

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VI Jornadas de Jóvenes Investigadores
10, 11 y 12 de noviembre de 2011

NOMBRE Y APELLIDO: **Alejandra Beccaria y María Ignacia Costa**

Afiliación institucional: **Instituto de Ciencias y del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento**

Correo electrónico: abeccari@ungs.edu.ar

Eje problemático propuesto: **Eje 11. Estado. Instituciones. Actores.**

Título de la ponencia: **Un análisis político-cultural de las reformas recientes de la seguridad social en la Argentina**

1. Introducción:

La asunción de gobiernos con tendencias progresistas en la última década en la Argentina ha contribuido a una revisión del paradigma dominante en materia de políticas sociales, en general, y de la seguridad social, en particular. En este proceso se destacan los esfuerzos por incrementar la protección social de dos sectores de la población vulnerable: niños y adultos mayores.

En esta línea sobresalen las reformas del sistema previsional y de asignaciones familiares. En el primer caso nos interesa analizar un aspecto particular del proceso¹ de reforma del sistema, la “moratoria previsional”, la cual fue sancionada por decreto del PEN N° 1454/2005 (y que a su vez modifica la ley N°24.476 de 1995). Con el objetivo explícito de ampliar la cobertura, se suavizaron los requisitos contributivos de acceso al sistema previsional por medio del denominado “Plan de Inclusión Previsional” (nombre oficial con que se denominó la moratoria). Es decir, esta medida permitía obtener un beneficio a aquellas personas que cumplían con la edad mínima para jubilarse pero no con la cantidad de años de aportes exigidos por la normativa (Danani y Beccaria, 2011: 119-120). En el segundo caso, nos interesa la última modificación que operó en el sistema: la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Esta última se creó mediante el decreto 1602/09 que 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 –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 (Hintze y Costa, 2011: 153).

¹ Para desarrollar la noción de “proceso de reforma”, ver Danani y Beccaria (2009).

La ponencia se dirige a analizar comparativamente los contenidos político-culturales de ambos componentes. Esto nos exige precisar tanto la selección de los objetos como el tipo de enfoque escogido para su análisis.

Con respecto a los objetos, ambos constituyen los componentes “no contributivos” o “semi contributivos” de sendos subsistemas de seguridad social. Esto nos enfrenta a formas de protección social que tienden a romper con las clasificaciones tradicionales de políticas y programas que promueven, requieren o proporcionan transferencias de ingresos a individuos u hogares, es decir: el seguro social y la asistencia social. Las principales diferencias entre estos programas son los mecanismos de financiamiento (es decir, quién paga por las transferencias), los principios que rigen la selección de la población objetivo (es decir, quien recibe los beneficios) y los objetivos de los programa (es decir, qué fines persigue el programa).

Hasta la creación de estas medidas, los criterios conceptuales utilizados para definir estas categorías resultaban claros. En los programas de seguridad social, se les requería a los participantes (“contribuyentes”) que financien dichos planes, por lo general por medio de impuestos sobre nóminas salariales; sólo quienes contribuyen tiene derecho a recibir los beneficios, y los sistemas se destinan a reemplazar el salario que solía recibirse cuando se da una interrupción imprevista en los ingresos (como el desempleo o invalidez), o prevista pero inevitable (como el envejecimiento).

Por otro lado, los programas de asistencia social por lo general se financian con fondos provenientes de impuestos generales, la selección de los beneficiarios se realiza teniendo en cuenta sus necesidades en lugar de sus aportes, y los beneficios tienen como objetivo aliviar la pobreza. Dado que los programas del primer grupo requieren que los participantes realicen aportes para financiarlos, se los suele llamar “contributivos”; mientras que aquéllos en los que no se requieren aportes se denominan “no contributivos”.

Asistencia y seguridad social se inscriben en tradiciones (e 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 (Hintze y Costa, 2011: 176).

Las asignaciones familiares de por sí constituyen una excepción a esta clasificación. “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).

En cuanto a la dimensión político-cultural, la misma es constitutiva de los procesos de construcción socio-estatal, puntualmente “es la materia que hace a la construcción de legitimidad, tanto de políticas e instituciones, como de demandas y reivindicaciones (...) 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” (Danani y Hintze, 2011: 19-20).

En este marco, el recorrido de la ponencia se inicia comparando los contenidos políticos culturales de sendos componentes, colocando especial atención al papel del Estado, el significado social e institucionalmente asignado al beneficio/beneficiario y a la noción de solidaridad. Finalmente, volveremos sobre la tensión entre seguridad social y asistencia que expresan estos objetos, problematizando algunas de las críticas de las que han sido objeto en el último tiempo por parte de sectores políticos y académicos.

2. Desarrollo analítico

2.1 Rol del Estado

El rol del Estado en la definición de políticas sociales ha sido un tema debatido en los últimos años, especialmente, a la luz de los cambios políticos y sociales acaecidos en América Latina. Se ha argumentado que estos nuevos gobiernos con tendencias progresistas defienden un nuevo protagonismo del Estado y, en especial, de los gobiernos centrales. En lo que respecta al tratamiento de la cuestión de la pobreza, se admite que es un problema, que es grave, y que tiene una dinámica propia que exige soluciones específicas, y que no es un mero epifenómeno debido a otros procesos (sea en una versión negativa, como efectos inescapables de una crisis económica, o en una versión positiva, como costos del crecimiento económico). Se rompe entonces con un cierto fatalismo de mercado. En la invocación a un papel activo del Estado para atender el tema de la pobreza, se reconoce que el gobierno debe llevar adelante acciones específicas y liderar programas (Gudynas y otros, 2008: 7).

En este mismo sentido, el discurso del kirchnerismo en la Argentina se presenta –y se construye a sí mismo– por medio de un constante antagonismo con la década del noventa. La identidad es ruptura, y esa ruptura se monta sobre las acciones de un Estado que es la contratara del Estado neoliberal. A su vez, en el posicionamiento oficial podemos reconocer cierta familiaridad con la experiencia peronista clásica², la cual expresó la “redención” de los sectores populares frente a los ocasos de los años 30. En palabras de James (1999), se trata de la construcción de la propia identidad a partir de la presentación recurrente de una “dicotomía temporal”.

Con respecto a la moratoria previsional, aparece claramente plasmada la idea de un Estado “presente” y “activo”. Pero, por sobretodo, se presenta un constante contrapunto entre el *Estado neoliberal de los años noventa* y el *Estado ampliado* que se construye a partir del año 2003 (“...El Estado al final siempre está...”, Moroni, Gerente de ANSES, Página 12, 18/01/2008). Es a través de los “contrastes evaluativos” (James, 1999) que se alude a las consecuencias negativas que las políticas neoliberales tuvieron sobre el desempeño del sistema previsional.

² Para un desarrollo más extenso, ver Danani y Beccaria (2011).

“Nosotros defendemos a los trabajadores, defendemos al trabajo y también a los jubilados, pero lo hacemos con un plan de gobierno que recuperó el Estado, que lo liberó de las recetas del Fondo Monetario Internacional, que incluyó permanentemente a todos los argentinos que estaban excluidos, que recuperó el sistema previsional y le dio la movilidad Jubilatoria” (Irrazabal, Juan Manuel, Diputado del FPV, 12^a Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, 18/08/2010).

En cuanto a la AUHPS, se reconoce –desde distintos sectores políticos y académicos- que constituye el principal programa de redistribución de ingresos desde el Estado dirigido a la infancia. Este “nuevo” rol del Estado no solo se vislumbra a nivel del gasto social que destina a esta iniciativa (casi 10 millones de pesos anuales) y a su potencial efecto en la desigualdad social sino también en el protagonismo que asume en relación a las políticas del sector: los considerandos del decreto 1602/09 de creación fundamentan la iniciativa en la responsabilidad conferida al Estado que establece el artículo 26 de la Ley 26.061 la cual dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de niñas, niños y adolescentes.

En el debate político previo a la promulgación del decreto, esta responsabilidad institucional por el bienestar de este sector de la población se tornó imperativa en el discurso opositor (“El Estado **debe** asistir a los niños...”, Clarín, 20/10/2009). La respuesta oficial a la modalidad propuesta para la atención de estas demandas (política social universal) puso el acento en el rol administrador del Estado: “Una política universal contra la pobreza exigiría un presupuesto difícil de afrontar por el Estado” (C. F. de Kirchner, La Nación, /2009). Una vez puesta en marcha la AUHPS, el debate se complejizó y emergieron las contradicciones. Las críticas conferidas al gobierno por considerar que la pobreza sólo se combate mediante la concentración de recursos en el Estado nacional y su redistribución discrecional con criterios clientelísticos de corto plazo (N. O. Scibona, La Nación, 9/08/2009), fueron moduladas por el reconocimiento –aún de sectores no oficialistas- que la asignación universal por hijo constituye uno de los pasos más importantes en el esfuerzo financiero del Estado nacional por corregir o atenuar las graves desigualdades que aquejan a la infancia y adolescencia en situación de pobreza y extrema pobreza (N. Liwksi, La Nación, 19/12/2009).

Se visualiza, entonces, que tanto en el caso de la moratoria como en el de la Asignación Universal, desde el oficialismo se construye un discurso que apela a la recuperación de un Estado activo que avanza en materia de políticas tendientes a la reducción de la desprotección. El Estado kirchnerista se presenta como la recuperación de su status “interventor” debilitado como consecuencia de una década de neoliberalismo.

2.2 Significado social e institucionalmente asignado al beneficio

En el caso de la moratoria, el beneficio puntual que esta medida otorga es justamente la posibilidad de ingresar al sistema previsional a pesar de no cumplir con los requisitos contributivos formales de acceso (es decir, haber aportado al sistema por 30 años, a través de un trabajo formal). De hecho, los beneficiarios de la moratoria acceden a percibir un beneficio que es preexistente a esta medida, pero al que solo pueden llegar por medio de este mecanismo legal. Sin embargo, una vez que acceden, el beneficio de los jubilados o pensionados por moratoria no es equivalente al de los jubilados contributivos: el monto que ellos perciben es inferior, debido a que esta política funciona con lo que se conoce como “compra de años de aportes”, es decir el pago de cuotas que equivalen a la cantidad de años declarados hasta completar aquellos necesarios para acceder a la jubilación o pensión.

Si retomamos las cuestiones que fueron planteadas en torno al rol del Estado, el caso de la moratoria puede leerse, en las voces oficiales, como el ejemplo de acción estatal que viene a “redimir” a las personas de las desfavorables consecuencias que el neoliberalismo tuvo sobre el mercado de trabajo: tasas inéditas de desempleo y empleo no registrado que, de acuerdo a las condiciones formales de acceso al sistema previsional, impiden el ingreso al mismo.

Por su parte, la AUHPS, desde un comienzo, previó la entrega de una prestación monetaria no retributiva, que inicialmente fuera de ciento ochenta pesos (180 pesos) y cuyo monto actualmente asciende a doscientos pesos (220 pesos), por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, cuyo importe se incrementa cuando el hijo, sin límite de edad, fuere discapacitado. El 80% se abona mensualmente, el restante 20% es reservado en cuenta aparte y puede cobrarse cuando el titular acredita el cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación. Recientemente (mayo 2011), el Ejecutivo decidió ampliar las prestaciones incorporando la asignación prenatal la cual se abona desde la

decimosegunda (12) semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda de seis (6) mensualidades (Res. 235/11).

En los considerandos del Decreto 1602/09, se observa al beneficio como un “paliativo importante”, una “respuesta reparadora”. En las propias palabras de la Presidenta: “Este es un acto de estricta reparación, pero será un acto de justicia cuando cada padre tenga un buen trabajo, un buen salario y una buena casa” (Página 12, 30/10/2009). La impronta asistencial o residual atribuida al beneficio –al menos en los aspectos discursivos- no se condice con el significado atribuido a las asignaciones familiares que perciben los trabajadores formales para quienes su percepción es resultado de los derechos del trabajo. Tampoco con su inscripción en un subcomponente del Sistema Único de la Seguridad Social: el Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714), el cual posee alcance nacional y obligatorio, otorgando distintas prestaciones destinadas a la protección del grupo familiar.

“Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, **un paliativo importante**. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. 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*.

Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El **trabajo decente** sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona”.

Estos posicionamientos se inscriben en el marco de un debate más amplio y de más larga data acerca de la manera más eficaz de “combatir la pobreza”. La universalización de una asignación por hijo, la reducción de la informalidad en el mercado de trabajo y la separación de los beneficios de la seguridad social de la condición laboral para que sean accesibles a

todos se asoman como las herramientas más convenientes en la perspectiva de sectores no oficialistas (La Nación, 16/08/2009)³.

Los puntos en común que sobresalen en ambos objetos respecto del significado asignado a los beneficios, tienen que ver con la configuración de beneficios no equivalentes respecto de aquellos contributivos. De este modo, en el caso de la moratoria, quien accede al sistema a través de esta medida lo hace directamente percibiendo el monto mínimo y, a su vez, a este monto se le “descuentan” las cuotas que los beneficiarios deben “pagar”. En el caso del beneficio de la AUHPS, la diferencia que presenta respecto de las asignaciones contributivas tiene que ver con que el primero es un beneficio “escindido”, ya que para cobrar el 100% del mismo hay que documentar el cumplimiento de las condicionalidades.

2.3 Significado social e institucionalmente asignado al beneficiario

Cuando dirigimos la mirada hacia el análisis de las ideas que circulan en torno de los “beneficiarios” (o, en otras palabras de los *sujetos de protección*) observamos que las miradas oficiales sobre la moratoria y la AUHPS se encuentran fuertemente emparentadas con la noción de “trabajo”. Es importante recordar que, históricamente, en la Argentina el acceso a la protección estuvo directamente vinculado al trabajo, más específicamente, al trabajo asalariado formal.

Como se mencionó, el sistema previsional en nuestro país es un sistema contributivo que define el acceso al mismo a través de la existencia de una relación (que debe probarse) de los sujetos con el mercado laboral formal (30 años). Así, el “derecho” a la protección sólo aplica para los asalariados formales: los derechos son “del trabajador”. El sistema previsional fue ampliamente redefinido por la moratoria en la medida que reconoce (y computa como válidos) años de trabajo sin más demostración que una declaración jurada, pero conserva la dimensión contributiva mediante el pago de los aportes correspondientes. Sin embargo, podríamos decir que esta redefinición fue más de hecho que simbólicamente: si bien por medio de esta política se relajaron los requisitos laborales exigidos para el acceso (aquellos que implican la demostración de desempeño laboral en el mercado formal), la moratoria

³ A esas coincidencias llegaron Daniel Arroyo, ex viceministro de Desarrollo Social; monseñor Oscar Sarlinga, obispo de Zárate-Campana y miembro de la Comisión de Pastoral Social del Episcopado; el economista Ernesto Kritz, y el fundador de la Red Solidaria, Juan Carr, reunidos por LA NACION para analizar salidas posibles al problema de la pobreza.

funciona como un paliativo específico que no anula la condición laboral para definir el acceso.

Los beneficiarios de la moratoria previsional son personas que cumplen con la edad mínima para jubilarse (60 años en el caso de las mujeres y 65 en el de los hombres) pero no con los requisitos contributivos. Al permitir el ingreso al sistema a quienes nunca habían realizado aportes por medio de su trabajo o lo habían hecho de manera incompleta, esta medida implicó una notable ampliación de la cobertura previsional⁴. Es interesante notar que en los relatos oficiales siempre se refuerza esta relación “trabajo – acceso a la protección” (puede leerse claramente, por ejemplo, en palabras del Ministro de Trabajo: “...la moratoria para incluir a los trabajadores que hasta ahora no tenían posibilidad de jubilarse...”, Página 12, 28/01/2007) dándole a la moratoria una condición de política de “sutura”. En este mismo sentido, la moratoria aparece narrada como un “acto de justicia” (Danani y Beccaria, 2011), que permite a quienes estaban excluidos de la “protección”, acceder a ella.

Al referirse al beneficiario de la AUHPS, el decreto 1602/09 precisa que si bien es el “grupo familiar” (menor de dieciocho -18- o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado) el que genera la asignación, la misma será percibida por quien resulte “titular”. El titular debe inscribirse dentro de las siguientes categorías laborales: ser monotributistas sociales, desocupados o estar desempeñándose en la economía informal con un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil. También se incluye al personal doméstico y a las mujeres embarazadas a partir de los tres meses de gestación.

Al igual que en el caso de las asignaciones familiares tradicionales, el principio que define al beneficiario es el ocupacional. Solo que en este caso el énfasis ha sido colocado en la carencia o precariedad del trabajo (desempleados, inempleables, informales...) lo cual expresa, en parte, el carácter híbrido del modelo de política social actual: por una parte, refuerza el carácter residual (subsidiario de las fallas del mercado laboral) y, por el otro, el conservador corporativo (por la vinculación con el trabajo).

⁴ De acuerdo a la información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares, la cobertura previsional se incrementó en más de 20 puntos porcentuales, pasando de aproximadamente el 60% en el año 2004 al 85% en 2010. Es interesante notar, que este incremento es en su mayoría explicado por las mujeres, quienes incrementaron su cobertura de manera mucho más intensa que los hombres: mientras que la cobertura previsional femenina pasó de un 55% a un 83%, la masculina lo hizo de un 74% a un 88%.

De esta manera, la “universalidad” a la que apela la AUHPS queda atada al mundo del trabajo, desatendiendo aquellas propuestas que propiciaban la separación de los beneficios de la seguridad social del trabajo, vinculándolos a los criterios de ciudadanía⁵.

Queda evidenciado que desde las “voces oficiales”, en ambos casos, se apela constantemente a la figura del trabajador como beneficiario de las políticas. En este sentido, podíamos decir que el trabajo, por la negativa o la carencia del mismo, continúa estando en el eje que da forma a ambos componentes.

2.4 El principio de solidaridad

Partimos de considerar que el principio de solidaridad que atraviesa a las políticas sociales puede ser especificado utilizando como indicador la modalidad de financiamiento. En la historia de la seguridad social puede establecerse un punto de inflexión hacia fines del siglo XIX cuando el mutualismo (fondos solidarios, voluntarios y autogestivos) fue reemplazado por el seguro social, el cual fue consagrado por primera vez como seguro nacional en 1883 en Alemania. Desde entonces su característica fue el haber constituido una forma colectiva y obligatoria de ahorro en la que confluyeron trabajadores, empleadores y eventualmente el Estado. Desde el punto de vista ideológico político, la creación de instituciones nacionales de la seguridad social desplazó la idea de *solidaridad de clase* por la de *solidaridad entre clases* (Danani, 2009).

Así, dentro de los modos de argumentación oficial también aparecen tematizadas cuestiones relacionadas a la noción de “solidaridad” que, tanto en el caso de la moratoria como respecto de la AUHPS, se encuentran vinculadas con el debate sobre el financiamiento de ambas políticas.

⁵ Desde 1997, la presentación en el Congreso de diversos proyectos de ley orientados a dar respuesta a la problemática de la pobreza por ingreso, han dado cuenta de este debate. Retomando la comparación desarrollada en un trabajo previo (Costa y Hintze, 2011), puede señalarse que el proyecto impulsado por el ARI (Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez) y el de la Unión Cívica Radical (Programa de asignación universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia. Programa de ahorro universal para niños, niñas y adolescentes) utilizaban la expresión “ingreso ciudadano” en sus objetivos, el del Partido Socialista (Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia) hablaba de “Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia”, el impulsado por Lozano (Asignación universal por hijo, para menores de 18 años residentes en el país. Modificación de la Ley de impuesto a las Ganancias) 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 (Ingreso Básico Familiar) no participaba de esta distinción, en tanto definía como destinatarios a las familias pobres o indigentes.

En el caso de la moratoria, lo que emerge en primer plano es la discusión acerca de “quién” financia a “quién”. Es decir, el ingreso al sistema previsional de personas que no cumplen con los requisitos formales de acceso (en términos de la cantidad de años de aportes requeridos) habilitó el desarrollo de formas de argumentación que versaban en torno de la “justicia” o “injusticia” de esta medida fundamentando los argumentos –tanto aquellos a favor como aquellos en contra- en la proveniencia de los fondos que financian la moratoria.

En esta dirección, se puede visualizar que frente a los reclamos o críticas basados en que ciertas personas habían aportado todas sus vidas, mientras que otras se jubilaban o pensionaban sin haber aportado –o habiéndolo hecho de manera parcial-, desde el oficialismo, emergían argumentaciones que se dirigían a reforzar el carácter semi-contributivo de la moratoria (“...hay que aclarar que las personas que accedieron a la inclusión previsional están pagando su moratoria (...) hace muchos años que el sistema de reparto se financia con aportes y también con impuestos. El 50 por ciento de los recursos provienen de impuestos. Muchos de los que entraron en la moratoria estuvieron financiando el sistema al pagar el IVA y otros tributos...” (Moroni, Página 12, 18/01/2008).

Lejos de presentar argumentos tendientes a dar cuenta del avance en términos de la “solidaridad” entre sectores sociales, se debate en los mismos términos que lo hace la oposición, justificando la procedencia de los fondos que financian la política -ya sea a través de los impuestos o por medio de las cuotas que pagan los beneficiarios (“...el sistema se sostiene asistido por los impuestos nacionales que el Gobierno deriva para el pago de las jubilaciones. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de la actual presidenta Cristina Fernández se tomaron dos medidas clave para mejorar y dar sustentabilidad al Sistema Previsional. La primera fue la incorporación de 2,4 millones de personas mayores de 65 años que estaban fuera del sistema jubilatorio (...) Esto explica por qué un gran porcentaje de los actuales beneficiarios cobra la mínima” (Feletti, Página 12, 18/07/2010).

Con respecto a la AUHPS, ésta representa a un subsistema no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares financiado con los siguientes recursos: 1. los establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, es decir: (a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público; (b) Las contribuciones a cargo de los empleadores; (c) los aportes de los trabajadores autónomos (d) La recaudación del

Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio; (e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto; (f) Intereses, multas y recargos; (g) Rentas provenientes de inversiones; (h) Todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público y 2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y modificatorios.

Si bien se ha cuestionado el financiamiento con fondos de la ANSES bajo el argumento de que “se le quita plata a los jubilados para darle a los chicos”, la variedad de fuentes de recursos da cuenta de aportes procedentes de distintos sectores de la sociedad, incluso de los propios beneficiarios que a través del consumo abonan el impuesto al valor agregado (IVA). En este sentido el principio solidario que rige esta medida continua en la línea de las orientaciones político ideológicas que guiaron la puesta en marcha de la seguridad social, la idea de la solidaridad entre clases, aunque en este caso se trate de un principio con limitado consenso. Pues “la opción escogida para financiar el beneficio de la AUH sigue alimentando un sistema fiscal desintegrado, regresivo y con una carga excesiva sobre los ingresos del trabajo” (Lo Vuolo, 2010: 23)

Concluyendo este punto, es la cuestión que ataña al financiamiento de ambas medidas lo que define quienes son los merecedores de estas políticas. El lugar de la solidaridad, en este caso, entre clases o sectores sociales, es ocupado por argumentos que aluden a la justicia (o no) de ambos beneficios.

3. A modo de cierre...

A lo largo del trabajo intentamos mostrar comparativamente para el caso de la moratoria previsional y de la AUHPS, el modo en que se entrecruzaban ciertas concepciones político-culturales en torno de cuatro ejes: el rol del Estado; el significado social e institucionalmente asignado al beneficio y al beneficiario y, por último, el principio de solidaridad.

Nos interesa aquí plantear algunos ejes transversales a los objetos analizados que, a nuestro criterio, merecen ser problematizados:

1) **Doble beneficio:** la percepción de un beneficio doble (jubilación y pensión / asignación universal y plan social) ha sido objeto de múltiples cuestionamientos para el caso de los componentes no contributivos. No así para el caso de los contributivos. Veamos las particularidades de cada caso:

Con el principal y declarado objetivo de evitar las denominadas dobles duplicaciones o “beneficios múltiples”, a través de la sanción del decreto 1451 en el mes de octubre de 2006, se establece 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). Esta particularidad que es reglamentada para los beneficiarios de la moratoria, implica que, una cuestión que es un derecho para los “jubilados contributivos”, desaparezca para aquellos semi-contributivos.

En el caso de la AUHPS, el problema del doble beneficio se observa en la disposición que establece la incompatibilidad del cobro de la asignación con el cobro de cualquier suma “originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Decreto 1602/09) excluyendo así a los beneficiarios de cualquier plan social, sea este dirigido a la niñez o a otra finalidad (como por ejemplo el trabajo, la previsión, la salud, la educación, etc.) (Lozano y otros, 2009).

2) **Acceso a derechos condicionados:** En ningún caso los beneficiarios deben demostrar su “condición de pobreza”, sino que se toma como referencia la situación laboral de las personas en edad activa. En ambas medidas analizadas, se debe presentar una declaración jurada que de cuenta de esto: en la moratoria se declara haberse desempeñado como trabajador autónomo y, en el caso de la AUHPS, se declara la condición laboral y se establece el SMVM que rige para todas las relaciones laborales como la referencia de ingresos para acceder al beneficio. Sin embargo, como mencionamos más arriba, se distinguen de sus pares en el sistema contributivo por tratarse de “derechos condicionados” en la medida que:

- al jubilado/pensionado por moratoria se le retiene un porcentaje del haber en concepto de “pago” de los años adeudados (carácter semi contributivo del beneficio)
- los beneficiarios de la AUHPS deben cumplir con condicionalidades en materia de salud y educación a los efectos de conservar el beneficio. Cabe aclarar aquí que se trata de “restricciones positivas” enlazadas con políticas universales.

3) **Estatus legal de las medidas:** en los dos casos se trata de decretos del Ejecutivo Nacional. Esto ha originado reclamos de distintos sectores (Iglesia, partidos políticos de distinta orientación política), en especial, en el caso de la AUHPS cuya conversión en ley generaría garantías a futuro acerca de su permanencia, no sujetas a la discrecionalidad del gobierno de turno.

Retomando algunos de los planteos iniciales, el análisis propuesto en este trabajo, abre ciertos debates futuros en torno de las principales medidas que en materia de Seguridad Social tuvieron lugar en nuestro país a lo largo de los últimos años. Es innegable el avance que ambas políticas analizadas significaron en términos de protección como también el impacto que tuvieron en la reducción de ciertas problemáticas sociales como la pobreza o la desigualdad. No obstante esto, continua en el horizonte de la discusión el debate en torno a la vinculación trabajo – seguridad social / seguridad social – ciudadanía en un contexto de amplios cambios en el mercado laboral y en las orientaciones de la política social en general.

Bibliografía

Danani, Claudia (2009): Entrada “Seguridade Social”, en Cattani, A.; Gaiger, L.; Laville, J. L. y Hespanha, P.: Dicionário Internacional da outra Economia. Edições Almedina - Série Políticas Sociais (editada pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra) - Apresentação de Boaventura de Souza Santos e Pedro Hespanha, Coimbra, Portugal.

Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011): Introducción: Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación, en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras): *PROTECCIONES Y DESPROTECCIONES: LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA 1990-2010.* UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>

Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011): Capítulo 3: La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección, en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras): *PROTECCIONES Y DESPROTECCIONES: LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA 1990-2010.* UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>

Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2009): “El proceso de reforma previsional argentina 2003-2008: instituciones y sentidos”, trabajo presentado en las X Jornadas Argentinas de Estudios de Población – AEPA, Catamarca.

Gudynas, Ernesto; Guevara, Rubén y Roque, Francisco (2008): HETERODOXOS. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América Latina, Centro Latinoamericano de Economía Social (CLAES), Montevideo

Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011): Capítulo 4: La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección, en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras): *PROTECCIONES Y DESPROTECCIONES: LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA 1990-2010*. UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>

James, Daniel (1999): Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

Lozano, Claudio; Raffo, Tomás y Ramerí, 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>

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.

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.