores (ver <http://www.recuperadasdoc.com.ar/>).

etapas. En una primera etapa –que comienza en los tiempos de la profunda crisis entre 2000 y 2002, y culmina con la constitución formal de ANTA a fines de 2005– se buscaba principalmente aumentar la visibilidad de los trabajadores autogestionados como “sujeto social y político” emergente (aunque sin “identidad propia”), y se planteaba lograr un “régimen laboral y fiscal” que garantizara “los mismos derechos con que cuentan los trabajadores asalariados”.

En ese marco, en los documentos fundacionales de la asociación se define que pueden ser miembros de ANTA 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 intereses de todos los trabajadores que la componen” (ANTA, 2005). “Es así que un trabajador autogestionado es definido por su pertenencia a una organización productiva, cualquiera sea la figura jurídica adoptada, siempre que la organización del trabajo y la producción sea autogestionada y autónoma” (Chulman, 2009).

Los trabajadores autogestionados de ANTA buscaban en esta etapa diferenciarse explícitamente de la categoría de “trabajador autónomo” usualmente utilizada para denominar a los trabajadores cuentapropistas o independientes al frente de emprendimientos individuales. Dos razones fundamentales se aducían para justificar dicha estrategia: por un lado, escapar del régimen legal específico que regula a los “autónomos” en nuestro país (el “monotributo”), por considerarlo regresivo e injusto; por otro lado, dejar clara la opción por el trabajo asociativo, reconociendo su potencial específico, tanto económico como político.

En una segunda etapa (entre 2006 y 2008) se produjo un crecimiento de ANTA y la incorporación de nuevas organizaciones productivas, proceso que llevó a una necesaria rediscusión y ampliación de la noción de trabajador autogestionado. En ese marco se planteó que la identidad del trabajador autogestionado incluye el “vivir de la propia capacidad de trabajo sin explotar la de ninguna persona”. Se consolidó la convicción de que las organizaciones autogestionadas no tienen el lucro como finalidad y no explotan trabajo ajeno.

Ahora bien, se siguió enfatizando que estas capacidades de trabajo se tienen que poner en juego en forma asociativa, colectivamente: “el carácter asociativo de la organización de trabajo autogestionado resulta central en su propia definición, ya que es sobre todo en ese aspecto en donde se expresa la capacidad redistributiva de esta forma de trabajo”. Esta fortalecida opción por

el trabajo asociativo y autogestionado se debe desarrollar en dos dimensiones: por un lado, internamente a la organización, como apuesta a las capacidades colectivas de trabajo; y por otro lado, la asociatividad externa como “condición para disputar espacios en el campo económico y acumular fuerzas en el político” (Chulman, 2009).

También se afirmó la idea de que las organizaciones de trabajadores autogestionados no sólo apuntan a la recuperación o creación de fuentes de trabajo, sino también a la resolución de ciertas necesidades de las comunidades territoriales en las que están insertas.

“No se trata únicamente de desarrollar experiencias desde las que se genere algún trabajo y algún ingreso para resolver algunas necesidades familiares. Se trata, más bien, de aportar a producir las condiciones económicas para que socialmente se genere trabajo en condiciones dignas; ingresos suficientes que apunten a garantizar un piso de necesidades [...] [y la] apertura del debate en torno a cuáles son tales necesidades y cómo son satisfechas para todos” (Chulman, 2009).

En una tercera etapa, desde 2009 hasta la actualidad, se producen avances importantes en varios aspectos. Por un lado, se logran acuerdos básicos y estratégicos con el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) —otra organización que agrupa a un conjunto amplio de experiencias de este tipo en Argentina— con la que deciden conformar la Coordinadora Nacional de Trabajadores Autogestionados (CONTA) y encaran conjuntamente la organización de un encuentro nacional de trabajadores autogestionados en 2009, y de un encuentro latinoamericano de empresas recuperadas y trabajadores autogestionados para fines de 2010.

“Nacimos de la necesidad, de la emergencia, de la desesperación de perder el trabajo y lo único que nos abrió una puerta a la legalidad en ese momento fue constituirnos como cooperativas [...], pero hoy necesitamos un marco jurídico que nos contenga a todos. Venimos dando muchas batallas, gestionando, reclamando, trabajando por buscar herramientas jurídicas, organizativas, etc. [...] Estamos hoy fundando un nuevo camino, es lógico que toda construcción de poder lleva su tiempo de maduración y a veces un desarrollo lento. Creemos que [...] *es el tiempo de institucionalizar la nueva categoría social, o sea al trabajador autogestionado*” (CONTA, 2010:3, cursivas en el original).

Junto con este fortalecimiento organizativo y de potencial político, se da un nuevo paso en cuanto a la capacidad de reflexionar y comprender la propia

identidad que se va construyendo: “trabajamos la unidad de concepto, nos preguntamos qué decimos, qué entendemos cuando hablamos de trabajador autogestionado, para poder construir esta nueva definición colectivamente desde las experiencias” (CONTA, 2010:5). Desde este lugar, se define al *Trabajador Autogestionado como un nuevo sujeto de derecho*, y se decide exigir al estado que reconozca institucionalmente esta categoría, que modifique el marco normativo que regula este tipo de trabajo y que garantice los mismos derechos que les son reconocidos a los trabajadores dependientes.

“La autogestión es una necesidad, es una realidad. Si soñamos con una sociedad donde todas las personas tengan derecho al trabajo, aquí hay un camino a seguir. Esta es una experiencia que no agotó todas sus posibilidades, es una herramienta clave para la defensa del trabajo. [...] Planteamos la *necesidad de una nueva institucionalidad para el reconocimiento, de un nuevo sujeto de derecho: El Trabajador Autogestionado*. En la actual coyuntura político-social de nuestro país, encarar un proceso de construcción colectiva de *Nuevo Sujeto* contribuye al debate público, todavía pendiente, sobre las formas de gestión del trabajo autogestionado por sus trabajadores. Lo que implica dos ejes centrales de discusión: i) la producción, distribución, financiamiento y desarrollo de las actividades del mismo; ii) la definición de trabajador que queremos, para que el estado reconozca, legalice y promueva esta nueva figura, que parte nada menos que de la realidad. [...] La visión estratégica desde esta unidad de concepto implica instalar el nuevo sujeto político y construir la viabilidad política para la presentación del marco jurídico. [...] Por consiguiente, el trabajador autogestionado –en tanto nuevo sujeto social, económico, político y cultural– irrumpe en la actualidad como una nueva forma de organización y resistencia del campo popular, al tiempo que sienta las bases para instaurar un nuevo modelo de sociedad...” (CONTA, 2010:7-11, cursivas en el original).

## 6. Comentarios finales

Hemos presentado en este capítulo un análisis conceptual del trabajo asociativo y autogestionado, las organizaciones en donde se desarrolla, sus potencialidades específicas y la identidad en construcción de los trabajadores autogestionados, así como su reconocimiento como categoría y sujeto emergente. Las aproximaciones conceptuales las hemos desarrollado desde el campo –también abierto e incipiente– de la economía social y solidaria latinoamericana, con la intención y expectativa de contribuir al diálogo con otras miradas y perspectivas.

Nos hemos referido también –muy brevemente– a las mayores limitaciones que encuentran estos trabajadores para acceder a los derechos de seguridad social, en relación con otras categorías de trabajadores. Al respecto, notamos que en los últimos años se suman cada vez más voces y espacios en donde se plantean y recomiendan urgentes y necesarias modificaciones para un eficaz reconocimiento de estos trabajadores como sujetos de derecho.

En este sentido –y a modo de cierre del presente capítulo– nos parece interesante tener en cuenta que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los últimos años viene planteando la necesaria incorporación del trabajo autogestionado en el marco de su propuesta del “trabajo decente”. Una clara expresión de ello es el llamamiento internacional realizado por la OIT en el año 2002, a través de la “Recomendación 193: Sobre la promoción de las cooperativas”, en cuyo texto se plantea enfáticamente la necesidad de aplicar toda la legislación laboral y el compromiso estatal para garantizar los derechos de los trabajadores a los socios de las cooperativas de trabajo autogestionado.

Esta recomendación 193 se inscribe en el marco de la campaña mundial por un *trabajo decente para todos los trabajadores, dondequiera que se encuentren*. Entre sus propósitos está el desarrollo de las cooperativas como empresas autogestionadas inspiradas en la solidaridad, así como promover el papel que desempeñan en la transformación de actividades marginales de supervivencia (economía informal) en un trabajo amparado por la legislación. Para ello, propone la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas. Sobre las políticas públicas y el papel de los gobiernos, la recomendación afirma:

“Las políticas nacionales deberían, especialmente: a) promover la aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a todos los trabajadores de las cooperativas sin distinción alguna; b) velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo [...], y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas; [...] d) promover la adopción de medidas para garantizar que se apliquen las mejores prácticas laborales en las cooperativas [...]; g) promover la adopción de medidas relativas a la seguridad y salud en el lugar de trabajo; [...] l) tratar de mejorar las estadísticas nacionales sobre las cooperativas, con miras a su uso en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo” (OIT, 2002: punto 8).

Asimismo, esta recomendación alienta a que las *organizaciones de trabajadores* 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; promuevan el ejercicio de los derechos de los trabajadores asociados de las cooperativas (OIT, 2002).

En la elaboración de esta recomendación, la OIT trabajó articuladamente con la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), la principal institución del cooperativismo a nivel mundial. No es casual, entonces, que en la “Declaración mundial sobre cooperativismo de trabajo asociado” (aprobada en 2005) la ACI sostenga:

“...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).

La realidad es dinámica y los trabajadores autogestionados, una categoría y sujeto emergente. Confiamos en que, a partir de las reivindicaciones que está sosteniendo este conjunto cada vez más amplio de trabajadores y organizaciones que los representan, se irá logrando su reconocimiento social y político, y un mayor acceso a derechos por parte de estos trabajadores.

## Bibliografía

- Abramovich, Ana Luz y Vázquez, Gonzalo (2007): “Experiencias de Economía Social y Solidaria en la Argentina”, en Basualdo, Victoria y Forcinito, Karina (org.), *Transformaciones recientes de la economía argentina: pasado reciente y perspectivas*. Buenos Aires, Coed. Prometeo-UNGS, septiembre.
- Abramovich, Ana Luz y Vázquez, Gonzalo (2005): “Reflexiones sobre las formas de promoción y apoyo a emprendimientos productivos”, en *Revista Medio Ambiente y Urbanización* N° 61, IIED-AL, Buenos Aires, febrero.
- Abramovich, Ana Luz, Hintze, Susana, Montequín, Adriana y Vázquez, Gonzalo (2003): “Empresas sociales: características, problemas y perspectivas. Un estudio de casos de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Federico-

- Sabaté, Alberto (coord.), *Empresas Sociales y Economía Social: aproximación a sus rasgos fundamentales*, Cartilla N° 6 Programa de Desarrollo Local, ICO-UNGS, Los Polvorines, junio.
- Albuquerque, Paulo (2004a): “Asociativismo”, en Cattani, Antonio D., *La otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Altamira.
- Albuquerque, Paulo (2004b): “Autogestión”, en Cattani, Antonio D., *La otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Altamira.
- ANTA (2005): “Documento Fundacional y Programa”, Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA) en el marco de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Disponible en: <http://www.cta.org.ar/base/article1935.html>
- 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.
- CONTA (2010): “Por una nueva institucionalidad”. Mimeo, Florencio Varela, enero.
- Coraggio, José Luis (2007): “¿Qué entender por economía social?”, Introducción a *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*, Buenos Aires, Editorial CICCUS.
- Coraggio, José Luis (2005): *Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria*, trabajo presentado en el Panel sobre “Nuevas formas asociativas para la producción”, dentro del Seminario “De la Universidad pública a la sociedad argentina. El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad”, Universidad de Buenos Aires, 2-5 de agosto.
- Coraggio, José Luis (2002): “La economía social como vía para otro desarrollo social”, en *De la emergencia a la estrategia: más allá del “alivio de la pobreza”*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Chanial, Philippe y Laville, Jean-Louis (2009): “Asociativismo”, en Cattani,

- Antonio D., Coraggio, José Luis y Laville, Jean-Louis (organizadores), *Diccionario de la otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Altamira-Clacso.
- 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 la CTA, marzo. Disponible en: <http://www.cta.org.ar/base/article12464.html>, consulta 21.09.10.
- Chulman, Valeria (2009): “Los trabajadores autogestionados: una perspectiva desde la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados – CTA”. Mimeo
- Dal Ri, Neusa y Vieitez, Candido (2009): “Trabajo Asociado: Gestión democrática y cambio social”, en *Observatorio Social de Empresas Recuperadas y Autogestión* N° 1. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/empresasrecuperadas/>
- De Jesús, Paulo y Tiriba, Lia (2004): “Cooperación”, en Cattani, Antonio David, *La otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Altamira.
- Deux Marzi, María Victoria y Vázquez, Gonzalo (2009): “Emprendimientos Asociativos, Empresas Recuperadas y Economía Social en la Argentina”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* N°. 33, FLACSO-sede Ecuador, enero.
- Fischer, Maria Clara y Tiriba, Lia (2009): “Saberes del trabajo asociado”, en Cattani, Antonio D., Coraggio, José Luis y Laville, Jean-Louis (organizadores), *Diccionario de la otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Altamira-Clacso.
- Gaiger, Luiz Inacio (2008): “A dimensão empreendedora da economia solidária: notas para um debate necessário”, en *Revista Outra Economia* N°3, segundo semestre. Disponible en: [www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)
- Gaiger, Luiz Inacio (2004a): “Emprendimientos económicos solidarios”, en Cattani, Antonio D., *La otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Altamira.
- Gaiger, Luiz Inacio (2004b). “As emancipações no presente e no futuro”. En *Sentido e experiencias da economia solidaria no Brasil*. Editora da UFRGS, Porto Alegre.

- Gaiger, Luiz Inacio (2002): *A economia solidária diante do modo de produção capitalista*. Disponible en: [www.ecosol.org.br](http://www.ecosol.org.br)
- Hespanha, Pedro (2009): “Microempendedorismo”, en Cattani, Antonio D., Coraggio, José Luis y Laville, Jean-Louis (organizadores), *Diccionario de la otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Altamira-Clacso.
- Hirschman, Albert O. (1986): *El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina*, Serie de Economía, Fondo de Cultura Económica, México.
- Laville, Jean-Louis (2009): “Solidaridad”, en Cattani, Antonio D., Coraggio, José Luis y Laville, Jean-Louis (organizadores), *Diccionario de la otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Altamira-Clacso.
- Nascimento, Claudio (2008): “Autogestão: Economia Solidária e Utopia”, en *Revista Outra Economia* N°3, segundo semestre. Disponible en: [www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)
- Núñez, Orlando (1995): “La economía popular, asociativa y autogestionaria”, CIPRES, Managua.
- Razeto, Luis (1990): “Economía de Solidaridad y Organización Popular”, en *Organizaciones Económicas Populares. Más allá de la informalidad*, Servicio Cristiano de Cooperación, Buenos Aires.
- Singer, Paul (2007): “Economía Solidaria: un modo de producción y distribución”, en Coraggio, José Luis (org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Editorial Altamira.
- Singer, Paul (2004): “Economía Solidaria”, en Cattani, Antonio D., *La otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires, UNGS-Editorial Altamira.
- Tiriba, Lia (2008): “Cultura do trabalho, autogestão e formação de trabalhadores associados na produção: questões de pesquisa”, en *Revista PERSPECTIVA*, Vol. 26, N°1, 69-94, Florianópolis, jan./jun.
- Tiriba, Lia (2007): “Pedagogía (s) de la producción asociada: ¿hacia dónde camina la economía popular?”, en Coraggio, José Luis (org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, Buenos Aires,

UNGS-Editorial Altamira.

- Tiriba, Lia (2001): “Economía Popular e Cultura do Trabalho: Pedagogia(s) da produção associada”, Rio Grande do Sul, Editora UNIJUÍ, Ijuí.
- Tiriba, Lia (2000): “Economía popular y movimientos populares (y una vez más, el trabajo como principio educativo)”. Disponible en: <http://www.riless.org/>
- Trajano, Ana Rita y Carvalho, Ricardo (2004): “Identidad y trabajo autogestionario”, en Cattani, Antonio D., *La otra economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, Altamira-UNGS, Buenos Aires.
- Vázquez, Gonzalo (2011) “Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad” en Coraggio, José Luis y Federico-Sabaté, Alberto (dirs.) (2011): *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*, Buenos Aires, UNGS.
- Vázquez, Gonzalo (2009): “La Economía Social y Solidaria en América Latina: Propuesta de Economía Alternativa y su Aplicación al Análisis de Experiencias en Argentina”, EMES Conferences Selected Papers Series, ECSP-B08-07, junio. Disponible en: [www.emes.net](http://www.emes.net).
- Wyczykier, Gabriela (2007): “De la dependencia a la autogestión laboral: sobre la reconstrucción de experiencias colectivas de trabajo en la Argentina contemporánea”, Tesis de doctorado en ciencias sociales, FLACSO sede Argentina. Disponible en: [www.flacso.org.ar](http://www.flacso.org.ar)



# Capítulo 7

## Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina<sup>1</sup>

*Susana Hintze, María Victoria Deux Marzi  
y María Ignacia Costa*

### Presentación

En los últimos años comienza a discutirse en la Argentina propuestas de políticas que se diferencian de las de los '90, década en que el ajuste estructural y las políticas sociales compensatorias fueron asumidos como políticas de estado. En la etapa post-crisis 2001/2002 –en particular con el gobierno que se inicia en el 2003– toman peso políticas que por diversos medios fomentan el trabajo asociativo autogestionado como forma de autogeneración de ingresos<sup>2</sup>.

El estudio de este tipo de políticas –que denominaremos de promoción de la economía social y solidaria (ESS)– no puede centrarse en el estado sino que requiere un enfoque relacional que se sitúe en la interacción entre la institución estatal y la sociedad civil. Sin ir más lejos, la literatura las considera un ámbito fértil de reflexión sobre cuestiones como la generación de nuevos vínculos entre la sociedad civil y el estado, los cambios de la correlación de poder entre sus actores y la transferencias de responsabilidades entre una y otra esfera en la satisfacción de necesidades sociales (Hintze, 2009; Kapron y Fialho, 2003).

---

<sup>1</sup> Este capítulo es una versión revisada y actualizada de la ponencia “La institucionalidad política de la economía social y solidaria en Argentina” (Hintze y Deux, 2008).

<sup>2</sup> Utilizamos *trabajo asociativo autogestionado* en los términos que lo desarrolla G. Vázquez en el capítulo anterior, teniendo claro que para los organismos y programas analizados en la Argentina tal concepto opera de manera típico ideal y, de hecho, solamente algunas de sus características están presentes en la práctica.

Un paso previo a este tipo de reflexiones es el diagnóstico de lo existente. No disponemos en Argentina de un *mapa de los organismos públicos* dedicados a este tipo de intervenciones, que sirva como una primera sistematización del campo. Este trabajo es un esfuerzo en ese sentido, que toma como base dos relevamientos destinados a describir y analizar comparativamente los organismos públicos, sus políticas y programas de fomento de la economía social y solidaria a nivel nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los dos municipios de mayor tamaño del país: la ciudad de Rosario y la de Córdoba<sup>3</sup>.

Comenzar la descripción de lo existente en materia de políticas de promoción de la economía social y solidaria relevando dichos organismos públicos significa poner la mirada en el lugar donde las políticas se generan y asientan. Si disponer de cartografías es un requerimiento de la navegación en cualquier momento, la necesidad de construirlas muestra que la posibilidad de viajar se hace presente. Y en términos de un recorrido sistemático, decidimos que antes de interrogarnos sobre qué encontraremos en materia de estas políticas públicas, es pertinente la pregunta por el continente, esto es: ¿dónde buscarlas?

Asimismo, esto remite a la cuestión de la institucionalización de las políticas. En el marco de la estructura organizativa del estado en su conjunto, resulta claro que la importancia, visibilidad y el consiguiente acceso a recursos, no es igual si una política está en cabeza de un ministerio o tiene el nivel de programa en una dependencia de menor rango, para señalar solo situaciones polares. También dice de la posible orientación de las políticas de la economía social y solidaria a qué sector corresponde la repartición en que se encuentran ubicadas. Retomaremos estos aspectos más adelante.

En ambos momentos en el tiempo la tarea ha sido realizada recurriendo a fuentes secundarias. Para ello relevamos las páginas webs de todos los organismos públicos vinculados con la economía social y solidaria en las jurisdicciones mencionadas. Se solicitó en las Casas de Provincia en la CABA información y documentación del tipo de leyes, decretos y boletines oficiales. Cuando la infor-

---

<sup>3</sup> Un primer relevamiento de organismos públicos relacionados con políticas de promoción de la economía social y solidaria, dirigido por Susana Hintze y realizado por María Victoria Deux, se llevó a cabo en el marco del proyecto "Institucionalidad socio-económica y condiciones de vida: Economía Social y Política Social en la Argentina post-crisis 2001-2002", ICO/UNGS, durante los meses de abril-agosto 2007. Como actividad del proyecto de investigación que da lugar a este libro, el segundo relevamiento, a cargo de María Ignacia Costa, actualizó la información a diciembre del 2009. En algunos pocos casos ajustó la referida a junio 2007, por lo cual los datos difieren levemente de los que figuran en Hintze y Deux (2008).

mación obtenida por estas vías resultó insuficiente, se la complementó con partes de prensa, noticias institucionales y notas periodísticas. Contamos también con documentos enviados por correo postal y electrónico y con datos brindados por funcionarios de las reparticiones a quienes se contactó telefónicamente.

Los límites del análisis derivan de la propia metodología de abordaje: estamos aquí relevando aquello que los documentos –y los integrantes– de los propios organismos *dicen* respecto de sus misiones, funciones, objetivos. No disponemos aún de elementos sobre lo que *efectivamente hacen*, tarea que requiere un trabajo de investigación de otro tipo.

En lo que hace a la validez temporal de la información, el mapa aquí presentado es resultado de dos fotografías sobre los organismos públicos: una a mediados del 2007, que registra básicamente la situación durante el gobierno del Presidente Néstor Kirchner. Los organismos públicos mutan en el tiempo y sobre todo en los momentos de cambio político. En el segundo semestre del 2007 hubo elecciones en los ejecutivos de distintos niveles (presidente de la República, gobernadores e intendentes de la mayoría de las provincias) con traspaso de gobierno en el mes de diciembre de dicho año. La segunda fotografía registra las transformaciones ocurridas durante los dos primeros años de gobierno de Cristina Fernández.

La estructura de la exposición es la siguiente: en el primer apartado desarrollamos conceptualmente la noción de economía social y solidaria y presentamos los debates que inauguran este campo de intervención. En el segundo realizamos algunas precisiones metodológicas acerca de la construcción del mapa de organismos públicos para luego internarnos en el estudio propiamente dicho de las características de las unidades organizativas, a través de una mirada histórica que incluye su caracterización cuantitativa, así como la identificación de cinco etapas o momentos de creación. Seguidamente sistematizamos las unidades organizativas por jerarquía institucional, sus áreas de intervención, los destinatarios y las vinculaciones detectadas por modalidad de organismo (Economía Social Tradicional y Economía Social y Solidaria). Cerramos el capítulo con el señalamiento de algunas hipótesis sobre el surgimiento de las unidades de ESS y las modalidades de ambas orientaciones hasta el momento.

## 2. Las políticas públicas para la economía social y solidaria

Abarcamos con esta denominación a un conjunto de políticas públicas que se están desarrollando en los últimos años en América Latina con contenidos,

orientaciones e intensidad diferente. A efectos de su comprensión, depuradas de sus especificidades, podemos decir que todas tienen en común la promoción del trabajo asociativo autogestionado como forma de incidir en la reproducción de la vida.

Comenzando con una caracterización de tipo inductiva, la enumeración de sus intervenciones más típicas comprende entrega o gestión de subsidios, capacitación, asistencia técnica, tutorización, etc., con la finalidad de fomentar el trabajo asociativo autogestionado y la autogeneración de ingresos, promoviendo emprendimientos destinados a la venta de bienes y servicios en el mercado, y en algunos casos, a finalidades no mercantiles (de autoconsumo o cuidado comunitario por ejemplo). Con magnitudes y complejidades muy diversas sus programas comprenden desde el apoyo a emprendimientos mercantiles de pequeños grupos hasta cooperativas, empresas o redes de empresas autogestionadas por los trabajadores<sup>4</sup>.

En buena medida, son políticas dirigidas a población vulnerable y surgieron como respuesta a la desocupación, pobreza, exclusión en los momentos de mayor crisis. En nuestro país el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” –lanzado en agosto de 2003 y regulado en abril de 2004 (Resolución MDS 1375/04) en el Ministerio de Desarrollo Social– es uno de los exponentes más destacados de estas intervenciones, pero no el único, tal como veremos en la páginas siguientes.

En estos pocos párrafos dedicados al tema aparecen ya denominaciones diferentes para referirse a similares intervenciones<sup>5</sup>. Independientemente de sus

<sup>4</sup> Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (MDS Nación) durante el gobierno de Kirchner, realizaba una caracterización que incluía además las actividades individuales al señalar: “La definición de la economía social, desde nuestra perspectiva, se compone de tres grandes ramas. Por un lado las cooperativas y mutuales, que son lo más clásico o tradicional, implicando otra forma de organización interna y de distribución de la riqueza. En segundo lugar las empresas recuperadas, como una modalidad bastante novedosa, argentina. Por último, todo el mundo del emprendedorismo del autoempleo, tanto los individuales como los asociativos, incluyendo gasistas, plomeros, cuentapropistas y todos aquellos que emprenden una actividad productiva” (Arroyo, 2006<sup>a</sup>).

<sup>5</sup> A los ya mencionados (economía social, economía solidaria) podría agregarse los de “socioeconómica solidaria”, “economía del trabajo”, “economía de la solidaridad”, “economía de la vida”, “economía comunitaria”, cada uno de los cuales refleja tradiciones teóricas, culturales y políticas junto con realidades nacionales e históricas diferentes. Sobre esto se está dando un debate muy rico en América Latina. Coincidimos con José Luis Coraggio en los riesgos de un nominalismo temprano cuando señala “no hay nombre perfecto, porque ninguno puede abarcar adecuadamente todas las prácticas, proyectos, situaciones, experiencias que se están dando y que podemos pensar como posibles. Pretender que una palabra resuma todo esto es muy exigente.”

nombres estas acciones reconocen extensos antecedentes históricos (de Souza Santos, 2002; Singer, 2004). Para citar un solo ejemplo bastaría recordar la larga historia del movimiento cooperativista mundial, latinoamericano y argentino. La recuperación de tierras y empresas y la intervención del Estado ante estas acciones tampoco es una novedad de fin del siglo pasado<sup>6</sup>. No es nuestro objetivo detenernos en este punto sino agregar aquí otro elemento que hace a *su núcleo duro* en este momento de su desarrollo en la región: la existencia o no de un enfoque estratégico en su concepción.

En América Latina se encuentran enfoques que más allá de entender a la economía social y solidaria como un conjunto de políticas —en especial sociales relacionadas a la coyuntura crisis/post-crisis— ven la posibilidad de constituir la como una *estrategia* que dispute espacios con el capitalismo, o que se convierta, a largo plazo, en un alternativa superadora de éste. En esa línea avanza la llamada “economía del trabajo” de Coraggio o la relación que postula Singer entre economía solidaria, trabajo autónomo y socialismo.

Para lograrlo, hay acuerdo en que son necesarias políticas activas que simultáneamente a la atención de necesidades sociales básicas, aumenten la producción y el ingreso en la sociedad (Kapron y Fialho, 2003). Según Coraggio (1999) emprendimientos sociales insertos en circuitos de producción y circulación de bienes y servicios serían los encargados de asegurar, junto a las redes de actividades locales, la finalidad expresa de autosostenibilidad de una política basada en el trabajo solidario y el asociacionismo. Así este autor plantea la necesidad de transformar las políticas sociales compensatorias, focalizadas y

---

Frente a esto y antes de definir *un* nombre propone acordar en qué es en lo sustantivo a partir de la discusión sobre el sentidos y objetivos que plantean los actores sociales con sus acciones y proyectos, qué se está proponiendo como “programa” de la otra economía (intervención en un intercambio virtual de una lista latinoamericana realizado en junio/julio 2007). Optamos por la denominación de economía social y solidaria porque es la que tiende a englobar las diferentes perspectivas, siendo utilizada además por las redes de promoción e investigación en el tema (ripess-Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria y riless-Red de Investigadores Latinoamericanos en Economía Social y Solidaria).

<sup>6</sup> Según señala Lucita (2002), durante la primera mitad del siglo veinte, con la crisis del sector externo y su impacto sobre el mercado local, fueron numerosas las ocupaciones, especialmente en la rama textil. En el período 1958-1962, con la crisis del modelo de acumulación de capitales por la vía externa, se desarrolló una nueva oleada. En la mayoría de estos casos la ocupación fabril resultó inmediatamente seguida por la puesta en funcionamiento y la comercialización de su producción. Más recientemente, en los inicios de los años '70 los casos de la petroquímica PASA, en Rosario, y la papelería Mancusso y Rossi en La Matanza, así como la ocupación y puesta en producción de la automotriz FORD, en Pacheco en 1985, son los antecedentes inmediatos del proceso actualmente en curso.

asistencialistas propias del modelo neoliberal en “políticas socioeconómicas”, cuyo objetivo sea el desarrollo desde las bases de la sociedad. Esto requiere tanto un incremento como la reorientación de los recursos públicos, los cuales –actuando sinérgicamente con las organizaciones de la sociedad civil– promuevan el desarrollo de estructuras socioeconómicas sustentables.

Subyace a esta propuesta la interpretación de que el modelo de acumulación propio del capitalismo latinoamericano de la etapa de la globalización no está en condiciones de volver a integrar la masa de excluidos vía políticas keynesianas e intervenciones redistributivas propias del Estado de Bienestar en sus mejores momentos (Coraggio, 1999, Federico-Sabaté, 2003). A la vez se reconoce que el análisis de la relación entre las organizaciones de la economía estatal, la economía capitalista y las de la economía social y solidaria no es sencillo y requiere un tratamiento teórico y metodológico especial, que asuma el tema de los tres subsistemas con regulación estatal, mercantil y solidaria respectivamente formando lo que algunos autores denominan una economía plural (Federico-Sabaté y Hintze, 2004).

Desde los *enfoques estratégicos* (denominación con la que pretendemos distinguirlos de los que ven a este tipo de políticas como una forma más de atender la reproducción brindando asistencia, diferente, pero asistencia al fin) surge la necesidad de pensar la transición. Coraggio reconoce que una transición institucional “entre la actual diferenciación entre programas sociales y económicos y su integración/superación”, solo es posible a través de un proceso de “*innovación en las políticas sociales*” vigentes (Coraggio, 2004a, las cursivas son del autor).

En el plano de la *innovación*, considera necesario: *superar el “proyectismo” y el sectorialismo*, la falta de cooperación y la competencia entre instancias del Estado, entre ONGs; *superar el tecnocratismo y el verticalismo estatal*, introduciendo formas participativas –intra Estado y entre Estado y sociedad– de diseño y gestión de los programas públicos y privados; *cambiar la cultura de los trabajadores estatales y de sus organizaciones* estrechamente corporativa, avanzando hacia una cultura de dignificación y responsabilidad de los servidores públicos; *atender al conjunto de derechos sociales de todos*, regresando de la focalización a la universalización de los derechos; *instaurar transparencia y no corrupción* bajo control ciudadano; *recuperar los niveles históricos de calidad de los servicios públicos*, utilizando si es preciso formas renovadas de gestión estatal-usuarios (Coraggio, 2004a).

Los desarrollos acontecidos en el campo tanto teórico como de intervención en la segunda mitad de esta primera década del siglo sugieren la conveniencia de pensarlas en *términos de políticas públicas* en sentido amplio (Hintze, 2009).

Una cuestión también central a incorporar en el debate de estas políticas refiere a la relevancia de reflexionar sobre la tríada que Castel (2004) establece entre soportes societales-derechos-reconocimiento por el trabajo, propia de la sociedad salarial, ahora en términos de sistemas de protección social para estas formas de trabajo. Castel, frente a las nuevas características del empleo “donde la incertidumbre está en el centro del porvenir del mundo laboral”, se hace una pregunta que podría reformularse para la economía social y solidaria de este modo: ¿es posible asociar nuevas protecciones a las situaciones laborales que generan estas formas de organización de la producción, pero también de la reproducción? Una respuesta positiva lleva a otra pregunta: ¿qué nuevos derechos son necesarios para garantizar la seguridad colectiva de estas formas? (Hintze, 2010).

No pretendemos aquí abarcar la diversidad de cuestiones actualmente en discusión en el campo. Lo anterior tiene por finalidad mostrar algunas de las aristas del debate respecto de qué son, qué abarcan y hacia dónde van o deberían marchar estas políticas. Su finalidad no es sistemática sino más bien operativa: generar en este apartado elementos que permitan una mirada reflexiva sobre el diagnóstico de lo existente.

Para el análisis del material empírico nos basaremos en Hintze (2007 y 2010) considerando que –en lo que hace a su *composición*– la economía social y solidaria abarca la llamada economía social tradicional: las experiencias cooperativas y mutualistas<sup>7</sup> cuyo origen se remonta en Argentina a finales del siglo XIX, con una fuerte impronta de organizaciones sindicales y sociales que buscaban defenderse o autonomizarse de la inseguridad de las condiciones de

---

<sup>7</sup> El “Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de cooperativas y mutuales” llevado a cabo por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social reveló que en junio de 2008 se encontraban registradas 16.926 (100%) cooperativas y mutuales distribuidas por provincia de la siguiente manera: Tierra del Fuego 54 (0,3%), San Luis 81 (0,5%), Formosa 102 (0,6%), La Pampa 104 (0,6%), Chubut 162 (1,0%), La Rioja 170 (1,0%), Neuquén 181 (1,1%), Catamarca 189 (1,1%), Santa Cruz 254 (1,5%), Corrientes 261 (1,5%), Río Negro 301 (1,8%), Salta 342 (2,0%), San Juan 418 (2,5%), Santiago del Estero 442 (2,6%), Chaco 443 (2,6%), Mendoza 501 (3,0%), Misiones 550 (3,2%), Entre Ríos 573 (3,4%), Jujuy 717 (4,2%), Tucumán 937 (5,5%), Córdoba 1408 (8,3%), Santa Fe 1600 (9,5%), CABA 2686 (15,9%), Buenos Aires 4450 (26,3%). Es decir, que las últimas cinco provincias mencionadas concentran el 60% del total de las cooperativas y mutuales del país. La misma fuente indicaba la distribución de las cooperativas y mutuales por sector de actividad económica: Agropecuaria 15,2%, Servicios Públicos 20,6%, Vivienda 9,5%, Turismo y Hotelería 3,3%, Crédito y Ayuda Económica 29,1%, Salud 14,1% y Educación 8,2%. Esto significa que el 87,9% de ellas se concentran en 4 ramas: Finanzas, Servicios Públicos, Salud y Agropecuaria. (En: [http://www.inaes.gob.ar/es/userfiles/file/libro/INAES\\_Cooperativas\\_y\\_Mutuales\\_2008\\_parte\\_01.pdf](http://www.inaes.gob.ar/es/userfiles/file/libro/INAES_Cooperativas_y_Mutuales_2008_parte_01.pdf), consulta 01.11.10)

trabajo generadas por el capitalismo. Comprende también a las nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado surgidas en tiempos recientes, entre ellas emprendimientos comunitarios; emprendimientos asociativos mercantiles y no mercantiles con apoyo estatal y/o de organizaciones de la sociedad civil, redes de trueque; empresas en quiebra recuperadas por los trabajadores (con alta visibilidad en los últimos diez años, pero que reconocen antecedentes desde hace muchas décadas atrás, ver nota 6). En lo que hace a sus *principios* están en general organizadas con base en formas de propiedad colectiva, valores de solidaridad y cooperación y primordialmente orientadas a la reproducción de la vida, siendo la reproducción del capital un medio para conseguirlo y no un fin en sí mismo. Reunir tales organizaciones bajo un nombre común que las integre en un colectivo no desconoce la complejidad de sus relaciones y la necesidad de la articulación entre ellas en un sistema de economía mixta bajo formas diferentes de regulación de la sociedad, esto es de la economía y de la política.

### **3. El mapa de los organismos de economía social y solidaria en el país**

#### **3.1 Precisiones metodológicas adicionales<sup>8</sup>**

Una primera cuestión a responder es ¿cuáles son los puntos a destacar en esta cartografía que intentamos construir? Como señala J. Hintze las estructuras de las organizaciones se componen de áreas de responsabilidad “conformadas por conjuntos de recursos humanos y materiales (que constituyen su ‘capacidad instalada’) asignados mediante un mandato para ser empleados en producir valores de uso para terceros, dentro o fuera de la organización”. Tales áreas constituyen las “unidades organizativas” que aparecen en los organigramas bajo diferentes nombres. “Las unidades organizativas conforman las estructuras organizativas al articularse entre sí mediante determinadas relaciones” (Hintze, J., 2007:3).

En este estudio estamos relevando, entonces, unidades organizativas: nos centraremos en el registro de las unidades de análisis de las estructuras organizativas de los tres niveles en que se organiza administrativamente el sector público en nuestro país: nacional, provincial y municipal.

Si bien es de enorme importancia para la teorización sobre las políticas públicas para la economía social y solidaria, no avanzamos sobre el tipo de

---

<sup>8</sup> Frente al carácter preliminar de esta cartografía, nos parece que contribuye a enriquecer metodológicamente su construcción hacer lo más explícita posible la forma en que la hemos realizado.

articulaciones que las unidades establecen entre sí<sup>9</sup>: solamente vamos a considerar la ubicación dentro de relaciones de jerarquía en tanto lo que éstas dicen respecto del peso institucional que hasta ahora tienen las unidades responsables de gestionar las políticas que promueven la economía social y solidaria, lo que a su vez expresa su valor en la estructura de poder y la cultura institucional dentro de la estructura organizativa pública.

Tomamos en cuenta también un segundo tipo de ubicación: dónde se localizan las unidades dentro de los grandes sectores en que se organizan las funciones de los organismos públicos (económico/productivos, sociales, de gobierno y justicia, etc). En este caso conjeturamos que –dada la fragmentación usual de las políticas– una mayor distancia por estar ubicadas en sectores distintos, aumenta la dificultad de lograr sinergia y coordinación. Las razones son varias, entre ellas, los diferentes actores en juego y los interlocutores predominantes, el tipo de demandas a las que las políticas de unos y otros sectores responden, las formas en que sus cuadros técnicos-profesionales interpretan y manejan los problemas, las culturas institucionales propias de cada uno de ellos, los recursos de los que disponen<sup>10</sup>. Si en procesos de efectiva transversalidad de las políticas tales razones pudieran ser consideradas como factores de enriquecimiento, en el actual estado de organización de las administraciones públicas tienden a incrementar la invisibilidad de las intervenciones de otras reparticiones y a aumentar su dispersión.

Hemos incluido la historia y el dinamismo de los procesos, en primer lugar, a través del rastreo de las unidades en el tiempo (en qué momento fueron creadas las unidades existentes o sus predecesoras cuando han mutado). En segundo lugar, por medio de una segunda fotografía al mapa de los organismos realizada dos años y medio después de la primera. La descripción de largo plazo nos habla de orientaciones de políticas explicables desde los contextos macrosociales; la descripción de lo ocurrido en el breve intervalo entre los dos relevamientos muestra a lo sumo tendencias ligadas a coyunturas más específicas. Finalmente no está de más recordar que los instrumentos –fotografías, mapas– que captan un momento en el tiempo tienen un valor relativo: fijan lo móvil, cristalizan el dinamismo de los procesos. Si bien no permiten entender por sí solas las razones de los cambios, nos dan pistas al mostrar cuándo ocurren y en qué se transforman las dependencias observadas y en este plano su utilidad está atada a la sistematicidad, la periodicidad de los relevamientos.

<sup>9</sup> Una manera expresiva de reflejar lo que estamos diciendo surge, por ejemplo, de la comparación de los edificios, instalaciones y equipamientos de los ministerios de economía y los de desarrollo social.

<sup>10</sup> En la mencionada planilla la unidad organizativa se identifica con el nombre de la jurisdicción, seguida y entre paréntesis por: año de creación / año de último cambio de denominación.

Reconociendo los límites de un intento taxonómico, clasificatorio de este tipo, optamos por trabajar en extensión (tomando el conjunto del país) para generar elementos que nos permitan navegar en el futuro con mayor profundidad, sabiendo en todo caso, dónde buscar nuestros objetos y algunas de sus características más relevantes.

Sobre la base de los señalamientos aquí realizados, la información de base de este mapeo se encuentra en la planilla síntesis que figura en el anexo 1 (Unidades organizativas según destinatarios e intervenciones por tipo de modalidad— junio 2007 y diciembre 2009) en la cual, distinguiendo el nivel nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los dos municipios seleccionados:

- Hemos registrado la ubicación institucional de cada unidad organizativa, su fecha de creación<sup>11</sup>, las áreas de intervención, los principales destinatarios de las acciones, programas y proyectos que desarrollan y algunas vinculaciones detectadas con otras instituciones.
- En el anexo 1 las transformaciones de las unidades organizativas en los dos años y medio transcurridos entre el primero y el segundo relevamiento se muestran utilizando: *cursivas* para resaltar lo nuevo respecto del relevamiento anterior. Asimismo hemos preservado el registro de lo que existía en el 2007 y ya no se mantiene, indicando tal situación por medio de los textos tachados.

Algunas aclaraciones sobre esta forma de organizar la información: (i) si bien se dispone de las misiones y funciones<sup>12</sup> se prefirió hacer el esfuerzo de traducirlas a lo que hemos denominado *áreas de intervención* para acercarnos más al plano de las acciones que desarrollan. Siempre desde el propio discurso institucional, tal como señalamos en la introducción. (ii) Los programas y proyectos y las vinculaciones que figuran en la planilla, son las que aparecen mencionadas en las distintas fuentes de información que se reseñó al comienzo. Lo cual puede no hablar de la totalidad de los existentes o incluir algunos que habiendo dejado de operar sigan apareciendo en los documentos.

Hablar de economía social y solidaria en una expresión que las aúna, como hacemos aquí, no desconoce la complejidad de sus relaciones. Al respecto hemos ya señalado que la unidad entre la economía social nueva y tradicional es

---

<sup>11</sup> En la mencionada planilla la unidad organizativa se identifica con el nombre de la jurisdicción, seguida y entre paréntesis por: año de creación / año de último cambio de denominación.

<sup>12</sup> Con las cuales los organismos identifican y formulan sus fines. Los registros más frecuentes toman la denominación clásica de misiones y funciones, pero también aparecen expresados como objetivos, objetivos estratégicos, metas, visión, entre otros.

una tarea teórica y empírica, para evitar la banalización de la una por la otra. “Las novedosas organizaciones, a las que la política desde el campo popular dio nacimiento en los últimos años, aún se identifican dubitativamente con ‘otra economía’ y resultan renuentes –lo cual es históricamente justificable– a disputar el espacio de la política y a emprender asociaciones público-privadas con identidades propias y autonomía” (Federico-Sabaté y Hintze, 2004).

Al analizar las unidades organizativas relevadas en este estudio, estas afirmaciones resultan evidentes. Un grupo mayoritario de organismos públicos, en general surgidos en el marco de la Ley de Mutuales N° 19.331 de 1971 y de la Ley de Cooperativas N° 20.337 de 1973, entienden sobre la promoción, fiscalización y capacitación de cooperativas y mutuales (a las que pueden sumarse otras formas jurídicas) pero no se identifican con nuevas expresiones de lo que antes llamamos economía social/solidaria. Por otra parte, los organismos públicos orientados a las nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado, no suelen reconocer, en sus funciones y objetivos, las formas tradicionales de economía social.

Como ya señalamos, a los fines de este estudio, hemos identificado a los primeros con la *Economía social tradicional* (EST); y a los segundos, con la *Economía social/solidaria* (ESS). Son muy pocas aquellas unidades organizativas que reconocen y aúnan la vieja economía social con las nuevas formas de economía solidaria.

Por otra parte, identificamos varios organismos públicos que, si bien han cambiado su nombre haciendo referencia a la “economía social” o “economía solidaria”, sus funciones, misiones y objetivos permanecen prácticamente inalterados. Este es el caso, por ejemplo, de la Dirección de Asociativismo y Economía Social de la provincia de Formosa, creada en 1978 como Dirección de Cooperativas y Mutuales y renombrada en 2005 con su denominación actual. No obstante, en el decreto provincial N° 1511 de 2005, se identifican como principales destinatarios de las políticas de la dirección las cooperativas y mutuales.

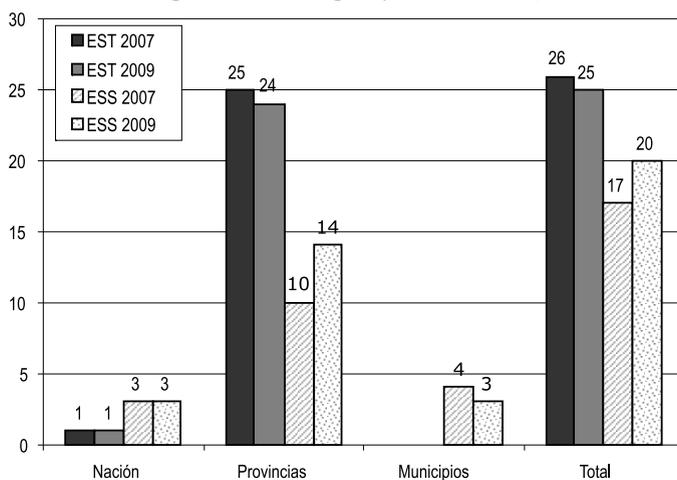
Como criterio de búsqueda comenzamos identificando las unidades organizativas que en su nombre refieren a la Economía Social, Economía Solidaria o Economía Social y Solidaria. Luego registramos aquellas que explícitamente se dedican a cooperativas y/o mutuales, actores de la EST. Finalmente, se incorporaron las unidades organizativas cuyos nombres u objetivos enuncian algunos elementos directamente identificados con la EST o ESS, como es el caso de la autogestión, la solidaridad, la asociatividad, entre otros.

### 3.2 Una mirada histórica sobre las unidades organizativas relevadas

Al considerar las unidades organizativas según la modalidad arriba mencionada, en el 2007 relevamos 43 organismos en total, 4 a nivel nacional, 35 en las provincias y 4 en los municipios analizados.

Dos años y medio después, con cambios de signo político en varios gobiernos provinciales, se observa un ligero crecimiento: 45 unidades en total.

**Gráfico 1: Unidades organizativas según jurisdicción y modalidad**



Fuente: Anexo 1.

Como muestra el gráfico 1, en el 2007 de las 26 unidades organizativas vinculadas con la EST, 25 pertenecían a la jurisdicción provincial, y sólo una (INAES) al gobierno nacional. En el 2009 aparece una unidad menos, resultado de que ya no existe la Subsecretaría de Asociativismo y Economía Social del Chaco, manteniéndose las dos dependencias de menor jerarquía.

Los organismos de EST provinciales son los órganos locales competentes del INAES, creados en el marco del artículo N° 117 de la Ley N°20.337, con el objeto de entender en materia cooperativa en su respectiva jurisdicción<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Los órganos locales competentes fueron tomados del listado publicado por INAES (<http://www.inaes.gov.ar/es/Institucional/organoslocales.asp?prov=todos>) y actualizados y complementados con la información brindada por los representantes de los organismos provinciales. En las

Asimismo, en el 2007 se registraron 10 organismos vinculados con la ESS en las provincias. En el nivel nacional se encontraban tres organismos con esta modalidad, dos de ellos en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y uno en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). En los dos municipios revisados (Rosario y Córdoba) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las unidades organizativas identificadas estaban todas vinculadas con la ESS (ver gráfico 1).

En diciembre del 2009 se mantiene el número de organismos nacionales y municipales, pero se registra un aumento en las provincias, en las cuales los organismos ESS pasan a 17.

Respecto a la fecha de creación de las unidades organizativas el registro abarca más de medio siglo. La Dirección de Cooperativas de Corrientes, creada en 1953, es la más antigua. El Programa Ingreso Social con Trabajo (MDS Nación) es el más reciente.

A fin de sistematizar el surgimiento de las diferentes unidades organizativas, se identifican cinco etapas o momentos:

### Cuadro 1: Unidades organizativas según momento de creación

Etapas	Economía Social Tradicional (*)	Economía Social y Solidaria (*)
<b>1° etapa (décadas '50 y '60)</b>	Corrientes (1953) Neuquén (1959) Córdoba (1960) San Juan (1964)	
<b>2° etapa (década '70)</b>	Río Negro (1970/2003) Nación (INAM, 1971/ INAES, 2000) Chaco (1971) Santa Fe (1973) Santiago del Estero (1973) La Pampa (1974) Chubut (1976)	

jurisdicciones con más de un órgano local (Buenos Aires, Chaco, Jujuy, San Juan) se seleccionaron aquellos específicamente vinculados con cooperativas y mutuales, de los cuales además se registraron los de mayor jerarquía institucional.

	Formosa (1978/2005) Tucumán (1978**) Entre Ríos (1979)	
<b>3° etapa (décadas '80 y '90)</b>	Jujuy (1980**) San Luis (1988) Buenos Aires (1992) Catamarca (1995) <del>Salta (1996)</del> <del>Santa Cruz (1997)</del> Mendoza (1997) Misiones (1999)	
<b>4° etapa (2000-junio 2007)</b>	Chaco (s/f) <del>Chaco (2003)</del> Tierra del Fuego (2006) La Rioja (2006)	Santiago del Estero (2003) Ciudad de Rosario (2003) Nación (MTEySS, 2004) Nación (MDS, 2004) Santa Fe (2004-2007) Buenos Aires (2000-2005-2007) Catamarca (2005-2008) <del>Córdoba (2005)</del> Entre Ríos (2005-2006) Mendoza (2005-2007) <del>Ciudad de Córdoba (2005)</del> Ciudad de Córdoba (2005-2009) Jujuy (2006) <del>Neuquén (2006)</del> <del>Nación (MTEySS, 2006)</del>

		Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006-2007) Santa Cruz (2006)
<b>5º etapa ( junio 2007- en adelante)</b>	Neuquén (2007) Salta (2007) Tierra del Fuego (2008) Santa Cruz (2009)	Córdoba (2007) San Juan (2007) Tucumán (2007) La Pampa (2008) Misiones (2008) Tierra del Fuego (2008) Nación (2009)
<p>(*) El tachado indica que unidades que existían en la etapa han sufrido modificaciones respecto del momento del último registro.</p> <p>(**) Se encuentran antecedentes desde esta fecha.</p> <p>Fuente: Anexo 1.</p>		

En la primera etapa, situada en las décadas de 1950 y 1960, se crearon cuatro organismos de la EST, todos a nivel provincial.

En la década del setenta, segunda etapa, creció significativamente el número de unidades organizativas vinculadas con la EST. En 1971 fue creado el Instituto Nacional de Acción Mutua y en 1973 el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, los que luego se integrarán en el Instituto Nacional de Cooperativas y Mutuales (1996) y en el INAES (2000). La Ley de Cooperativas N° 20.337 de 1973 dio un fuerte impulso al surgimiento de nuevos organismos provinciales dedicados a la promoción y fiscalización de cooperativas y mutuales, denominados por esta ley como *órganos locales competentes*.

Durante la tercera etapa (décadas de 1980 y 1990) en ocho provincias se crearon unidades organizativas.

La cuarta etapa (2000-2007) muestra un significativo cambio respecto a la modalidad de los organismos que se establecieron. Tierra del Fuego y La Rioja incorporaron organismos públicos asociados a la EST y Chaco modifica la estructura de la existente desde los '70, pero la novedad son los diecisiete orga-

nismos que surgieron vinculados a la llamada ESS a partir del 2003. De éstos, cuatro correspondían a los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tres fueron creados en ministerios nacionales, siendo los restantes provinciales.

La última etapa considerada –que presenta los cambios entre los dos relevamientos– muestra por un lado reestructuración de unidades de la EST en cuatro provincias y, en lo que hace a la ESS, sigue el proceso de generación de organismos iniciado en la etapa anterior, en este período se incorporan San Juan, Tucumán, La Pampa, Misiones y Tierra del Fuego (además del ya mencionado Programa Ingreso Social con Trabajo en Nación).

En síntesis, como muestra el cuadro 1, la creación de unidades organizativas vinculadas con la EST se concentra principalmente en la década del setenta y en menor proporción en la década del noventa. Por el contrario, el surgimiento de organismos dedicados a la ESS tiene lugar exclusivamente a partir de 2003. Esto se asocia a las políticas nacionales, provinciales y locales, surgidas en respuesta a la situación de crisis económica y social posterior al 2001. Volveremos sobre esto al final del capítulo.

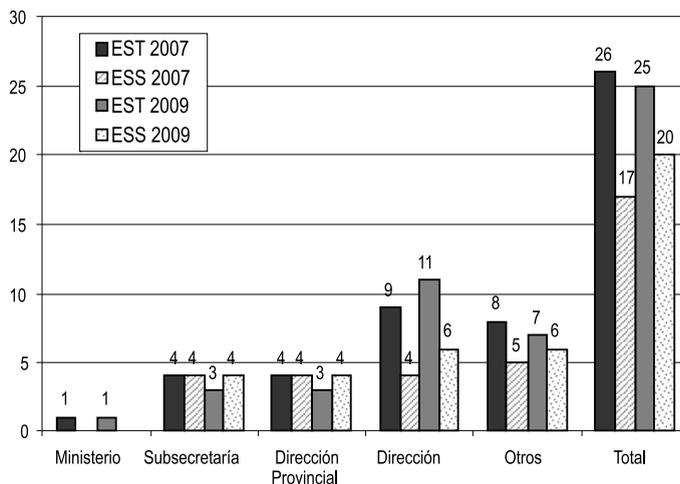
### **3.3 Las unidades organizativas de acuerdo con su jerarquía y ubicación institucional**

En el anexo 2 se sistematizan las unidades organizativas por jerarquía institucional. Sin distinguir diferentes jurisdicciones, el relevamiento muestra que sólo una provincia dispone –desde 1999– de una dependencia de rango ministerial, la Secretaría de Estado de Acción Cooperativa y Mutuales de Misiones, vinculada a la EST. No existían organismos con rango de secretaría, los de mayor nivel fueron ocho subsecretarías en el 2007. A fines del 2009, el número descendió a siete: ya no existe la Subsecretaría de Asociativismo y Economía Social del Chaco (dentro del marco de la EST) ni la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social del Neuquén, pero se creó una con idéntico nombre a esta última en la provincia de Tierra del Fuego en el 2008.

La mayor concentración se registra a nivel de direcciones, en mayor medida vinculadas con la EST. En la categoría “otros” incluimos programas, institutos de promoción de cooperativas y mutuales, departamento y áreas.

El gráfico 2 cuantifica la distribución de las unidades organizativas relevadas por nivel jerárquico y según se las identifique como vinculadas a la EST o a la ESS.

**Gráfico 2: Unidades organizativas según jerarquía institucional**



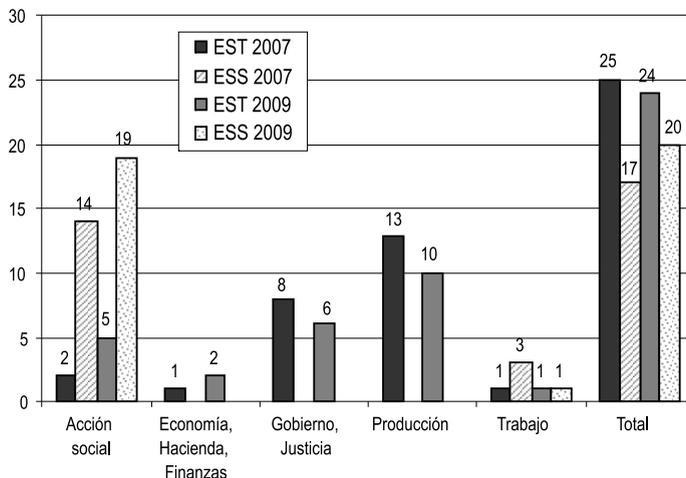
Fuente: Anexo 1.

En lo que hace a la ubicación institucional las unidades de la EST se radican mayoritariamente en los sectores ligados a la producción, seguido por aquellos que se relacionan con la organización política provincial y lo normativo (ver anexo 3).

Las unidades de ESS (exceptuando los programas radicados en el MTEySS a nivel nacional) forman parte de los sectores sociales del estado, cualquiera que sea la denominación que asuman en las distintas jurisdicciones, por ese motivo en el 2009 aumenta el número de reparticiones bajo la órbita de las áreas de acción social, que abarcan promoción, gestión y desarrollo social, humano o comunitario (ver anexo 3).

De acuerdo con el supuesto al que hicimos referencia al comienzo, la dependencia de los organismos de EST y ESS de distintos sectores, estaría mostrando la escasa vinculación entre ellos. El gráfico 3 resume cuantitativamente la información:

**Gráfico 3: Unidades organizativas por sector**



Fuente: Anexo 1.

### 3.4 Acciones, destinatarios, vinculaciones

En este apartado nos referiremos a las áreas de intervención, los destinatarios y las vinculaciones detectadas por modalidad de organismo (ver anexo 1). Como mencionáramos en la sección 3.2, los organismos provinciales vinculados con la EST son los órganos locales competentes del INAES en cada jurisdicción. Por este motivo se encuentra gran similitud en sus misiones, funciones y destinatarios identificados.

Sus áreas de intervención más significativas refieren al registro, fiscalización, fomento, educación, capacitación y asesoramiento técnico de cooperativas y mutuales. Muchas unidades, además, brindan apoyo económico y financiero y en algunos casos se realizan estudios e investigaciones a fin de promover cambios en la legislación y desarrollar sistemas de información.

Como se desprende de lo anterior, los destinatarios comunes a todos los organismos vinculados con la EST son las cooperativas<sup>14</sup> y mutuales<sup>15</sup>. Sólo en algunos casos se hace mención especial a las empresas recuperadas convertidas en cooperativas y a los microemprendimientos.

Si bien ha aumentado la información disponible entre el relevamiento 2007 y el 2009, en una gran proporción los organismos registrados no especifican programas y proyectos en sus páginas web y tampoco se los pudo identificar a partir de los contactos telefónicos. Quienes lo hacen, cuentan con programas destinados principalmente a la formación, educación y asistencia económica y financiera, ya sea a través de sistemas de créditos o por medio de subsidios.

En cuanto a las vinculaciones detectadas, tal como es de esperar, el INAES es mencionado por todos los organismos provinciales. Algunos de ellos señalan además otros organismos públicos, entre los que se destacan ministerios de educación y universidades nacionales. En algunos casos se hace referencia a bloques regionales cuya finalidad es convertirse en interlocutores de mayor peso frente a la Nación. También federaciones de cooperativas y mutuales.

En las unidades organizativas dedicadas a la promoción de la ESS, las áreas de intervención más significativas son la capacitación, formación, asesoramiento y apoyo técnico; la asistencia económica y financiera y la transferencia de recursos; la evaluación de proyectos productivos y la articulación entre familias o grupos asociativos y planes sociales nacionales. Casi la totalidad de los organismos identifica como destinatarios de sus acciones a emprendimientos, familias y población vulnerable. En algunos casos también se mencionan empresas recuperadas, empresas autogestionadas, cooperativas y mutuales, pequeñas comunidades rurales. En algunas dependencias se hace específica referencia a los destinatarios de planes sociales.

En un intento por aproximarnos a los modos de presentación de los organismos, hemos rastreado en el discurso institucional –de manera más exploratoria

---

<sup>14</sup> La Alianza Cooperativa Internacional, en su Declaración sobre Identidad y Principios Cooperativos, adoptados en Manchester en 1995, define: “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 controladas” (<http://www.inaes.gov.ar/es/articulo.asp?id=39>, consulta 01.07.08).

<sup>15</sup> Las mutuales son esencialmente entidades prestadoras de servicios. El artículo 4 de la Ley N° 20.321 define a las prestaciones mutuales como aquellas que mediante la contribución o ahorro de sus asociados o cualquier otro recurso lícito, tiene por objeto la satisfacción de sus necesidades (<http://www.inaes.gov.ar/es/articulo.asp?id=55>, consulta 01.07.08).

que sistemática— la forma en que se refieren a su accionar. Lo hemos hecho con la pretensión de ver cómo se expresan en relación con algunas de las grandes cuestiones en debate a las que hicimos referencia en el apartado anterior.

En las unidades organizativas dedicadas a la EST se encuentran reiteradas referencias a los valores y principios del cooperativismo. Muchos organismos también mencionan expresiones asociadas al desarrollo regional, local o sustentable.

El discurso de los organismos vinculados con la ESS conjuga expresiones de una mayor diversidad. A la mención de valores se agregan la preocupación por las condiciones y la necesidad de recuperar el trabajo, la gestión/autogestión, desarrollo local, inclusión social, relación con la sociedad civil, calidad de vida, participación y formas de gestión de las propias políticas.

### **3.5 Hipótesis sobre el surgimiento de las unidades de ESS**

Para intentar aproximarnos a las razones del surgimiento del apreciable número de unidades organizativas de la ESS en un lapso corto de tiempo, un aspecto especialmente considerado en el relevamiento fue su vinculación con el ya mencionado Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO).

Así como la ley N° 20.337/73 fomentó la creación de *órganos locales competentes* en materia cooperativa, por su parte, la implementación del PMO y las demás políticas de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social (MDS) al promover estos temas incidieron sobre provincias y municipios.

En el 2008 la página institucional destacaba el interés en “consolidar los vínculos entre las organizaciones gubernamentales y las organizaciones sociales, integrando el capital social y el económico. Se trata de darle sentido a la Economía Social para fortalecer las economías regionales, anudando el compromiso y la participación [...]”. Asimismo sus objetivos se centraban en buscar “una gestión conjunta e integrada entre la Nación, los gobiernos provinciales y municipales, aunando esfuerzos, coordinando tareas e impulsando el desarrollo local”. En esta línea, el Plan: “Financia proyectos productivos que favorezcan la inclusión social a partir de las distintas experiencias, oficios, recursos y habilidades de la gente y de las características propias de cada municipio y localidad. Está destinado a grupos de personas organizadas en forma asociada que necesiten trabajo y tengan una alternativa laboral que estén llevando adelante o necesiten apoyo para

empezar. También pueden participar los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”<sup>16</sup>.

La página de inicio del PMO a la fecha de la redacción de este capítulo, señala como objetivo “promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios” a través de:

- Apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, encañamientos productivos, servicios de apoyo a la producción y a la comercialización.

- Fortalecimiento institucional, tomando en cuenta el desarrollo de actividades socioproductivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de políticas sociales.

- Asistencia técnica y capacitación a los emprendedores de unidades de producción de los proyectos de la economía social” ([www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp), consulta 15.07.10).

En la cuarta etapa en la historia de los organismos públicos relevados, entendemos que la simultaneidad de la aparición de unidades organizativas ESS, es producto de una fuerte influencia del PMO, sus lineamientos, la incorporación explícita del discurso de la economía social –y obviamente– los recursos destinados. Su ubicación en el ámbito de las políticas sociales nacionales, cuyos interlocutores permanentes eran y son las áreas sociales de provincias y municipios arrastra también la ubicación en éstas. El relevamiento muestra que sólo una unidad organizativa de la EST, el Departamento de Acción Cooperativa de la provincia de Jujuy, mencionaba entre sus programas al PMO en el 2007. En el 2009, incluso en esta provincia, el PMO aparece únicamente en los organismos de la ESS<sup>17</sup>.

Otro ejemplo del arrastre que ejercen las políticas nacionales se relaciona con el microcrédito. El relevamiento del 2009 registra un mayor peso de las referencias a este tipo de acciones en los organismos subnacionales. Esto se relaciona con la promulgación en julio del 2006 de la Ley N°26.117 destinada a

---

<sup>16</sup> “Desde su inicio, se orientó a mejorar el ingreso de la población vulnerable; promover el sector de la economía social o solidaria y fortalecer a las organizaciones públicas y privadas, así como impulsar espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local” (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/DLES/default.asp>, consulta 01.07.08)

<sup>17</sup> En el 2007 en quince provincias el PMO era implementado por organismos no vinculados directamente con la EST o la ESS. Cabe señalar que, exceptuando la provincia de Buenos Aires, en ninguna de ellas se registraban en ese momento organismos vinculados a la ESS. En el 2009, en los casos en que no se gestiona desde las unidades de ESS, aparecen referencias a Unidades Evaluadoras Provinciales y a la gestión desde municipios.

promover y regular el microcrédito, que crea además en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el Programa de Promoción del microcrédito para el desarrollo de la Economía Social<sup>18</sup>.

Sobre la hipótesis del arrastre de la política nacional sobre la implementación de unidades organizativas en las restantes jurisdicciones, debido a su reciente creación no es posible aún evaluar el impacto que puede llegar a tener el “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (MDS Nación), creado por Resolución MDS 3182 de agosto 2009.

La mencionada resolución fundamenta su creación en la “necesidad de gestionar nuevas herramientas e instrumentos específicos que coadyuven a consolidar un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando de esta forma al empleo como instrumento de integración social, resultando primordial el accionar de cooperativas y mutuales, como vías de ingreso al empleo teniendo en cuenta que no hay política social transformadora de la realidad que no se sustente en el trabajo digno”.

En el sitio web del MDS el Programa –denominado también “Argentina Trabaja”– es presentado como una herramienta que permite dar un paso más en el desarrollo de procesos de desarrollo local y economía social, vía la “generación de trabajo genuino”. Sus destinatarios son “aquellos sectores que, a pesar del importante proceso de crecimiento económico experimentado en nuestro país durante los últimos años y otras herramientas de política social desplegadas, aún no han logrado incorporarse al mercado de trabajo formal”<sup>19</sup>, concretamente: personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales.

---

<sup>18</sup> El Programa es administrado por la Comisión Nacional de Coordinación del Microcrédito, integrada por distintas instituciones nacionales y cuenta con un Consejo Asesor constituido por un representante de los Ministerios de Desarrollo Social de cada una de las provincias argentinas, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de las instituciones de microcrédito ([www.desarrollosocial.gov.ar/cajade/cajade\\_03.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/cajade/cajade_03.asp), consulta 16.07.10).

<sup>19</sup> Se los define como el “núcleo duro” de la desocupación en la Argentina, resultado de un proceso de exclusión de décadas, que requiere “de la intervención decidida y sostenida del Estado para revertir las desigualdades generadas durante años”. Se enfatiza que “este Programa no es comparable a un plan de ingresos, como el Plan Jefes de Hogar. Este Programa tampoco es un plan de obras públicas; el objetivo aglutinador es recuperar la dignidad del trabajo”. (Guía práctica [www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp), consulta 16.07.10).

El Programa prevé abarcar diversas provincias<sup>20</sup>, siendo iniciado en los distritos en peor situación del conurbano bonaerense. A través de cooperativas<sup>21</sup> se propone ejecutar obras de mediana y baja complejidad teniendo en cuenta la capacidad de recursos humanos y presupuestarios para afrontarlas, siendo los Entes Ejecutores los municipios, las provincias y el INAES, a través de Federaciones de Cooperativas y Mutuales evaluadas por el Instituto<sup>22</sup>.

El tiempo de trabajo en las cooperativas es de 40 horas semanales (cinco de ellas están destinadas a jornadas especiales de capacitación).

En lo que hace a las condiciones laborales el Programa especifica que incluye “protección social: los trabajadores son inscriptos como Efectores Sociales, por lo que tienen acceso al Monotributo Social, que les garantiza aportes jubilatorios y una obra social, que se puede extender al grupo familiar, con el aporte del titular. Al ser monotributistas sociales, los cooperativistas tienen derecho a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”.

También seguridad y equipamiento: el Programa provee a los cooperativistas con elementos de seguridad (una única vez) como cascos, guantes, calzado y ropa de trabajo. Le corresponde a la cooperativa contratar un seguro de vida personal y ante terceros para hacer frente a cualquier eventualidad, cuyo costo está contemplado dentro del Programa ([www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/CUADERNILLO.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/CUADERNILLO.pdf), consulta 16.07.10).

Por las características del Programa sería de esperar que incida en el accionar de las unidades de la EST destinadas a capacitación, fiscalización y control

---

<sup>20</sup> En el documento del MDS “Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo-Provincias Argentinas” (s/f) se establecen los criterios de selección de regiones (y dentro de ellas las provincias más necesitadas) siendo las regiones NEA, NOA y Cuyo consideradas prioritarias. ([www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/AT\\_Distribuidor.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/AT_Distribuidor.pdf), consulta 16.07.10) En un documento similar se fijan los criterios para definir la incorporación de los distritos de la Pcia. de Buenos Aires, en particular el conurbano.

<sup>21</sup> Al respecto se indica: “Una cooperativa es la unión voluntaria de un grupo de personas para trabajar en forma conjunta y así hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales. Este modo de funcionamiento fomenta la solidaridad entre los trabajadores y genera relaciones sociales más horizontales. Las cooperativas de trabajo son una forma de participación social en la cual se privilegia el trabajo colectivo por sobre el esfuerzo individual. Promover estos espacios de organización en la comunidad es un modo de empezar a generar autonomía y organización popular” ([www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/CUADERNILLO.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/CUADERNILLO.pdf), consulta 16.07.10).

<sup>22</sup> “El Ministerio de Desarrollo Social convenia con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales, a través del INAES), el financiamiento de obras de infraestructura urbana local y comunitaria; saneamiento y mejoramiento de los espacios verdes y habitacional y polos de abastecimiento de insumos propios” ([www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/CUADERNILLO.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/CUADERNILLO.pdf), consulta 16.07.10).

de cooperativas y mutuales en las provincias donde se implemente. Es de esperar también que genere nuevas dinámicas de trabajo debido a la cantidad de personas a incorporar, además de la particularidad de ser en gran medida cooperativas promovidas e impulsadas desde los entes ejecutores y no resultado de la auto-organización de grupos de cooperativistas.

#### 4. Síntesis y reflexiones hacia el futuro

A manera de síntesis de lo que hemos venido describiendo en las páginas anteriores, nos detendremos en la comparación *entre* dos momentos (la situación a junio 2007 y a diciembre 2009) y *entre* ambos tipos de modalidades (EST y ESS). De este análisis resaltan las siguientes cuestiones:

- En el 2007 un poco menos de dos tercios de los organismos relevados (60%, 25 unidades) formaban parte de las modalidades tradicionales de economía social. Se fueron creando gradualmente a lo largo de más de 50 años, en un proceso que registra flujos y reflujos, pero que de todos modos adquiere su mayor expresión en los '70, década durante la cual fueron establecidos el 40% de todos los organismos de esta modalidad. En el 2009 esa proporción desciende al 55% debido a la creciente aparición de unidades de ESS.

- Los organismos de la ESS (40% del total, 17 unidades en el 2007; 45%, 20 unidades en el 2009) son producto de un movimiento –que en contrapunto con lo ocurrido con la EST– podría definirse como explosivo: todos se implementaron a partir del 2003. En una comparación histórica, en los últimos siete años en el país fueron creados tantos organismos destinados a la promoción de la economía social y solidaria, como los que se fueron generando a lo largo de más de treinta años en el caso de la EST.

- La gradualidad –intensificada en la década del '70– de la intervención expresada en la aparición de organismos y políticas en lo que hace a la EST y la explosión de la respuesta estatal en lo que respecta a la ESS, habla en la primera situación de un mercado de trabajo con fuerte peso de la condición salarial, junto con el reconocimiento y valoración política del cooperativismo. Y en la segunda situación remite más bien a la aceptación de la incapacidad de dicho mercado para incluir al conjunto de la fuerza de trabajo en las condiciones laborales y de ingreso anteriores al período de ajuste neoliberal, así como de la incapacidad de las políticas focalizadas para contener los efectos de políticas cuyo “derrame” nunca llegó. En lo que hace a la presencia estatal en la promoción de la ESS se observa un apreciable retardo respecto de las acciones generadas desde

las organizaciones de la sociedad civil, que toman cada vez mayor incidencia a partir de mediados de los '90 y entre las que podemos mencionar los emprendimientos productivos de los movimientos de trabajadores desocupados, las redes de trueque, la recuperación de empresas. La magnitud de la crisis 2001/02 y el cambio de signo político del gobierno nacional explica la aparición e intensidad de estas nuevas políticas en la agenda nacional y subnacional.

- Las dos modalidades consideradas no difieren demasiado entre sí en cuanto a la jerarquía institucional (en ambos casos el nivel con mayor frecuencia es la dirección). Existe una única dependencia en todo el país con nivel de secretaría de estado correspondiente a la EST (Misiones, creada a fines de los '90).

- Los organismos dedicados a la promoción de la EST y la ESS se separan claramente en lo que hace a la ubicación institucional. Mientras las unidades de la EST se encuentran en reparticiones dedicadas a la producción, gobierno/ justicia, economía y trabajo (en ese orden); las de la ESS radican básicamente en las áreas sociales de gobierno.

- No aparecen articulaciones explícitamente mencionadas entre organismos de ambas modalidades. Muy pocos logran aunar lo "nuevo" –vinculado fundamentalmente con la promoción de emprendimientos asociativos y del trabajo autogestivo– con lo "viejo" o economía solidaria tradicional (es probable que el Programa "Argentina Trabaja" provoque cambios en estas unidades en el futuro).

- Recortan sus destinatarios de manera diferente: frente a las cooperativas y mutuales de la EST (esto es, organizaciones), las unidades de la ESS en su gran mayoría hacen explícita mención a *población vulnerable*, si bien se lo suele especificar haciendo referencia a formas asociativas, mayoritariamente emprendimientos productivos.

Otra posibilidad de comparación se da entre los hallazgos empíricos y lo que entendemos debería orientar en el futuro las políticas con capacidad de contribuir a la construcción de un subsistema de ESS (Hintze, 2009), algunos de cuyos aspectos fueron ya esbozados en el segundo apartado. Al respecto encontramos:

- Los programas, misiones, objetivos de tales organismos remiten a políticas sociales que poco tienen que ver con lo que llamamos *enfoques estratégicos*. Las nuevas unidades de ESS y sus intervenciones aparecen ligadas a concepciones usuales de la política social, tanto por los destinatarios (poblaciones vulnerables), su organización, y por la ubicación institucional (que retroalimenta estas orientaciones seguramente). A nuestro modo de ver las políticas para la economía social y solidaria deberían constituir políticas públicas en sentido amplio, trascendiendo el subconjunto de las políticas sociales (dentro de las cuales se

las ubica también en muchos países de América Latina<sup>23</sup>). Si bien incluyen el campo de las políticas sociales, lo exceden en tanto sus efectos operan en la redistribución primaria de los ingresos vía apoyo a otras modalidades de trabajo generadoras de ingreso por fuera de la relación capital-trabajo.

- No se detectan indicios de que se trate de políticas en un proceso transicional. Como señalamos oportunamente, dicha transición debería promover la integración y superación de los actuales programas sociales y económicos, así como la gestación de un proceso de “innovación en las políticas sociales”. Si bien los organismos identificados con la ESS son de reciente creación, aún no han manifestado iniciativas concretas de articulación con reparticiones dedicadas a los sectores de economía y producción. Tampoco resultan significativos los casos que mencionan a las organizaciones de la sociedad civil como actores partícipes en la definición y gestión de políticas.

- En esa línea parece confirmarse lo señalado respecto a la complejidad de las relaciones entre ambas modalidades y en especial el escaso reconocimiento de unas por las otras. Posiblemente esto se deba en parte a que los momentos y lógicas de creación son diferentes, así como también el sector institucional en el que funcionan. En síntesis no se observa aún la intersectorialidad que requieren estas políticas, tributarias de la acción de diversos organismos, que no pueden ser resueltas por un sector específico del aparato del estado<sup>24</sup>. En ambas modalidades las unidades tienen predominantemente interlocutores intra-sector público, ya sea entre distintos organismos de una misma jurisdicción o con las de mayor nivel (nación) o menor (municipios).

- Consideramos que las organizaciones socioeconómicas solidarias en las cuales se expresa el trabajo autogestionado asociativo están territorialmente instaladas, y su mayor o menor potencialidad se relaciona con su grado de imbricación en

---

<sup>23</sup> Siguiendo a Danani, usamos *política social* para referirnos a aquellas “intervenciones sociales del estado” que producen y moldean de manera directa las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales, y lo hacen operando sobre “el momento de la distribución secundaria del ingreso” a través de mecanismos de redistribución. Esto las distingue de las laborales que regulan directamente los ingresos del capital y el trabajo o la distribución del ingreso que deriva de manera inmediata de la producción (Danani, 2004:11-12).

<sup>24</sup> Que se corresponden con diferentes intervenciones relacionadas “con responsabilidades atribuidas a distintos sectores del aparato estatal: algunas son inmediatamente dirigidas a la producción-distribución-consumo de bienes y servicios (por lo tanto incluíbles en las políticas económicas); otras como las de educación, capacitación, salud, vivienda, infraestructura, protección y seguridad son llevadas a cabo por determinadas áreas sociales; las de cuidado del medio ambiente y de igualdad de género son consideradas en algunos países como transversales y en otros como funciones de organismos específicos” (Hintze, 2009:291).

procesos de desarrollo local o endógeno, los cuales no constituyen fenómenos aislados sino resultado de proyectos de mayor alcance. En tales términos las políticas para la economía social y solidaria tienen que cruzar, ser transversales a los diferentes niveles del aparato del estado: el nacional, estadual/provincial y el municipal/local. De acuerdo con el relevamiento, la transversalidad parece ser más resultado del financiamiento que de una efectiva práctica de articulación que vaya más allá de recibir (fondos, directrices) y ser luego controladas/evaluadas por la unidad de mayor nivel y efectuar similar rol con las de menor nivel. - Son escasas las vinculaciones observadas entre organizaciones públicas y de la sociedad civil. Coincidimos con M. Mendell que más que el énfasis en lo vertical y jerárquico que implica la distinción entre políticas de arriba-abajo o abajo-arriba, las políticas para la economía social y solidaria proponen “un proceso horizontal y dinámico, que implica a diversos actores sociales”. Proceso que no puede ser lineal ni estático y que requiere de un diálogo y aprendizaje continuo a diversos niveles, desde lo nacional a lo local (Mendell, 2007: 57).

Todo lo que queda pendiente en el futuro en el campo de las políticas públicas para la economía social y solidaria no debe, sin embargo, hacernos perder de vista que aquí y ahora todas las provincias disponen de unidades de la EST y que esta etapa inicial de la ESS muestra un avance notable en la institucionalización: en siete años fue establecida a nivel nacional, 14 de las 24 provincias crearon unidades organizativas vinculadas a la ESS, y lo mismo hicieron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los dos municipios de mayor tamaño del país.

Como dijimos en la presentación, la existencia de mares, la posibilidad de navegar, incita a perfeccionar las cartografías. Hicimos de esa motivación nuestro objetivo de trabajo. En este sentido esperamos que tanto el “mapa” de organizaciones de economía social y solidaria construido como el recorrido analítico realizado contribuyan a reforzar las herramientas de navegación disponibles en este campo de estudio que, como el trabajo muestra, se expande y complejiza cada vez más.

## **Bibliografía**

Arroyo, Daniel (2006a): “Hacia políticas sociales integrales de inclusión”, en *Ministerio de Desarrollo Social: Foro Federal de Investigadores y Docentes. La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local*, 3º Encuentro, Buenos Aires.

- Castel, Robert (2004): *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- Coraggio, José Luis (1999): *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires, UNGS-Miño y Dávila.
- Coraggio, José Luis (2004a): “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social”, en Danani, Claudia (comp.), *Política Social y Economía Social. Debates fundamentales*, Buenos Aires, UNGS-OSDE-Altamira.
- Danani, Claudia (2004): “Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social”, en Danani, Claudia (comp.), *Política Social y Economía Social. Debates fundamentales*, Buenos Aires, UNGS-OSDE-Altamira.
- Federico-Sabaté, Alberto M. (2003): “Una estrategia sostenible para una política social alternativa en el caso argentino”, en Clemente, Adriana y Arias, Ana J. (comps.), *Conflicto e intervención social*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Federico-Sabaté, Alberto M. y Hintze, Susana (2004): “Presentación a la edición en español”, en Cattani, Antonio D. (org.), *La otra economía*, Buenos Aires, UNGS-OSDE-Altamira.
- Hintze, Jorge (2007): “Modelos organizativos y redes institucionales”, ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre.
- Hintze, Susana (2010): “Notas sobre el sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado”, en *Revista Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes* (en prensa).
- Hintze, Susana (2009): “Políticas públicas/Gestión”, en Cattani, Antonio. D.; Coraggio, José Luis y Laville, Jean Louis, *Diccionario de la otra economía*, Buenos Aires, UNGS-Altamira-CLACSO.
- Hintze, Susana (2007): *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*, Buenos Aires, Espacio.
- Hintze, Susana y Deux, María V. (2008): “La institucionalidad política de la economía social y solidaria en Argentina”, ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4 al 7 de noviembre, Buenos Aires.
- Kapron, Sergio y Fialho, Ana L. (2003): “Políticas públicas para la economía

solidaria”, en Cattani, Antonio D. (org.), *A outra economia*, Porto Alegre, Veraz Editores.

Lucita, Eduardo (2002): “Fábricas ocupadas y gestión obrera en Argentina. Ocupar, resistir y producir”, en *Revista Cuadernos del Sur*. Disponible en: <http://www.geocities.com/economistasdeizquierda/producir1>.

Mendell, Marguerite (2007): “Economía social y políticas públicas: el caso de Québec”, en Vuotto, Mirta (coord.), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Buenos Aires, Prometeo.

Santos, Boaventura De Souza (2002): *Produzir para viver: os caminhos da producao nao capitalista*. Río de Janeiro, Civilizacao Brasileira.

Singer, Paul (2004): “Economía Solidaria”, en Cattani, Antonio D. (org.), *La otra economía*, Buenos Aires, UNGS-OSDE-Altamira.

## Anexo 1: Unidades organizativas según destinatarios e intervenciones por tipo de modalidad. Junio 2007 - diciembre 2009 (\*)

Jurisdicción	Unidad Organizativa / fecha de creación	Áreas de intervención (más significativas)	Principales destinatarios	Programas y Proyectos detectados	Algunas vinculaciones detectadas
<b>Nación</b>	INAES / Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano/ Ministerio de Desarrollo Social / (1971/2000)	Registro, fiscalización, fomento, educación y capacitación, asesoramiento técnico, apoyo económico y financiero, perfeccionamiento de legislación, estudios e investigaciones, sistemas de información	<b>ECONOMÍA SOCIAL TRADICIONAL (EST)</b> Cooperativas y mutuales	Programa de Formación de Formadores, Programa de Ayuda Financiera, Educación y Capacitación, Plan de Asistencia Territorial ( <i>Plan Ahi</i> )	Ministerios nacionales, organismos provinciales, latinoamericanos e internacionales, universidades
<b>Provincias</b>					
Buenos Aires	Dirección Provincial de Acción Cooperativa / Subsecretaría de la Pequeña, Mediana y Microempresa / Ministerio de la Producción (1992/2008)	Asesoramiento, promoción, educación, capacitación, fiscalización, mediación, formulación, evaluación y financiamiento de proyectos	Cooperativas constituidas	Programa Cooperativas en Acción, Cooperativas al Día, Programa de Asistencia a Proyectos Educativos, Programa de Capacitación a Cooperativas en Proceso de Constitución y Memoria Anual del Consejo de Administración	INAES, Banco Credicoop Cooperativo Limitado, Área de Microempresas, Dirección General de Cultura y Educación de la Pcia. de Bs. As., delegaciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Pcia. de Bs. As., Ministerio de Desarrollo Humano y Ministerio de Trabajo
Buenos Aires	Área Cooperativas/ Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa/ Ministerio de Producción. (1992)	Asesoramiento, promoción, educación, capacitación, fiscalización, mediación, formulación, evaluación y financiamiento de proyectos	Cooperativas (incluyendo las de empresas en crisis)	Programa Cooperativas en Acción Desarrollo Cooperativo	INAES, Banco Credicoop Cooperativo Limitado, Área de Microempresas
Catamarca	Dirección Provincial de Acción Cooperativa y Entidades Intermedias / Subsecretaría de Asuntos Institucionales / Ministerio de Gobierno y Justicia (1995/2006)	Promoción, educación y fiscalización	Cooperativas y mutuales, <del>sectores de bajos y desempleados</del>	-	INAES, Instituto provincial de Vivienda, municipios, Dirección General de Inspección Laboral, Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, Ministerio de Producción y Desarrollo, Instituto Maldone

	Subsecretaría de Asociativismo y Economía Social/Secretaría de Desarrollo Industrial/Ministerio de Producción (2003)	Capacitación, apoyo económico (subsídios y créditos)	Cooperativas y mutuales	--	INAES
Chaco	Dirección de Cooperativas y Mutuales / Subsecretaría de Producción Agropecuaria / Ministerio de Producción y Medio Ambiente (1971/2009)	Promoción, regulación y educación cooperativa. Fiscalización. Apoyo económico (aconsejan acerca de la viabilidad del otorgamiento de créditos)	Cooperativas y mutuales	--	INAES, Consejo de Ciencias Económicas
	Departamento de Mutuales / Dirección de Personas Jurídicas / Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo (s/f)	Fiscalización y control	Mutuales	-	INAES
Chubut	Subsecretaría de Cooperativas y Mutuales/Ministerio de Industria, Agricultura y Ganadería (1976)	Fiscalización, educación, registro, fomento y asistencia técnica	Cooperativas y mutuales	Programa de Educación y Capacitación	INAES, Bloque patagónico, Federación de Asociaciones Mutualistas
Chubut	Subsecretaría de Asociativismo y Economía Social / Secretaría de Trabajo (1976/2007)	Fiscalización, promoción, educación y capacitación	Cooperativas, mutuales y asociaciones vinculadas con la economía social	-	INAES (Bloque patagónico), Federación de Asociaciones Mutualistas, Federación de Cooperativas de Servicios Públicos de la Provincia, Ministerios de Industria y de Educación
Córdoba	Dirección de Registro y Fomento de Cooperativas y Mutuales/Secretaría de Justicia/Ministerio de Justicia (1980)	Registro, fiscalización, elaboración de material técnico	Cooperativas y mutuales	-	INAES, Foro de entidad de la Economía social para la Región Centro

Córdoba	<p>Dirección de Cooperativas / Subsecretaría de Cooperativas y mutuales / Secretaría de Promoción y Desarrollo Humano/ Ministerio de Desarrollo Social (1960/2007)</p>	<p>Registro, fiscalización, elaboración de material técnico</p>	Cooperativas y mutuales	<p>Coordinación del Consejo Asesor Cooperativo en el marco de la Ley 7734, Coordinación del Consejo Asesor Mutual, Programa de Exhibición de Balances para Cooperativas de escasos recursos, Programa de Capacitación de Dirigentes de Cooperativas y Mutuales, Programa de Reempadronamiento de las Entidades Cooperativas y Mutuales, Programa de Recuperación de Empresas a través de Cooperativas de Trabajo, Registro Especial de Empresas Recuperadas por Cooperativas de Trabajo, Coordinación de la Comisión Asesora de Empresas Recuperadas por Cooperativas de Trabajo, Programa de Acompañamiento y Asistencia Técnica a las Empresas Recuperadas por Cooperativas de Trabajo, Programa de Acompañamiento de las Cooperativas 2038 / 3026 que son conformadas para la construcción de los Centros Integrados Comunitarios (C.I.C.), Programa de Promoción y Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales Escolares y Juveniles, Registro de Cooperativas y Mutuales Juveniles, Programa de Promoción de Cajas de Créditos Cooperativas, Programa de Promoción y Fortalecimiento de las Cooperativas de Trabajo</p>	<p>INAES, Foro de entidad de la Economía social para la Región Centro, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Industria Comercio y Trabajo</p>
Corrientes	<p>Dirección de Cooperativas / Subsecretaría de Producción / Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo (1953)</p>	<p>Promoción, capacitación, juventud, cooperativismo escolar, fiscalización, educación, registro, fomento, difusión de información, apoyo económico y financiero</p>	Cooperativas	<p><i>Programa de Préstamos, Programa de Subsidios, Programa de Capacitación continua por Zonas, Jornadas de Cooperativismo por Sectores, Desarrollo de Centros Juveniles y de la Federación de Jóvenes, Programa de Formación Docente, Programa de Cooperativas Escolares, Programa de Fiscalización Permanente, Programa de Reactivación de Cooperativas</i></p>	<p>INAES, Ministerio de la Producción, municipios, Dirección de Cooperativas del Chaco, Misiones y Formosa, INTI, INTA, Consejo Federal de Inversiones, Federación de Cooperativas de Corrientes, Federación de Cooperativas de Trabajo de Corrientes, Federación de Cooperativas de Juventud Corrientes</p>

Entre Ríos	Instituto de Promoción de Cooperativas y Mutuales / Ministerio de Justicia, Salud, Educación y Obra Pública (1979)	Asesoría legal, educación, promoción, desarrollo y fiscalización de la actividad de cooperativas y mutuales; apoyo económico (subsídios)	Cooperativas y mutuales	Proyecto de Educación Cooperativa, Promoción de Mutuales	INAES, Consejo General de Educación de la provincia, Dirección de Trabajo, Foro de entidad de la Economía Social para la Región Centro
Formosa	Dirección de Asociativismo y Economía Social / Subsecretaría de Desarrollo Económico / Ministerio de Economía Hacienda y Finanzas (1978/2005)	Fiscalización legal y contable, promoción, educación, registro, fomento de cooperativas y mutuales; inscripción, control y fiscalización de entidades adheridas a la ley de microcrédito. Fiscalización, registro y control de los consorcios de cooperativas creados por Ley 25006.	Cooperativas, mutuales, Precooperativas e instituciones de microcrédito	Plan de Regularización Institucional de Cooperativas y Mutuales. Coordinación de programas y proyectos de investigación para propiciar la difusión de las formas asociativas. Convenios de cooperación con la Universidad Nacional de Formosa para la difusión de empresas de economía social. Fomento y difusión de formas asociativas tradicionales y no tradicionales de la economía social a pequeños productores, industriales, comerciantes.	INAES, Federación de Mutuales de Formosa, Universidad Nacional de Formosa, Consejo Profesional Cs. Económicas, Dirección de Comercio y Desarrollo, Ministerios de la Producción y de Educación de la provincia, Instituto Provincial de Acción Integral de Pequeños Productores Agropecuarios (PAIPPA), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Pre Federación de cooperativas (en trámite con el INAES)
Jujuy	Departamento de Acción Cooperativa / Dirección General de Desarrollo Industrial y Comercial / Secretaría de Desarrollo Productivo / Ministerio de Producción y Medio Ambiente (1980-***72009)	Registro y fiscalización	Cooperativas	Programas vinculados con el MDS de la Nación: PMO, Programa de Emergencia Habitacional, Hábitat Urbano y Programa número para cooperativas de extracción de roca de aplicación para la construcción	INAES, MDS Nación, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social provincial, Instituto de la Vivienda y Urbanismo, municipios

La Pampa	Subsecretaría de Cooperativas y Mutuales / Ministerio de Producción (1974)	Registro, control, fiscalización, promoción, capacitación, educación, asistencia técnica y credicia (Asistencia Crediticia a Entidades Solidarias, líneas de crédito para microemprendedores y líneas para instalación de servicios en cooperativas y asociaciones mutuales)	Cooperativas y mutuales	Programas de asistencia financiera, Programa de coordinación de acciones con municipios para la capacitación de grupos asociativos	Subsecretaría de Planificación y Evaluación de proyectos (MP), Ministerio de Cultura y Educación provincial (convenio marco para educación cooperativa), IDELCOOP, Bloque Patagónico, municipios, INAES, otras áreas del Ministerio de la Producción, Ministerio de Obras Públicas
La Rioja	Dirección General de Economía Social / Dirección de Desarrollo organizativo / Secretaría de Producción y Desarrollo Local / Ministerio de Producción y Desarrollo Local (2006/2008)	Fortalecimiento institucional, fomento educación cooperativa, financiamiento de iniciativas locales, control de cooperativas y mutuales y capacitación	Cooperativas y mutuales	Reempadronamiento de cooperativas y mutuales, Programa de Normalización para Cooperativas y Mutuales, Pasantías de Aprendizaje, Programa de Mediación Comunitaria	INAES, Programa Federal de Cooperativas (PROFECO), MTEYSS de la Nación, Organismos oficiales participantes del Encuentro Regional (San Juan, Mendoza y San Luis)
Mendoza	Dirección de Cooperativas y Mutuales / Subsecretaría de Integración Social/ Ministerio de Desarrollo Social/ Subsecretaría de Desarrollo Humano y comunidad / Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad (1997/2007)	Fiscalización, educación, capacitación de cooperativas y mutuales. Créditos para Empresas Recuperadas	Cooperativas, mutuales, empresas recuperadas	Proyecto de Transferencia Tecnológica, Programa Provincial de Empresas Recuperadas	Dirección de Economía Social, Consejo Consultivo Cooperativo, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Cooperativa de General Avelar, municipios, INAES

Misiones	Secretaría de Estado de Acción Cooperativa y Mutuales, Comercio e Integración (1999)	Fiscalización, educación, registro, fomento	Cooperativas y mutuales	Pro alimentos, Programa de biocombustibles (árbol Jatobá), Programas de capacitación, Programas de diversificación productiva en el sector piscícola, apícola y huerta	INAES, Ministerio de Cultura y Educación provincial, Cancillería, organismos de cooperación internacional en Paraguay y Brasil, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Ministerio del Agro y la Producción, federaciones y asociaciones de cooperativas tales como FACE, INCOOP, etc....
Neuquén	Dirección de Personas Jurídicas Simples; Asociaciones, Cooperativas y Mutuales / <b>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1954)</b>	Fiscalización, educación, capacitación	Cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, <del>cooperativas comerciales</del> fundaciones	-	INAES
	Dirección Provincial de Cooperativas y Mutuales / Subsecretaría de Capacitación y Empleo / Ministerio de Desarrollo Social (2007)	Registro, promoción, desarrollo, control, fiscalización, auditoría legal y contable	Cooperativas y mutuales		INAES
Río Negro	Subsecretaría de Economía Social / Secretaría de Desarrollo Económico / Ministerio de Producción (1970/2003)	Registro, fiscalización, fomento, educación y capacitación, asesoramiento técnico, perfeccionamiento de legislación, estudios e investigaciones, sistemas de información y apoyo financiero	Cooperativas y mutuales, grupos pre-cooperativos y pre mutuales	Proyecto de Difusión del Cooperativismo y el Mutualismo Escolar, Seminario Nord-Patagónico de Educación Cooperativo y Mutual, Fondo Permanente para Ayuda a Cooperativas (ley 23427), Fondo de Apoyo para Mutuales	INAES, Ministerio de Educación provincial, Federación de Cooperativas, Federación de Mutuales, municipios, Consejo Asesor Cooperativo y Consejo Asesor Mutual de la provincia, colaboración con organismos provinciales y nacionales (por ejemplo: INTA)

Salta	Dirección General de Cooperativas y Mutuales / Secretaría de Pymes, Cooperativas y Social Agropecuario / Ministerio de Desarrollo Económico (2007) Programa Cooperativas y Pymes/ Secretaría Comercio, Industria y Promoción/ Ministerio de Producción y Empleo / (1996)	Fiscalización, registro y archivo, promoción y capacitación, apoyo financiero, administración Fomento y fortalecimiento de movimiento cooperativo y de economía solidaria con créditos, asesoramiento y capacitación	Cooperativas, mutuales, grupos pre-cooperativos y pre-mutuales Cooperativas y mutuales	<i>Línea de Financiamiento Integral para Cooperativas y Mutuales, "Cooperativas en Acción", PRODER, Línea de Créditos Oficios</i>	INAES, Ministerio de Trabajo  INAES, municipios
San Juan	Dirección de Cooperativas / Secretaría de Industria, Comercio y Servicios / Ministerio de Producción y Desarrollo Económico (1964)	Fiscalización, fomento, fortalecimiento y capacitación	Cooperativas	<i>Programa Nacional de Emergencia Habitacional, CIC, Programa de Corazón Curmeta y Fábrica de Adoquinados (en ambos intervienen cooperativas)</i>	INAES, INTA, FECOAGRO, MDS Nación, municipios
San Luis	Dirección de Constitución y Fiscalización de Personas Jurídicas, Cooperativas y Mutuales / Programa de Relaciones Institucionales y Culto / Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto (1988/2003)	Constitución, fiscalización, promoción y capacitación. Organización de talleres y congresos. Apoyo financiero (subsidios)	Cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, sociedades comerciales, fundaciones		INAES
Santa Cruz	Dirección de Relaciones Laborales, Accidentes, Cooperativas y Mutuales/ Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social/ Ministerio de Gobierno / (1997***) Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social / Subsecretaría de Desarrollo Humano y Economía Social/ Ministerio de Asuntos Sociales (2009)	Promoción, capacitación, fiscalización y auditoría Promoción y educación cooperativa. Fiscalización.	Cooperativas y mutuales		INAES
Santa Fe	Dirección General de Cooperativas y Mutualidades / Dirección Provincial de Cooperativas y Mutualidades/ Secretaría de Agricultura Ganadería y Recursos Naturales/ Subsecretaría de Asociativismo, Empresarialidad y Trabajo Decente / Ministerio de Producción (1973/ 2007)	Fiscalización y promoción, educación y capacitación, perfeccionamiento de legislación, sistemas de información	Cooperativas y mutuales	<i>Programa de promoción y fiscalización</i>	INAES, programas del MDS Nación, Foro de entidad de la Economía Social para la Región Centro

Santiago del Estero	<p>Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual / <del>Dirección General de Recursos Forestales y Medio Ambiente</del> / Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras (1973/2005)</p>	<p>Promoción, educación, fiscalización, difusión de valores, asistencia económica</p>	<p>Cooperativas y mutuales</p>	<p>Programa de Capacitación para Cooperativas de Trabajo. <del>Programa de formación para Cooperativas Apícolas</del>. Programa de incorporación de valor agregado a productos de granja. Programa de organización interna de mutuales (en coordinación con la Federación de Mutuales Santiaguinas FEMUS-). Programa de formación de recursos humanos (becas) en colaboración con la Universidad Nacional de Santiago del Estero. la Cooperativa Integral de Estudios Profesionales (CIEP) y el COPROBAN. Limitado para la obtención de técnicas. Capacitación en artesanías (tejido en telar y cuero)</p>	<p>INAES, Dirección de Recursos Forestales, Dirección General de Ciencia y Técnica, Programa Emergencia Habitacional, MOCASE, Plan Social Agropecuario, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero, Mesa de Tierras</p>
Tierra del Fuego	<p><del>Dirección Provincial de Cooperativas / Subsecretaría de Gestión Administrativa / Ministerio de Coordinación de Gabinete y Gobierno (2006)</del></p> <p>Departamento de Cooperativas y Mutuales / Inspección General de Justicia / Ministerio de Gobierno, Coordinación General y Justicia (2008)</p>	<p>-</p>	<p><del>Cooperativas, mutuales, productores independientes que forman grupos en cooperativas y empresas recuperadas</del></p> <p>Cooperativas y mutuales</p>	<p>-</p>	<p><del>Federación de Cooperativas de Tierra del Fuego, Bloque Regional Patagónico</del></p> <p>INAES</p>
Tucumán	<p>Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual / Secretaría General de la Gobernación (1976)***</p>	<p>Promoción, desarrollo, fiscalización y control</p>	<p>Cooperativas y mutuales</p>	<p>Programa "Mejor vivir", CIC, Programa Agua + Trabajo, Programa Cloaca + Trabajo, Programa de Emergencia Habitacional, Programa Herramientas + Trabajo, <i>Argentina Trabaja</i></p>	<p>INAES, Programa Emergencia Habitacional, Programa-Centros Integrados Comunitarios, MDS, Ministerio de Planificación</p>

ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (ESS)			
Subsecretaría de Desarrollo Territorial Local y Economía Social / Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano / Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2003/2008)	Capacitación y formación, apoyo técnico y financiero a emprendimientos, ejecución y evaluación de políticas de promoción social, desarrollo productivo y desarrollo local. Promoción de la comercialización, fortalecimiento institucional, emprendimientos socio productivos, asistencia financiera	Emprendimientos productivos y sociales de población vulnerable	Plan de Economía Social y Desarrollo Local "Manos a la Obra" (PMO), Programa de Microcrédito "Padre Cajade"
Programa Ingreso Social con Trabajo / Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2009)	Formación de cooperativas para la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generación de puestos de trabajo genuino. Incentivo al desarrollo local, la comercialización de la economía social. Capacitación en oficios y en organización cooperativa; asistencia técnica y otorgamiento de becas para la capacitación en oficios.	Personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales	Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Educación, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Economía y Finanzas Públicas
Nación	Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión / Secretaría de Empleo y Seguridad Social (2006)	Empresas autogestionadas	-
Programa de Trabajo Autogestionado / Secretaría de Empleo y Seguridad Social (2004)	Mejoramiento en la gestión de las pequeñas empresas autogestionadas (Plan de asistencia técnica y capacitación), análisis y difusión de las experiencias	Empresas autogestionadas. Unidades productivas en funcionamiento o por reactivar autogestionadas por trabajadores en forma asociativa	Consejo Consultivo integrado por instituciones públicas y privadas
	Asesoramiento, apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva y la competitividad (Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas), asistencia técnica y capacitación para la mejora de la capacidad de gestión de las UP, asistencia para la higiene y seguridad en el trabajo.	Empresas autogestionadas. Unidades productivas en funcionamiento o por reactivar autogestionadas por trabajadores en forma asociativa	Instituciones nacionales, provinciales y municipales y organismos competentes en la regulación de la actividad económica, la protección social, la seguridad en el trabajo, entre otros. INAES, MDS Nación, organismos de segundo grado de las cooperativas de trabajo (confederaciones y federaciones), Pago Único de Seguro de Empleo, PRODER (Banco Nación)

Capítulo 7: Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo...

Provincias	
Buenos Aires	<p>Asistencia financiera, transferencia de metodología y capacitación destinada a actores locales (PV / BS / TD), incentivo a la producción de alimentos (HB), transferencia de ingresos (PBB), ayuda económica (PUJH). Orientación a ciudadanos con inquietudes o dificultades para la inserción laboral y conformación de una red local de formación y capacitación (Agencias). Fortalecimiento de organizaciones y redes de economía social, fortalecimiento de equipos técnicos locales.</p> <p>Dirección Provincial de Economía Social y Subsecretaría de Coordinación Operativa / Subsecretaría de Política Socioeconómica / Ministerio de Desarrollo Humano (2000/2005/2007)</p>
Catamarca	<p>Elaboración de Plan de DL, identificación de emprendimientos estratégicos, articulación entre familias y municipios con planes y proyectos de distintos organismos</p> <p>Dirección Provincial de Economía Social para el Desarrollo Local / Dirección Provincial de Desarrollo y Economía Social / Subsecretaría de Inclusión y Desarrollo Social / Secretaría de Estado de Desarrollo Social / Ministerio de Desarrollo Social (2005/2008)</p>
Córdoba	<p>Apoyo financiero a emprendedores (PMO, PBG y CGP), acompañamiento en la gestión de microcréditos productivos (PBG), capacitación y asesoramiento (PMO, CGP), vinculación entre el sector empresarial y los emprendedores (PRSE)</p> <p>Dirección de Fomento Económico y Social / Ministerio de la Solidaridad (2008)</p>
	<p>Según programas: pequeñas comunidades rurales (PV), organizaciones locales, familias de microemprendedores en situación de vulnerabilidad, municipios (BS), personas en situación de pobreza (HB), Desocupados incluidos en proyectos productivos, de capacitación, apoyo institucional u obra (PBB), Desocupados y subocupados, destinatarios de planes sociales, empresas, organismos de gobierno, ONGs, sindicatos, universidades (agencias), Redes de organizaciones.</p> <p>Emprendimiento, familias en situación de exclusión</p>
	<p>Plan Jefes y Jefas (PUJH), Plan Volner (PV), Banca Social (BS) y Huertas Bonaerenses (HB), (BB), agencias de orientación socioproductiva, Plan Adolescentes, El Trabajo Dignifica (TD), Fuerza Solidaria.</p> <p>PMO-Programa Emprendedores; Programa Formación de Agentes en Desarrollo Local y Economía Social Comercializando como hermanos</p>
	<p>Universidades, Ministerio Asuntos Agrarios provincial, municipios Gobierno Nacional (PMO, CONAMI), organizaciones de la sociedad civil (Mesa de productores familiares), otros organismos nacionales (Banco de la Buena Fe), Consorcio de Gestión de la Provincia de Buenos Aires.</p> <p>MDS-Nación, Asociación Civil Bienaventurados Los Pobres, La Batea, Universidad Nacional de Catamarca, Ministerio de Producción y Desarrollo provincial (desde sus diferentes áreas), Subsecretaría de Agricultura Familiar, INTA, Centro de Educación Agrícola provincial, Centro de Educación Profesional provincial, Ministerio de Salud, organizaciones de productores/as, artesanos/as (Aspaya Mak y Chucho), Dirección de Riesgo</p>
	<p>PMO- Banco de la Gente (PBG); Programa de Responsabilidad Social Empresaria (PRSE); Córdoba Comunidad Productiva (CCP)</p>

	<p>Dirección Banco de la Gente / Secretaría de Promoción y Desarrollo Humano/ Ministerio de Desarrollo Social (2007)</p>	<p>Apoyo financiero, capacitación y asistencia técnica, asesoramiento y apoyo para la formación de emprendimientos productivos, evaluación de proyectos, visita a emprendedores</p>	<p>Emprendedores individuales o pertenecientes a grupos familiares o propósitos de microemprendimientos que tengan resueltas sus necesidades de subsistencia, y no logren acceder al sistema financiero o pertenezcan al sector medio empobrecido.</p>	<p>PMO, Programa de capacitación a microemprendedores</p>	<p>Centros vecinales, municipios, comunas y ONGs</p>
Entre Ríos	<p>Área de Economía Social / Dirección de Subsidios y Programas Especiales / Subsecretaría de Programas Especiales / Ministerio de Salud y Acción Social (2005/2006)</p>	<p>Asistencia financiera</p>	<p>Población vulnerable o en situación de riesgo, emprendimientos, beneficiarios Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Bortos PRAF</p>	<p>PMO</p>	<p>MDS Nación- Subsecretaría de Industria provincial y Ministerio de Salud y Acción Social provincial- municipios</p>
Jujuy	<p>Dirección de Desarrollo Económico Social / Secretaría de Acción Social / Ministerio de Desarrollo Social (2006)</p>	<p>Financiamiento a emprendimientos productivos sostenibles, apoyo técnico, capacitación sobre comercialización y costos</p>	<p>Cooperativas, mutuales y población en situación de vulnerabilidad y emprendimientos productivos</p>	<p>PMO, Plan Provincial de Desarrollo Económico Social "Familia Emprendedora" (versión provincial del PMO) y Consorcio de gestión y desarrollo local (línea de microcrédito de Nación)</p>	<p>Ministerio de Producción provincial, Secretaría de Turismo provincial, Consejo de Microempresa y organizaciones sociales, Dirección de Seguridad Alimentaria, Unidad de Ministro, Secretaría de la niñez, ONGs</p>
La Pampa	<p>Programa de Economía Social / Dirección General de Planificación / Subsecretaría de Política Social / Ministerio de Bienestar Social (2008)</p>	<p>Conformación y fortalecimiento de unidades productivas. Fortalecimiento de la capacidad institucional. Asistencia económica.</p>	<p>Mayores de 18 años residentes en LP, personas en situación de contingencia social, unidades productivas-ya constituidas o no-, beneficiarios de la red de trabajo y discapacidad</p>	<p>PMO, Programa de Descentralización para el desarrollo de la Economía Social</p>	<p>Representantes de mesas locales de economía social, municipios</p>
Mendoza	<p><del>Dirección de Economía Social / Dirección de Desarrollo Socio productivo / Subsecretaría de Integración Social / Subsecretaría de Desarrollo Humano y Comunidad / Ministerio de Desarrollo Social / Ministerio de Desarrollo Humano. Familia y Comunidad (2005/2007)</del></p>	<p>Capacitación y asesoramiento, apoyo económico a microemprendimientos, financiamiento a proyectos productivos individuales y grupales, talleres con organizaciones sociales</p>	<p>Población vulnerable, <del>empresas sociales</del>, organizaciones sociedad civil, emprendimientos productivos, artesanos folclóricos, emprendedores</p>	<p>PMO, Programas de apoyo a microemprendimientos y Programas de fortalecimiento institucional</p>	<p>MDS Nación, Dirección de Cooperativas y Mutuales, municipios y otras áreas ministeriales (ej. Dirección de Emergencia, Dirección Provincial Derecho a la Alimentación (Dipeda), Discapacidad, DYNAP, PYME, IDR, DOADU, Secretaría de Cultura, AMIA, etc.), Subsecretaría de Agricultura de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, INTA, INTI</p>

Capítulo 7: Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo...

Misiones	Área de Economía Social/ Ministerio de Desarrollo Social (2008)	Producción y asociativismo, promoción productiva y humana, promoción social. Apoyo económico.	Población vulnerable, microemprendimientos	Plan Provincial para el Desarrollo de la Economía Social y el Empleo que incluye: Trabajo + solidaridad, red de emprendedores de la Pcia. de Misiones. Fortaleciendo lo nuestro. Produciendo cambios. Desarrollándonos desde lo local y PMO	Municipios, MDS Nación, FONAPYME, Banco de la Buena Fe, Ministerio del Agro y la Producción de la provincia, Subsecretaría de la Mujer y la Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, Consorcio Zona Sur. Universidad Nacional de Misiones, Consejo Federal de Inversiones (CFI), Ministerio de Trabajo provincial, Subsecretaría de Juventud del Ministerio de Desarrollo Social provincial, Agencia de Desarrollo Provincial de Misiones (ADEMI), cooperativas, asociaciones y ONGs.
Neuquén	Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social, Ministerio de Acción Social (2006)		Población vulnerable	Colabora con planes y programas del Ministerio Acc Soc: Plan Provincial de Seguridad Alimentaria, El Neuquén de los Grandes	Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo, Centros de Acción Social y Asesoramiento (CASA)
San Juan	Dirección de Economía Social/ Subsecretaría de Economía Social y Políticas Alimentarias / Secretaría de Promoción Social/ Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social (2007)	Asistencia técnica, capacitación y monitoreo (PMO). Apoyo financiero (microcrédito y autoproducción). Seguimiento de las construcciones de los CIC	Población de clase media-baja	PMO, Programa de Microcrédito, Programa Autoproducción, CIC	Municipios, MDS Nación, Consorcio (UNSU, MDH y Promoción Social de la provincia, Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la provincia, PCA, FECCAGRO), ONGs.
Santa Cruz	Subsecretaría de Desarrollo Humano y Economía Social/ Ministerio de Asuntos Sociales (2006)	Financiamiento de Proyectos Productivos. Fomento, acompañamiento y fortalecimiento de emprendimientos para la reinserción laboral autónoma y el recupero de la cultura del trabajo.	Personas, familias o grupos en situación de vulnerabilidad socio – económica – laboral / Población beneficiaria de PMO	Programa de financiamiento provincial, PMO	Municipios y Comisiones de Fomento de la provincia

Santa Fe	Dirección Provincial de Desarrollo Local Territorial y Economía Social / <del>Subsecretaría de Promoción Comunitaria</del> / <del>Secretaría de Inclusión Social</del> / <del>Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria</del> + Ministerio de Desarrollo Social (2004/2007)	Planificación de políticas de desarrollo territorial y economía social; asesoramiento y colaboración con la superintendencia en los diversos aspectos técnico-administrativos del organismo; en la identificación, formulación, evaluación y financiación de proyectos productivos y sociales que favorezcan la inclusión social	Población vulnerable	Territorios productivos, Cooperativa de Idea en los Parques, Banco Solidario (microcrédito), Nuevos Oficios, Ley de emprendedores 12375, Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Productivos Sociales	Ministerio Producción provincial, equipo de promotores provinciales, Equipos de Asistencia Técnica conformados por cada municipio que se incorporan al programa
Santiago del Estero	Area de Economía Social / Dirección de Desarrollo Social / Subsecretaría de Desarrollo Social / Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2003)	Asistencia financiera (créditos blandos) para la puesta en marcha de microemprendimientos, Talleres familiares, Talleres para Jóvenes y Talleres para personas especiales	Personas que quieran iniciar o mejorar emprendimientos	-	-
Tierra del Fuego	Subsecretaría de Economía Social y Desarrollo Local / Ministerio de Desarrollo Social (2008)	Promoción y capacitación de cooperativas y mutuales; acompañamiento y asistencia financiera en el autoempleo	Población vulnerable, cooperativas y mutuales	Proyecto Integral de Oficios Populares (capacitación)	Organizaciones de la sociedad civil INAES, universidades
Tucumán	Dirección de Economía Social y Desarrollo Local / Secretaría de Articulación Territorial y Desarrollo Local / Ministerio de Desarrollo Social (2007)	Promoción y asistencia técnica para el desarrollo económico productivo: Desarrollo de herramientas de economía social, apoyo a procesos asociativos, asistencia técnica, generación de espacios locales de vinculación, exposición, intercambio y comercialización de sus productos, colaboración y asesoramiento en la asignación de recursos a los micro emprendimientos, detección e identificación de datos relevantes, a los fines estadísticos.	Personas y grupos de la comunidad	PMO, Programa Provincial Tucumán Productivo y Solidario, Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos en marcha	Ministerios de Producción, Educación y Ministerio del Interior de la provincia. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Dirección de Educación de Adultos y Gerencia de Empleo del MTEySS, gobiernos locales municipales y comunales, Tercer Sector: cooperativas cañeras, agropecuarias, de Servicio y comercialización, asociaciones civiles, fundaciones

<p><b>CABA y Municipios</b></p>	<p>Dirección General de Economía Social / Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria / Subsecretaría de fortalecimiento familiar y comunitario / Ministerio de Derechos Humanos y Sociales / Ministerio de Desarrollo Social (2006/2007)</p>	<p>Asistencia técnica y financiera, capacitación a beneficiarios de programas sociales, asistencia económica a emprendimientos productivos (subsídios). <i>Organamiento de microcréditos.</i></p>	<p>Grupos asociativos, empresas recuperadas, emprendimientos sociales, microempresas unipersonales, cooperativas de trabajo y redes de productores asociadas, Organizaciones de la Sociedad Civil</p>	<p><b>PROMUDEMI, Programa de Subsidios a Emprendimientos Productivos</b>, Programa de apoyo a Unidades de Desarrollo Local, Programa Nuevos Roles Laborales, <b>Socetamiento del Ingreso Básico</b>, Programa de Formación e Inclusión para el Trabajo (incluye capacitación en oficinas lo que era el Programa Nuevos Roles Laborales, subsidios y becas), Programa de microcrédito.</p>	<p>Universidades, Institutos y Centros de Investigación, Observatorio de la Economía Social. Otras áreas del Ministerio de Desarrollo Social municipal</p>
<p>Córdoba</p>	<p>Plan Integral de Promoción del Empleo Local / Subdirección de Promoción de Empleo / Secretaría de Empleo (2005)</p>	<p>Análisis del mercado laboral, apoyo a la reinserción laboral, educación y formación profesional, creación y consolidación de empresas y proyectos productivos</p>	<p>Desocupados, sub-ocupados, beneficiarios de planes sociales</p>	<p>-</p>	<p>Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC), Incubadora de Empresas, MDS y MTEySS de la Nación, La Sociedad del Centro, Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), OIT, programa AREA, Gerencia de Empleo de la Prov. consejo consultivo de la Ciudad, UNG, Universidad Siglo 21, ADEC, Microcrédito para el trabajo, UOM, UOGRA, AMIA</p>
<p>Córdoba</p>	<p>Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social / Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana / Subsecretaría de Políticas Sociales / Secretaría de Desarrollo Social y Empleo (2005/2009)</p>	<p>Apoyo a procesos asociativos, promoción, articulación y creación de herramientas de financiamiento, asistencia técnica, asistencia en el diseño de proyectos. <i>Unidad de evaluación municipal del PMO. Participación en consorcio de microcréditos. Capacitación.</i></p>	<p>Emprendedores locales, Población vulnerable, con emprendimientos por iniciar o en marcha preferentemente familiares o asociativos, desempleados, beneficiarios de planes sociales</p>	<p><b>Plan de Inclusión Social y Economía social, Programa Productivo y Servicio Ético</b>, Asistencia Técnica a Proyectos Emprendedores, Unidades Productivas Tipo (UPT) con apoyo del PMO (Convenio con el INTI), Programa de Proyectos Integrales (territoriales, ex PMO) y Programa de microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación gestionado por un Consorcio de Gestión Local, Fondo Ético (línea de financiamiento propia), Registro municipal de efectores</p>	<p>INTI, Universidad Nacional de Córdoba, Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ACDI), Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo de la Nación, Las direcciones de Registro y Fomento de Cooperativas y Mutuales de la provincia de Córdoba, algunos ONG de Ganadía capacitar en la gestión a los sectores nucleados en las asociaciones de trabajo, Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresarial (IARSE), GECAL Córdoba (oficina de empleo)</p>

Rosario	Subsecretaría de Economía Solidaria / Secretaría de Promoción Social (2003)	Orientación y capacitación para la inserción o reinserción laboral. Atención y registro de emprendimientos. Gestión de sistemas de créditos solidarios. Generación de emprendimientos sociales de producción y elaboración de alimentos con técnicas ecológicas. Vinculación con otros emprendimientos de la cadena productiva incluidas las empresas privadas sean estas cooperativas o no donde se puedan ubicar los productos	Productores locales, priorizando el trabajo con quienes perciben más bajos ingresos o no tienen ingresos	PMQ, Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Plan Intermediación Laboral, Registro de Emprendimientos Sociales y Programas productivos; Programa de Agricultura Urbana, Programa de Vestimenta y Calzado, Programa de Producción de Alimentos, Programa de Reciclado de Residuos, Programa de Producciones Artesanales, Programa de Producciones Animales	Banco Municipal, organismos nacionales, provinciales, y ONGs; INTA, el Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas (CEPAR), MDS Nación, fundaciones, organismos internacionales, vinculaciones específicas según el programa que se trate
---------	---	--	--	--	---

(\*) El tachado indica que lo registrado en el relevamiento 2007 ya no existía en el relevamiento 2009. La cursiva se utiliza para presentar cambios e incorporaciones entre el primero y el segundo relevamiento.

(\*\*) No fue posible registrar fecha precisa de creación, si bien se informa que ya existía en la cuarta etapa.

(\*\*\*) Se encuentran antecedentes desde esta fecha.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida entre abril - agosto de 2007. Proyecto “Institucionalidad socio-económica y condiciones de vida: Economía Social y Política Social en la Argentina post-crisis 2001- 2002”. ICO-UNGS y entre febrero – marzo de 2010. Proyecto “La seguridad social en la Argentina: diseño institucional y capacidad de protección de distintas categorías de trabajadores”. ICO-UNGS.

## Anexo 2: Unidades organizativas según jerarquía institucional. Junio 2007-diciembre 2009

Nivel	Junio 2007		Diciembre 2009	
	Economía Social Tradicional	Economía Social y Solidaria	Economía Social Tradicional	Economía Social y Solidaria
Secretaría de Estado o Ministerio	Misiones (1999)		Misiones (1999)	
Secretaría				
Subsecretaría	Chaco (2003*) Chubut (1976) La Pampa (1974) Río Negro (1970/2003)	Nación (MDS, 2004) Neuquén (2006) Santa Cruz (2006) Ciudad de Rosario (2003)	- Chubut (1976/2007) La Pampa (1974) Río Negro (1970/2003)	Nación (MDS, 2004/2008) - Santa Cruz (2006) Ciudad de Rosario (2003) Tierra del Fuego (2008)
Dirección Provincial	Santa Fe (1973) Catamarca (1995) La Rioja (2006) Tierra del Fuego (2006)	Buenos Aires (2000/2005) Catamarca (2005) Santa Fe (2004) Ciudad Autónoma Bs. As. (2006)	- Catamarca (1995) La Rioja (2006/2008)	Buenos Aires (2000/2005/2007) Catamarca (2005/2008) Santa Fe (2004/2007) Ciudad Autónoma Bs. As. (2006/2007)
Dirección	Córdoba (1960) Chaco (1971*) Corrientes (1953) Formosa (1978/2005) Neuquén (1959) San Juan (1964) San Luis (1988/2003) Santa Cruz (1997) Mendoza (1997)	Córdoba (2005) Jujuy (2006) Mendoza (2005) Ciudad de Córdoba (2005)	Córdoba (1960/2007) Chaco (1971*/2009) Corrientes (1953) Formosa (1978/2005) Neuquén (2007) San Juan (1964) San Luis (1988/2003) Santa Cruz (2009) Mendoza (1997/2007) Salta (2007) Santa Fe (1973/2007)	Córdoba (2007) Jujuy (2006) Mendoza (2005/2007) Ciudad de Córdoba (2005/2009) San Juan (2007) Tucumán (2007)

<p><b>Otros</b></p>	<p>Nación (INAES, 1971/2000)                  Jujuy (1980**)                  Buenos Aires (1992)                  Entre Ríos (1979)                  Salta (1996)                  Santiago del Estero (1973/2005)                  Tucumán (1978**)                  Chaco (s/f)</p>	<p>Nación (MTEYSS, 2004)                  Entre Ríos (2005/2006)                  Ciudad de Córdoba (PIPEL, 2005)                  Nación (MTEYSS, 2006)                  Santiago del Estero (2003)</p>	<p>Nación (INAES, 1971/2000)                  Jujuy (1980**/2009)                  -                  Entre Ríos (1979)                  -                  Santiago del Estero (1973/2005)                  Tucumán (1978**)                  Chaco (s/f)                  Tierra del Fuego (2008)</p>	<p>Nación (MTEYSS, 2004)                  Entre Ríos (2005/2006)                  -                  Nación (MDS, 2009)                  Santiago del Estero (2003)                  La Pampa (2008)                  Misiones (2008)</p>
---------------------	--	--	---	---

(\*) Se crea la Subsecretaría en el 2003 pero no agrega funciones a la Dirección de Cooperativas y Mutuales. Igualmente se la registra como dos UO diferentes.

(\*\*) Se registran antecedentes desde esta fecha.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obrenida entre abril - agosto de 2007. Proyecto “Institucionalidad socio-económica y condiciones de vida: Economía Social y Política Social en la Argentina post-crisis 2001 - 2002”. ICO-UNGS y entre febrero - marzo de 2010. Proyecto “La seguridad social en la Argentina: diseño institucional y capacidad de protección de distintas categorías de trabajadores”. ICO-UNGS.



Economía Social y Solidaria 2007				Economía Social y Solidaria 2009					
Acción social (2)	Economía, Hacienda, Finanzas	Gobierno, Justicia (3)	Producción (4)	Trabajo	Acción social (2)	Economía, Hacienda, Finanzas	Gobierno, Justicia (3)	Producción (4)	Trabajo
Nación (2004)				Nación (2004)	Nación (2004/2008) Nación (2009)				Nación 2004
Buenos Aires (2000/2005)					Buenos Aires (2000/2005/2007)				
Catamarca (2005)				Nación (2006)	Catamarca (2005/2008)				
Córdoba (2005)					Córdoba (2007)				
Entre Ríos (2005/2006)					Entre Ríos (2005/2006)				
Jujuy (2006)					Jujuy (2006)				
Mendoza (2005)					La Pampa (2008)				
Neuquén (2006)					Mendoza (2005/2007)				
Santa Cruz (2006)					Misiones (2008)				
Santa Fe (2004)					San Juan (2007)				
Santiago del Estero (2003)					Santa Cruz (2006)				
					Santa Fe (2004/2007)				
					Santiago del Estero (2003)				

Economía Social y Solidaria 2007			Economía Social y Solidaria 2009						
Acción social (2)	Economía, Hacienda, Finanzas	Gobierno, Justicia (3)	Producción (4)	Trabajo	Acción social (2)	Economía, Hacienda, Finanzas	Gobierno, Justicia (3)	Producción (4)	Trabajo
Nación (2004)				Nación (2004)	Nación (2004/2008)				Nación 2004
Buenos Aires (2000/2005)				Nación (2006)	Nación (2009)				
					Buenos Aires (2000/2005/2007)				

(\*) No se incluye en este cuadro la Secretaría de Estado de Acción cooperativa y mutuales, Comercio e Integración de la provincia de Misiones por tratarse de un organismo que define un sector específico de actuación.

(\*\*) Incluye dependencias referidas a acción, promoción, gestión y desarrollo social, humano o comunitario.

(\*\*\*) Incluye dependencias referidas a justicia, gobierno, coordinación de gabinete. Sólo en el caso de Entre Ríos (1979) se hace referencia también a salud, educación y obra pública.

(\*\*\*\*) Incluye dependencias referidas a producción, industria, agricultura, ganadería, comercio. Algunas de ellas también entienden sobre empleo, medio ambiente, turismo, recursos naturales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida entre abril - agosto de 2007. Proyecto “Institucionalidad socio-económica y condiciones de vida: Economía Social y Política Social en la Argentina post-crisis 2001- 2002”. ICO-UNGS y entre febrero – marzo de 2010. Proyecto “La seguridad social en la Argentina: diseño institucional y capacidad de protección de distintas categorías de trabajadores”. ICO-UNGS.

*La colección **Política, políticas y sociedad** reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social; economía, sociología, relaciones del trabajo y otros. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la universidad, siempre en vinculación con el desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y en el trabajo con la comunidad.*

¿Cuál es la capacidad de brindar protección que ofrece el Sistema de Seguridad Social argentino al término de la primera década del siglo? Este libro adscribe a la generación de trabajos que, al incluirlas entre las condiciones que deben exigirse a las sociedades modernas, pone en entredicho la concepción neoliberal sobre la protección y la seguridad sociales. En él se reconstruyen los últimos veinte años del Sistema de Seguridad Social, con particular referencia a dos componentes: el previsional y el de asignaciones familiares. Sobre el primero el análisis se centra en lo que ha sido el más fuerte proceso de contra-reforma de políticas sociales respecto de las transformaciones del ciclo de hegemonía neoliberal. En relación con el segundo, en la creación de la Asignación Universal por Hijo se expone el proceso que más contraposiciones presenta tanto en ese mismo período como en una mirada de futuro sobre el conjunto de las políticas sociales.

Asimismo, el libro se interna en las condiciones diferenciales de distintas categorías de trabajadores frente a la protección social, destacando el hecho de que, al determinar los destinatarios, alcances y garantías de la protección, la seguridad social conforma grupos sociales, diferenciados tanto por la materialidad inmediata de los servicios y beneficios a los que acceden como por el proceso social de reconocimiento de merecimiento de esa protección. En ese marco se reflexiona sobre los "trabajadores autogestionados", categoría estatalmente estimulada de manera activa, que desarrolla prácticas en las que se ponen en juego otras relaciones, otras capacidades y otras condiciones de vida y de trabajo que no pueden quedar al margen de la protección.

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 

ISBN 978-987-630-097-1



9 789876 300971