



realidad
económica

Nº 336 · AÑO 50

16 de noviembre al 31 de diciembre de 2020

ISSN 0325-1926

Páginas 67 a 94

DESARROLLO HUMANO

La seguridad social argentina en los extremos de la vida. 2015 -2019

Alejandra Beccaria*, María Ignacia Costa**, Claudia Danani***, Susana Hintze**** y Sergio Rottenschweiler*****

* Socióloga, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto del Conurbano/Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Integrante del Equipo de Seguridad Social de la UNGS, Juan María Gutiérrez 1150 (1613), Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina. abeccari@campus.ungs.edu.ar.

** Socióloga (UBA) Instituto del Conurbano e integrante del Equipo de Seguridad Social de la UNGS. costa@campus.ungs.edu.ar.

*** Politóloga y Trabajadora Social (UBA). Instituto del Conurbano e integrante del Equipo de Seguridad Social de la UNGS. cdanani@campus.ungs.edu.ar.

**** Socióloga (UBA). Instituto del Conurbano e integrante del Equipo de Seguridad Social de la UNGS. shintze@campus.ungs.edu.ar.

***** Economista (UBA). Instituto del Conurbano e integrante del Equipo de Seguridad Social de la UNGS. sgrottschweiler@ungs.edu.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: abril de 2020

ACEPTACIÓN: agosto de 2020



Resumen

La seguridad social argentina experimentó en el siglo XXI dos procesos contrarios: una contrarreforma neoliberal (2003-2015), y un cambio paradigmático en los años siguientes. En el primero, la seguridad social se convirtió en ordenador material y simbólico del conjunto de la protección social nacional, rol que mantuvo en el segundo, aunque con contenidos muy diferentes. El artículo se centra en 2015-2019 y enfoca en las orientaciones y objetivos que sustentaron las políticas, las formas de organización y los resultados en la protección y bienestar de dos grupos de población: niños, niñas y adolescentes y adultos y adultas mayores. Describe y analiza la dimensión institucional/organizacional de la seguridad social, la cobertura horizontal (población alcanzada) y la cobertura vertical (su capacidad de satisfacción de necesidades). Finalmente, pretende identificar qué transformaciones serían rasgos transitorios, y quizás reversibles, y cuáles habrían “hecho sistema” al cabo del período.

Palabras clave: Seguridad social - Sistema previsional - Asignaciones familiares - Cambio paradigmático - Desigualdad.

Abstract

Argentine Social Security at the extremes of life. 2015 -2019

In the Twenty-First Century, Social Security in Argentina experienced two opposing processes: a neoliberal Counter-Reformation (2003-2015), and a paradigm shift in the following years. In the first one, social Security became a material and symbolic authorising officer of the set of National social Protection, a role that it maintained in the second process, although with very different contents. This paper analyses the period of 2015-2019 and targets the orientations and objectives that underpin policies, forms of organization and results in the protection and well-being of two population groups: children and adolescents as well as older adults. It also describes and analyzes the institutional/organizational dimension of social Security, horizontal coverage (reached population) and vertical coverage (its capacity to meet needs). Finally, the article aims to identify which transformations would be transient, and perhaps reversible, and which would have become part of the system at the end of the period.

Keywords: Social Security – Pension system– Family allowances – Paradigm shift - Inequality

Introducción

En Argentina, el resultado de la elección presidencial de octubre de 2019 dio lugar a la asunción de un nuevo gobierno, concretada en diciembre del mismo año. El hecho es significativo, ya que al cabo de un período constitucional de cuatro años ha retornado al poder la alianza que había gobernado el país entre 2003 y 2015, años inmediatamente posteriores a la gran crisis de 2001-2002 con la que se habían inaugurado el siglo y el milenio.

A simple vista, el proceso puede considerarse parte de una alternancia esperable en procesos democráticos, sostenidos en la competencia electoral. Sin negar que así ocurra, aquí proponemos relativizar esa interpretación, llamando la atención sobre el hecho de que en ambos procesos electorales (2015 y 2019) triunfaron las coaliciones que en cada momento encarnaban la más encarnizada oposición al oficialismo de entonces, lo que habla de cambios de posicionamiento de la ciudadanía que representaron verdaderos vuelcos. Ello abarca la orientación política, la identidad ideológica (y social), los diagnósticos y las programáticas propuestas por la Alianza Cambiemos (cuyo candidato era Mauricio Macri), que en 2015 derrotó al candidato oficial del Partido Justicialista liderado por el sector kirchnerista; y también al Frente de Todos (cuyo núcleo duro está en este último sector, de raíz peronista), ganador en las elecciones de 2019.

Esa caracterización hace suponer que pudieran identificarse ciclos políticos claramente diferentes entre sí, y así fue en el ámbito de la protección social, en el que este trabajo se detiene. Sin embargo, cada uno de esos ciclos no significó un mecánico retorno a una situación previa, sino complejas, no siempre claras y a menudo contradictorias e incompletas iniciativas e intervenciones.

Apoyándonos y avanzando sobre trabajos anteriores (Beccaria, Danani y Rottenschweiler, 2018; Danani y Hintze, 2019), el objetivo del artículo es analizar lo que denominamos un *cambio paradigmático* en la protección social entre 2015 y

2019, del cual el desarrollado en la seguridad social nacional fue un capítulo central, tanto por la población involucrada como por su peso en el gasto social y total del Estado. Y también, agregamos, porque en el curso de la pos-crisis 2001-2003 la seguridad social había sido convertida en un ordenador material y simbólico del conjunto de la protección social nacional, rol que conservó durante la presidencia de Mauricio Macri, con contenidos muy diferentes, por cierto. Con aquel objetivo, entonces, describimos y analizamos los cambios en las formas de organización institucional y los resultados en términos de protección y bienestar respecto de dos grupos de población, ubicados en los extremos del ciclo vital, cuyas condiciones de vida y acciones estatales revelan la fortaleza (o la debilidad) institucional y ética de una sociedad: niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) y adultas y adultos mayores (AM). En ese camino intentaremos, siquiera sintéticamente, captar y subrayar las concepciones, orientaciones y objetivos en los que se sustentaron y a los que apuntaron las políticas respectivas.

Para el desarrollo del texto optamos por una exposición sistemática (por temas/dimensiones) más que por reconstruir la secuencia histórica. Así, el texto consta de cuatro apartados que siguen a esta introducción y que se ocupan, sucesivamente, de la dimensión institucional/organizacional de la seguridad social (apartado 1); de la cobertura horizontal (población alcanzada por las intervenciones, en el apartado 2); y de la cobertura vertical (la capacidad de protección del sistema al proveer a la satisfacción de necesidades, en el apartado 3). Finalmente, cuarto apartado, que funciona como síntesis analítica, intenta ofrecer elementos preliminares para una tarea que consideramos fundamental: identificar cuáles transformaciones del período serían rasgos transitorios (propios de una época, quizás reversibles) y cuáles habrían dejado huellas, “haciendo sistema” al cabo de los cuatro años de gobierno de la Alianza Cambiemos. Incluimos interrogantes que a nuestro juicio quedan abiertos.

Dos notas previas facilitarán el seguimiento y comprensión del texto (y, por lo tanto, del proceso). La primera trata de nuestro modo de identificar los diferentes períodos: hemos denominado *proceso de contrarreforma neoliberal* al que culminó en 2015 (correspondiente a la década larga 2003-2015), y *cambio paradigmático* al ocurrido entre 2015 y 2019. La segunda nota funciona como guía para una ima-

ginaria línea del tiempo en la que remarcamos tres grandes hitos en este segundo período gubernamental, del que el artículo se ocupa: (i) en abril de 2016 (a cuatro meses de su asunción), el nuevo gobierno sancionó el decreto 593/2016 mediante el cual se incorporó a lxs trabajadorxs monotributistas de categorías medias y bajas a la base de beneficiarixs de las asignaciones familiares contributivas¹. Como se verá más adelante, la medida –muy discutida durante el gobierno kirchnerista, que se negó a concretarla– expandió la cobertura de ese componente de la seguridad social. (ii) En julio del mismo año fue sancionada la ley “ómnibus” 27.260/16, mediante la cual se aprobaba un proyecto del Poder Ejecutivo Nacional para la creación del Programa de Reparación Histórica para Jubiladxs y Pensionadxs (RH). A solo seis meses de asumir, entonces, el gobierno proponía que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) pagara a jubiladxs y pensionadxs las deudas derivadas de incorrectas liquidaciones iniciales o actualizaciones. Simultáneamente, se creaba un nuevo beneficio, denominado Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). La denominación de “ley ómnibus” se originó en que simultáneamente se ponía en marcha un régimen extraordinario de “sinceramiento fiscal” para bienes no declarados ante la autoridad impositiva, cuyo producido –se decía– solventaría el pago de las deudas anteriormente reconocidas. (iii) Finalmente, en diciembre de 2017 se sancionó la ley 27.426 (llamada de “Reforma Previsional”), que introdujo dos grandes modificaciones: la de la fórmula de movilidad vigente desde 2009, a partir de definir a la inflación como principal factor (en lugar de la recaudación y la evolución de los salarios) y de la postergación de la aplicación del período sobre el cual se calculaba la movilidad; y la incorporación de un procedimiento de estratificación de beneficiarixs respecto de ingresos y garantías entre quienes hubieran accedido al beneficio con aportes regulares completos o vía moratoria (en beneficio de lxs primerxs, claro está).

El ejercicio de descripción y reflexión que aquí presentamos es un intento y no una culminación; con él pretendemos contribuir a despejar la preocupación que

¹ Lxs monotributistas son trabajadorxs independientes que aportan al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, siempre que cumplan requisitos de (bajos y medio bajos) ingresos brutos y (limitada) superficie para la actividad. Este esquema impositivo simplificado da acceso al sistema de seguridad social (asignaciones familiares, seguro social de salud y sistema previsional, al retiro) vía los aportes correspondientes a cargo de lxs titulares.

anida en cada uno de nuestros análisis: cómo debería ser y cómo construir un sistema de protección democráticamente igualitario, que la sociedad valore precisamente por esa característica.

1. El marco institucional

Aunque abarcó todas las áreas de la acción estatal, el proceso corrientemente conocido como “neoliberal” de la década de 1990 fue especialmente significativo en lo que respecta a seguridad social. Con movimientos de fusión y centralización de organismos anteriores, desde comienzos de esa década el sector quedó institucionalizado en la referida ANSES, organismo descentralizado creado en 1991, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En él se depositaron facultades de administración, recaudación, fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones de la Contribución Unificada de la Seguridad Social, del Fondo Nacional de Empleo y de las Asignaciones Familiares, y aquellos para el otorgamiento de los beneficios previsionales², todo ello en el nivel nacional.

A través del tiempo el organismo cobró centralidad creciente y se constituyó en un poderoso instrumento de protección social, aunque con contenidos diferentes en cada momento, propios del ADN de los diferentes proyectos políticos³. Sus prestaciones distintivas fueron la administración de jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares de activos y subsidios familiares a personas en etapa pasiva y la prestación por desempleo.

En el período 2003-2015 se le otorgaron nuevas facultades y funciones, lo que junto con una notable ampliación de prestaciones hizo de la ANSES arena de luchas políticas, donde se incorporaron operaciones que la vinculaban con los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social, Educación y Salud. La disponibilidad de recursos,

² Hasta 2015 el apartado se basa en Costa, Curcio y Grushka (2014).

³ En todos los períodos considerados se reconoció esa relevancia. En palabras de Emilio Basavilbaso, director ejecutivo de la entidad entre 2015 y 2019, “la ANSES es el organismo más importante de la Argentina en lo que se refiere a políticas públicas y sociales, sobre todo en dos períodos tan importantes que son la niñez y cuando nos convertimos en adultos mayores” (Archivo ANSES, 2016).

un sistema capaz de soportar y poner en marcha grandes operativos (especiales u ocasionales) y eficientes modalidades de gestión asociadas a esos desarrollos explican el crecimiento. El sistema permitió la adjudicación de los beneficios bancarizados y el cruce de información de los datos declarados por los solicitantes con otras bases de datos, lo que incluso fue motivo de conflictos⁴. También le dio un lugar de privilegio la presencia territorial a través de las Unidades de Atención Integral (UDAIs) y oficinas distribuidas en el país, y la realización de operativos móviles en distintos puntos. En 2006 existían 145 reparticiones, en 2012 llegaban a 326 y en 2015, a 348. En 2019 su número alcanzó las 374.

En el ámbito de la seguridad social, algunos de los hitos más significativos fueron la implementación del Plan de Inclusión Previsional en 2005 (conocido como “moratoria”); la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE) en 2009 y 2011, respectivamente. En las acciones de coordinación se pueden contar el Programa Conectar Igualdad (de inclusión digital en educación), el programa de créditos para jubiladxs y pensionadxs nacionales ARGENTA (desde julio de 2012); el Programa PROCREAR, de créditos hipotecarios para viviendas; el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) en 2014 para jóvenes; y el programa de inclusión en la seguridad social de comunidades indígenas.

Particular relevancia tuvo la constitución y administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) creado en 2007 mediante el Decreto 897/2007 como fondo anticíclico frente a eventuales insuficiencias de recursos del sistema previsional público. Sin embargo, su peso creció a partir de fines de 2008, con la reestatización completa del sistema previsional, al nutrirse de las cuentas individuales de los aportantes del régimen de capitalización. Desde entonces el FGS fue teniendo más presencia en la economía, hasta representar en 2015 un 11,2% del PBI (con datos ANSES y PBI INDEC).

⁴ En el período 2015-2019 el uso de las bases de datos con otros fines generó conflictos que se judicializaron hasta llegar a la instancia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal. Uno de ellos logró impedir el uso de esas bases por la Secretaría de Comunicación Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete (Página/12, 2018).

Veamos a continuación las modificaciones experimentadas por ANSES en el período 2015-2019, materia de análisis del trabajo.

Desde 2015 el organismo volvió a centrarse principalmente en las prestaciones contributivas y no contributivas de la seguridad social, a las que en 2016 incorporó la PUAM y en 2017 una parte de las pensiones no contributivas que estaban en el Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 746/2017). En simultáneo fue desprendiéndose de los programas interministeriales enumerados, aunque mantuvo el Programa PROGRESAR (con cambios sustanciales en el número, el monto y, especialmente, en la naturaleza de la prestación, devenida beca educativa con base en el mérito de rendimiento y que no se tramitaba en ANSES)⁵.

En setiembre de 2018, una masiva reestructuración ministerial afectó al organismo (Decreto 801): de los 21 ministerios iniciales se pasó a diez, que absorbieron funciones de los ministerios desaparecidos. Los Ministerios de Producción y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se fusionaron en el Ministerio de Producción y Trabajo, y los de Salud y Desarrollo Social en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, que incorporó a la ANSES. Así, las competencias relativas a la seguridad social se separaron de las referidas al trabajo.

El discurso institucional del período se apegó al de la transparencia, la “cultura de integridad y cumplimiento” con la que deberían actuar sus agentes y el valor de la presencia “donde está la gente”. Aunque las UDAl y los operativos “el Estado en tu barrio” (con otros organismos públicos) preexistían largamente, se presentaron como novedosos invocando dicha lógica de la transparencia⁶. En la modalidad de gestión, asumió el modelo de gestión unificada-ventanilla única social (Decreto 339/2018) con el fin de simplificar todo trámite presencial de carácter social⁷.

⁵ ANSES (2019).

⁶ En Danani y Hintze y equipo (2019) describimos la extendida y diversa presencia territorial de ANSES hasta 2015. Su peso se analiza también en Danani, Arias, Chiara y Gluz (2018).

⁷ Luego de incorporar prestaciones no contributivas (ya mencionadas), ANSES sumó gestiones de los Ministerios de Transporte y Energía. Posteriormente se habilitaron trámites de documentación personal de carácter nacional.

En esta dimensión dos transformaciones destacaron por su importancia. La primera refiere al FGS. En 2016, la Ley 27.260 autorizó que se recurriese a este fondo para el pago de las deudas reconocidas, lo que implicó un cambio de sus objetivos; el FGS siguió siendo cuantitativamente relevante, aunque por la caída del valor de los activos financieros en 2019 alcanzó alrededor de 10% del PBI (contra el ya consignado 11,2 % de 2015). En cuanto a la estructura de inversiones, desde su creación siempre se concentró en títulos públicos del gobierno nacional, por lo que las diferencias deben observarse en otros componentes. Entre 2011 y 2015 se había hecho hincapié en la inversión en proyectos productivos y de infraestructura, componente que representaba el 12,9% del total de la cartera del FGS a diciembre de 2015, y que en el período de gobierno siguiente perdió peso, hasta que en junio de 2019 representó solo el 4,3% del total de la cartera.

La segunda transformación significativa, relacionada con la primera, fue la expansión de la línea crediticia de ANSES. En efecto, en julio de 2017 se amplió el otorgamiento de créditos personales a otrxs titulares de prestaciones como posibilidad de inversión del FGS (Decreto 516/2017); de ese modo fueron alcanzados jubiladxs y pensionadxs (ARGENTA), destinatarixs PUAM, de pensiones no contributivas, de la AUH y de la Asignación Familiar por Hijx. En vísperas de las elecciones presidenciales de 2019, el organismo relanzó la línea crediticia, amplió montos y facilidades de pago, y declaró como objetivo impulsar el consumo y disminuir el efecto de la inflación.

En diciembre de 2015 la cartera de préstamos personales en el marco de la tarjeta ARGENTA representaba el 2,4% del total del FGS. A junio de 2019 ese porcentaje casi se había duplicado, y llegaba al 4,7%. A su vez, la mencionada ampliación de los préstamos a otros beneficiarixs a partir del 2017 representó a la misma fecha un 2,9% de la cartera de créditos. Al sumar el total de créditos a beneficiarixs de la seguridad social, se llega a que el 7,6% del total de la cartera del FGS se destinaba a dicha actividad en 2019, contra el 2,4% en 2015 (elaboración propia con datos FGS/ANSES). El argumento oficial defendió esa ampliación por lo “conveniente” de las tasas de interés del organismo, por comparación con las bancarias y con las de

prestamistas informales, y por la condición de los créditos como facilitadores de la denominada “inclusión financiera”⁸.

Este último punto –el impulso a la “inclusión financiera”– es un fenómeno relativamente reciente, que requiere especial atención y espacio, así como cautela en conceptos y categorías. En primer lugar, téngase en cuenta que la capacidad de “hacer agenda” de los organismos multilaterales para imponerlo. En la Argentina se inició con la bancarización de receptores de transferencias monetarias a comienzos de la primera década de este siglo y continuó con la incorporación de programas de crédito para consumo, como fue el caso de la Tarjeta ARGENTA. Lo novedoso de este proceso en los últimos años ha sido el deslizamiento del crédito, de su histórica condición instrumental para el acceso al consumo (en sus inicios, de bienes durables, y en las últimas décadas, ampliamente extendido con el uso de tarjetas de crédito) a ser objetivo mismo de la política socio-asistencial, así como la expansión del endeudamiento para el acceso a bienes no durables⁹. Diversos autores que han estudiado los procesos de endeudamiento de los sectores de menores ingresos advierten que estos llegan a convertirse en una trampa que reproduce círculos viciosos de pobreza (Villarreal, 2004) o que –en muchos casos– enfrentan la paradoja de la inclusión bajo un alto grado de subordinación al verse sometidos a condiciones gravosas (Wilks, 2014; citado por Chahbenderian, 2015).

Sobre el caso particular que analizamos aquí (créditos ANSES), datos del mencionado estudio de CEPA (2019) que analiza la relación entre la pérdida de poder adquisitivo y el nivel de consumo ilustran la magnitud del endeudamiento de los tomadores de crédito entre 2017 y 2019. Según datos de la ANSES, el porcentaje de beneficiarios endeudados –incluyendo montos no cancelados previos al período

⁸ En una entrevista periodística, el director ejecutivo de ANSES afirmaba que de las encuestas realizadas por el organismo surgía que el 50% de los créditos se usaban para “mejoramiento de la vivienda” y para pagar deudas a tasas más convenientes que las disponibles para familias de bajos recursos. La “inclusión financiera” se reitera una y otra vez como objetivo (Cronista, 2019). Un estudio de CEPA (2019, p.16) indica que la tasa ofrecida por ANSES era menor a la del mercado, pero que desde su inicio se había incrementado sensiblemente. El costo financiero total (CFT) para los préstamos a 24 cuotas era del 27,42% en julio de 2017 para todas las categorías de destinatarios, mientras que en 2019 el CFT fue diferenciado por categorías y va del 47,16% al 54,14%.

⁹ Nougués (2019) hace un análisis de los aspectos medulares del fenómeno crediticio en esta etapa.

julio de 2018 a junio de 2019– representa el 92% para el caso de titulares de AUH, 36% para receptores de PNC, 44% para beneficiarios de la PUAM, 26% para jubilados y pensionados, y 31% para titulares de SUAF.

En síntesis, el ciclo 2003-2015 había colocado a ANSES en un lugar central de la gestión de las políticas sociales, incorporando nuevas políticas y programas que cambiaron su impronta previsionalista y contributivista y ampliaron la mirada de la seguridad social, incluyendo una función anticíclica de sus activos. En cambio, el período 2016-2019 volcó al organismo hacia el mercado, lo que dio forma a un sistema de protección social entramado en procesos de financiarización creciente (Chahbenderian, 2018; Guiménez, 2019).

2. La cobertura horizontal

En este apartado presentamos la extensión poblacional de la protección a fines de 2019; esto es, al momento del cambio de gobierno (y cambio de ciclo político) en el que contextualizamos el análisis. Institucionalmente, esa descripción se concreta en la cobertura del sistema previsional (para AM) y del sistema de asignaciones familiares, en sus dos componentes de asignación familiar por hijos y de AUH para NNA. En el recorrido intentaremos mostrar la incidencia de las principales políticas en el comportamiento de la cobertura horizontal (lo que ocurrió principalmente entre 2016 y 2018).

En el caso de AM, el desempeño de la cobertura horizontal fue claramente positivo. Así, al comparar la proporción de población en edad de jubilarse que recibía algún beneficio previsional punta a punta, se observa un crecimiento de 5 puntos porcentuales, al pasar de un 85% a un 90%. En el **cuadro 1** se muestra que, si bien la tasa de cobertura previsional es más elevada entre los varones, entre 2015 y 2019 el crecimiento fue levemente más alto entre las mujeres.

Esta tendencia ascendente de la cobertura poblacional se explica por la orientación explícita que presentaron las políticas previsionales destinadas a las transferencias de ingresos a AM, en las que se destacó la ya mencionada creación de la PUAM en mayo de 2016. Esta pensión consiste en un beneficio monetario no con-

Cuadro 1.
Tasa de cobertura previsional – Población en edad de jubilarse
II Trimestre 2015 – II Trimestre 2019

	II 2015	II 2019
Total	85%	90%
Hombres	89%	93%
Mujeres	84%	89%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

tributivo, orientado a toda la población de 65 años y más que no pueda acceder a una jubilación ordinaria por no cumplir con los requisitos contributivos (30 años de aportes en la seguridad social). Si bien inicialmente la PUAM implicó la creación de un nuevo derecho, distintos dispositivos presentes en su diseño original, o que fueron agregándose, pusieron en entredicho –o degradaron– esa condición. En el primer grupo están la determinación del monto en el 80% del haber previsional mínimo y el hecho de que, al fijar como edad los 65 años, postergue cinco años el momento a partir del cual las mujeres obtienen protección (respecto de los 60 años para la jubilación). Asimismo, esta pensión no conlleva el derecho a una pensión por fallecimiento y es incompatible con cualquier otro beneficio de la seguridad social, pues sus titulares no acceden a una pensión derivada del cónyuge. Finalmente, en el curso del proceso de implementación fue perdiendo su carácter incondicional y la posibilidad de desempeño laboral simultáneo, inclusive, hasta fijar un criterio socioeconómico para su otorgamiento.

A mediados de 2019, los beneficiarios de la PUAM eran poco más de 132 mil, y una abrumadora mayoría eran varones (85%). Esta situación muestra la relación entre la dimensión protectoria y la institucional: por una parte, el segmento más desprotegido de las mujeres (que por esa razón podría ser “clientela” de la PUAM) es el de 60 a 65 años, que sin embargo está excluido por normativa (dicho de otro modo, el 15% de beneficios de la PUAM cuya titularidad es de mujeres corresponde al tramo de 65 años y más). Asimismo, la población femenina que no cumple con los requisitos de aportes tiene aún la posibilidad de tramitar la moratoria (que explicamos más abajo), mientras que para los varones en esa situación la PUAM es el único camino a alguna protección.

En cuanto a las moratorias previsionales, corresponde decir que el espíritu de la creación de la PUAM entrañaba el final de las mismas, mecanismos por medio de los cuales se había extendido la cobertura horizontal en el período 2005-2015¹⁰. Sin embargo, y teniendo en cuenta la particular situación de desprotección en la que se encontraban las mujeres de 60 a 64 años, se estableció una extensión de la Segunda Moratoria Previsional (abierta en 2014).

Originalmente, el plazo de esta extensión era de un año para los varones y de tres para las mujeres. Vencidos tanto el plazo establecido originalmente como la extensión en 2016, se dispuso la prórroga de la moratoria para las mujeres hasta el 22 de julio de 2022 (Circular GP 46/19 e Instructivo PREV 16-31 de ANSES). En cuanto a los varones, sigue vigente solo para aquellos que hayan cumplido la edad de jubilación con anterioridad a junio de 2016.

También la cobertura de NNA creció en el período 2015-2019. Mientras que a finales de 2015 la proporción de población menor de 18 años que recibía algún beneficio era del 77%, en 2019 alcanzaba al 83%.

Esta cobertura de ingresos presenta un esquema heterogéneo que puede implicar beneficios diversos, dependiendo de la relación que lxs adultxs mantengan con el mundo laboral. A grandes rasgos, se identifican tres grandes pilares: *las asignaciones familiares contributivas*, típicamente para trabajadorxs asalariadxs formales y desde 2016 –como ya dijimos– también para monotributistas¹¹; *las asignaciones no contributivas*, principalmente la AUH, y también las asignaciones para NNA a cargo de titulares de jubilaciones y pensiones, las pensiones no contributivas como la de Madres de 7 hijxs y PUAM y otros programas provinciales de transferencias de ingresos (que suman solo el 3% de la cobertura); y *la deducción por hijx* realizada sobre el Impuesto a las Ganancias, pilar que consiste en una trans-

¹⁰ En mayo de 2019, el 53% de los beneficios previsionales correspondían a algunas de las moratorias. Cabe destacar que ese porcentaje fue mucho más elevado en provincias como Formosa (80%), Chaco (71%), Misiones (68%) o Corrientes (66%) (BESS, mayo de 2019).

¹¹ Incluye asignaciones familiares de titulares de pensiones no contributivas por invalidez.

ferencia indirecta, ya que en el pago de impuestos lxs trabajadorxs de mayores ingresos a cargo de NNA descuentan una proporción, con tope, por cada hijx.

El crecimiento de seis puntos porcentuales de la cobertura global durante el período muestra distintos desempeños de cada uno de los pilares; es decir, no se registró una evolución homogénea¹². La AUH experimentó un crecimiento de aproximadamente un 3,3%, lo que entre marzo de 2016 y de 2019 llevó el total de NNA cubiertos de 3.798.494 a 3.924.734. En contraposición a la AUH, las asignaciones familiares dirigidas a dependientes de asalariadxs formales mostraron una tendencia a la baja, con una caída del 11,2%: pasaron de 3.895.499 a 3.460.565 (BESS, marzo de 2019). Esa tendencia descendente se intensificó a partir de marzo de 2018, para iniciar una recuperación en enero de 2019. Esa última caída se explica por una de las características que tienen estas asignaciones familiares, según la cual su cobro es dependiente de que el salario de lxs trabajadxsres adultxs a cargo de los y las NNA esté comprendido entre los topes mínimos y máximos de ingresos establecidos en la normativa. Esos topes se fijan una vez al año, lo que hace que, a medida que pasan los meses y que se aumentan los salarios, algunos de los hogares con mejores ingresos vayan saliendo de estas asignaciones. Obsérvese que, si se cumplen las regulaciones, en lo sustantivo ello no deber implicar desprotección, pues esos grupos familiares transitarían a la descarga del Impuesto a las Ganancias¹³. Asimismo, algunos cambios implementados a mediados de 2018 también favorecieron la disminución de las asignaciones familiares contributivas; tal es el caso de la baja de un 13% de los topes superiores para acceder a ellas, con el fin de evitar que una misma persona reciba asignaciones familiares y deducción del Impuesto a las Ganancias¹⁴.

¹² El análisis que sigue se basa en datos del Boletín Mensual de la Asignación Universal por Hijx para Protección Social, del Observatorio de ANSES.

¹³ Conviene decir que a inicios de 2016, el entonces nuevo gobierno elevó sustantivamente los topes de ingresos para acceder a las asignaciones familiares contributivas, lo que amplió el número total de beneficiarios. Ese alto punto inicial puede sugerir una sobrevaloración de la caída posterior, cuando la desactualización respecto de los salarios dio lugar al efecto contrario, que describimos más arriba.

¹⁴ Este pilar es el más difícil de relevar y estimar, pues no hay información actualizada disponible respecto de la cobertura de NNA por medio de la deducción de ganancias. No obstante, se supone que una parte sustancial de quienes fueron quedando fuera de las asignaciones familiares contributivas en razón de sobrepasar el tope superior han pasado a formar parte de ese pilar.

Recordemos otra modificación al sistema de asignaciones familiares, implementado en abril de 2016 con impacto positivo en la cobertura horizontal de NNA: el ingreso de lxs monotributistas en el componente de las asignaciones contributivas, que implicó la incorporación inicial de aproximadamente 400.000 NNA, hasta entonces excluidos por normativa. La medida revistió y reviste importancia cuantitativa, pero también sociológica en el terreno de la protección (o en la economía política de la protección), dicho esto en el sentido de que implicó la incorporación de una categoría sociológica inexistente hasta entonces: la de lxs *trabajadorxs autónomxs de ingresos medios y medio-bajos* a los que como contribuyentes el sistema tributario ya había atribuido identidad, posición y tratamiento específicos, pero se encontraban en una situación de mayor inadecuación respecto del sistema de protección social.

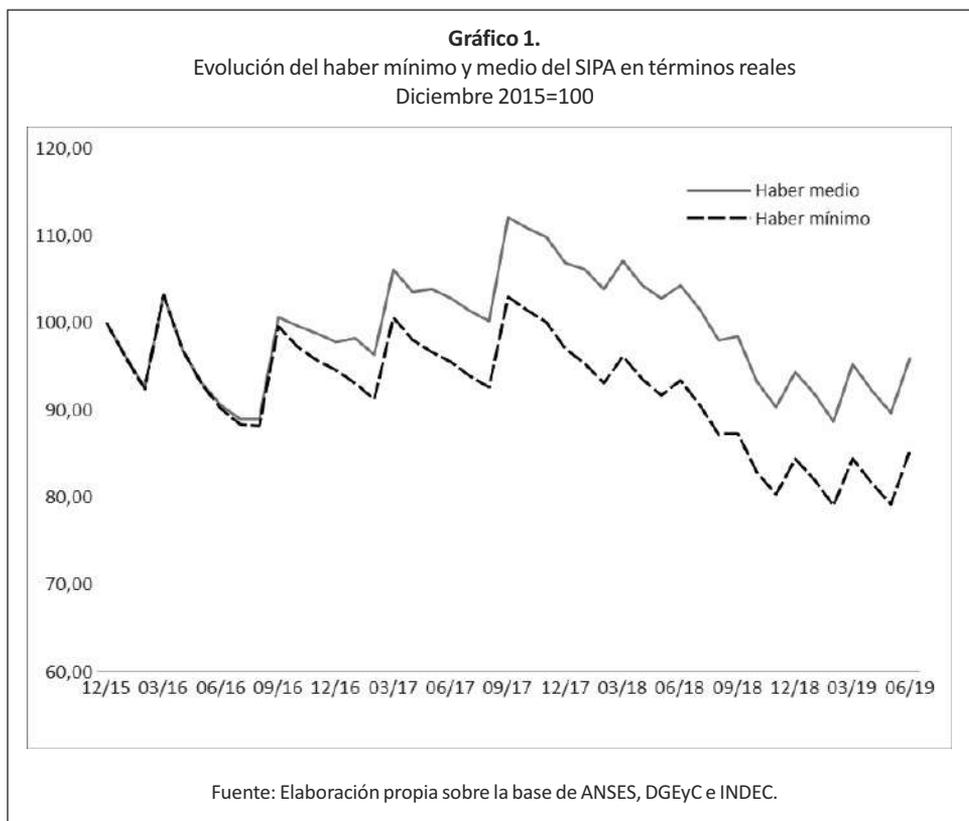
3. La cobertura vertical

En esta dimensión, el aspecto más destacado del período fue la caída de los ingresos reales de todos los componentes del Sistema de Seguridad Social, lo que se relaciona con la aceleración inflacionaria que, en especial desde 2018, deterioró el poder adquisitivo de todos los ingresos fijos. No obstante, sus manifestaciones fueron diferentes en los dos sub-sistemas que analizamos.

Empezamos por el sistema previsional. El **gráfico 1** muestra la evolución de los haberes medio y mínimo del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) entre diciembre de 2015 y junio de 2019¹⁵.

Como se ve, en el período mencionado el haber medio de jubilaciones y pensiones se redujo un 4% y el haber mínimo un 14,6% en términos reales. Más allá de compartir la caída, el análisis comparado de ambas evoluciones permite observar procesos que aluden al *cambio paradigmático* del que hablamos al inicio del artículo. Ello se ve casi inmediatamente, desde el último trimestre del primer año del

¹⁵ Para deflactar las series de prestaciones previsionales y de asignaciones familiares se utiliza un índice de precios que combina el IPCBA de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el IPC-GBA y el IPC-Nacional elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).



gobierno asumido en 2015: la evolución de ambos ingresos era similar en la primera parte de 2016, pero desde octubre de ese año los comportamientos se distanciaron, con una caída del haber mínimo real claramente mayor que la del haber medio real¹⁶. Dado que para todos los haberes regía la misma fórmula de movilidad, se plantea la pregunta del origen de la diferenciación.

A nuestro juicio, la principal explicación radica en la ley de RH. Como anticipamos, el objetivo de la RH era reajustar los haberes y cancelar las deudas con los be-

¹⁶ De hecho, según estimaciones propias a partir de índices de precios provinciales y del INDEC, el haber mínimo en términos reales de 2019 estaba en el mismo nivel que en 2011, y se había perdido en el período 2015-2019 la mejora experimentada entre 2011 y 2015.

beneficiarixs que cumplieran los requisitos indicados en la Ley 27.260. Esta ley establecía las condiciones y características de la “reparación” ofrecida a cada beneficiariix, relacionada con el perjuicio monetario que hubieren experimentado por la menor actualización de los haberes (fallo Badaro) y de los salarios sobre los cuales se calcula el haber inicial (fallo Elliff)¹⁷. El programa hacía propuestas a quienes hubieran iniciado demandas (en distintas etapas del proceso judicial) y, por pura iniciativa estatal, también a titulares que no habían presentado reclamos.

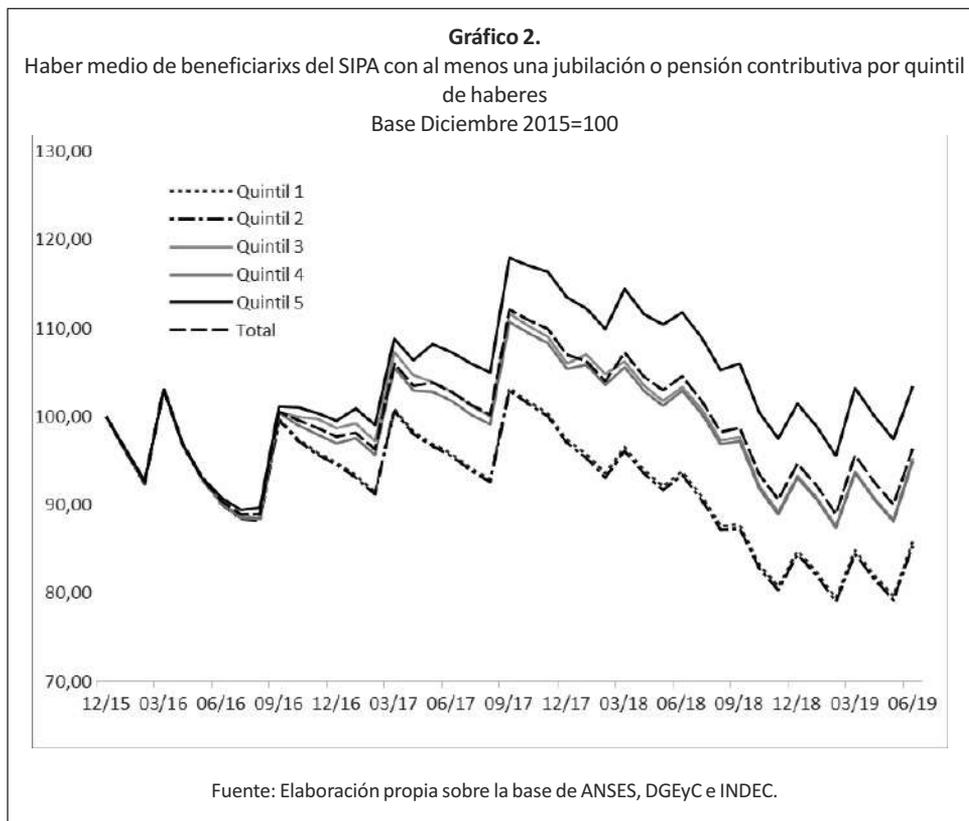
No hay información oficial que discrimine los rangos de los haberes de lxs beneficiarixs del SIPA que fueron beneficiados por la RH. De acuerdo con datos de ANSES¹⁸, entre las dos modalidades de propuestas el programa llegó a 1.353.000 beneficiarixs previsionales, con un aumento promedio del 38%, lo que habilitó a exs AM a percibir incrementos que lxs defendieron algo más de la inflación. Sin embargo, ese mismo proceso ahondó la diferenciación. Algo especulativamente, y considerando las características de la población afectada y los fallos mencionados, puede suponerse que la mayoría de quienes habían iniciado demandas tendría ingresos por encima de la media (con expectativas de haberes superiores) y, en cambio, lxs que fueron alcanzadxs por la oferta estatal sin haber activado reclamos probablemente se encontraban en su mayoría en los deciles inferiores de ingresos previsionales. Hasta donde llega nuestra producción de información primaria – apenas aproximativa, no sistemática y dificultosa– entre quienes por entonces cobraban el haber mínimo y recibieron una oferta, encontramos casos que fueron desde el 11% al 17% de ajuste, que apenas lxs despegaron del haber mínimo y que fue claramente inferior al 38% informado como promedio (lo que indicaría que, en la otra punta de la distribución, el aumento fue superior).

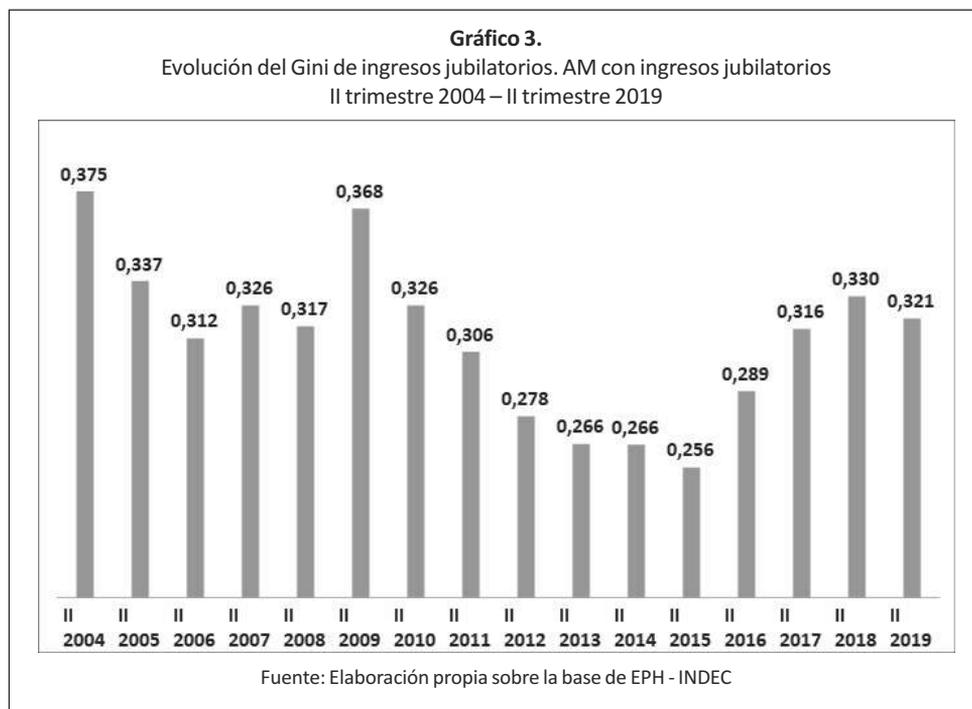
A la vez, la evolución del haber medio de lxs beneficiarixs del SIPA por quintil de haberes en términos reales permite observar la heterogeneidad/desigualdad existente entre lxs AM. El **gráfico 2** muestra que hasta fines de 2016 la evolución

¹⁷ Los fallos cubren períodos distintos. Más detalles en ANSES (2013) y Balasini y Malec (2019). También nos ocupamos del tema en Beccaria y Danani (2014).

¹⁸ Resolución 176/2019 de ANSES.

de los haberes por quintil fue similar, lo que es consistente con la aplicación de una misma fórmula de movilidad. Sin embargo, a partir de ese momento se abren diferencias en la evolución de los haberes por quintil, y solamente el quintil 5 refleja mejoras en términos reales y por encima de la media del sistema. En efecto, entre diciembre de 2015 y junio de 2019 el haber medio del quintil 5 experimentó una mejora del 3,4% en términos reales, mientras que el haber medio por beneficiario tuvo una pérdida real del 3,6%. Para los restantes quintiles se observa pérdida con respecto a la inflación, especialmente fuerte en los quintiles 1 y 2 (de 14,2 % y 14,6, respectivamente), en los que se encuentran los titulares con beneficios equivalentes a la mínima.





En síntesis, la diferencia entre el comportamiento del haber medio del quintil 5 de los beneficiarios del SIPA con respecto al de los restantes quintiles y al haber medio total se explicaría, fundamentalmente, por el aumento de haberes como consecuencia de la aplicación de la RH, que benefició principalmente a jubilados y pensionados de mayores ingresos. En cambio, entre quienes por entonces cobraban el haber mínimo y no recibieron “reparación” porque habían obtenido el beneficio por moratoria (explícitamente excluidos por el requisito de contar con 30 años de aportes), y quienes habían accedido por aportes plenos los porcentajes podrían haber sido menores al promedio. Mientras tanto, claro está, todos los deciles recibieron la movilidad establecida por ley, pero ya dijimos que ésta registró una pérdida real a partir de 2018 luego de la puesta en marcha de la reforma dispuesta por la Ley 27.426. Nuestro análisis no implica un juicio sobre la RH, ni sobre los reclamos o su legitimidad, solo advertimos cómo, en un contexto de severa y generalizada pérdida de poder adquisitivo de los ingresos fijos, la política de RH –una

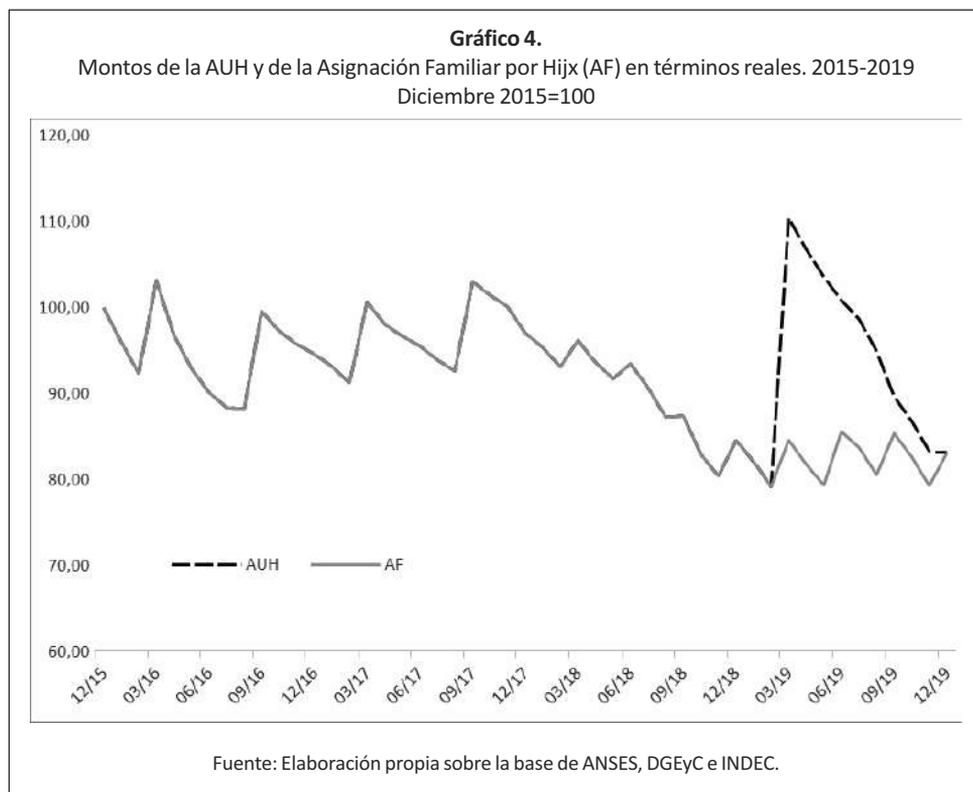
insignia de la gestión gubernamental– introdujo mayores desigualdades entre lxs beneficiarixs con mayores haberes, por un lado, y quienes cobraban haberes mínimos o beneficios no contributivos como la PUAM y PNC, por el otro, que se encontraban con valores similares o aún por debajo del haber mínimo.

De todo ello resulta que en 2019 el índice de Gini (coeficiente que mide la desigualdad) del sistema previsional, considerando solo AM con al menos un beneficio previsional, sea más alto que al inicio del período, tanto para todos lxs AM como al interior de cada uno de los segmentos de varones y de mujeres. Véase el **gráfico 3**.

Abordamos ahora la evolución de la cobertura vertical de las transferencias destinadas a NNA, subrayando sin embargo el carácter diferente que para sendas poblaciones tienen las prestaciones: *sustitución* de ingresos laborales (y principal ingreso para la manutención, según se supone) en el caso de AM y *complemento de ingresos del hogar* en el caso de las asignaciones familiares para NNA.

Hemos dicho que, aunque ambos sistemas compartieron la pérdida de capacidad adquisitiva, la cobertura vertical de los ingresos destinados a AM y a NNA tuvo una evolución disímil. Dado que en marzo de 2016 para las asignaciones familiares del sistema contributivo y AUH la movilidad fue equiparada con la previsional, partimos de suponer que la evolución en términos reales (por ejemplo, en comparación con la inflación) de las prestaciones de las asignaciones familiares debería ser igual a la trayectoria real del índice de movilidad previsional. En lo que sigue describiremos aquel comportamiento diferente y analizaremos las razones que lo explican, concentrándonos solo en los dos pilares de asignaciones familiares y la AUH, tal como lo muestra el **gráfico 4**.

El **gráfico 4** muestra que la movilidad de las prestaciones del sistema de AF presenta una tendencia similar a la evolución del índice de precios hasta fines de 2017, momento a partir del cual se registra una notoria caída en términos reales, durante todo 2018, en línea con la aceleración de la inflación. Esto lleva a que las prestaciones de la AUH y de las asignaciones familiares registren una pérdida del 16,9% entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019.



Asimismo, en el **gráfico 4** llama la atención la evolución de la AUH correspondiente a 2019. En efecto, para enfrentar el deterioro de la situación económica de los grupos más vulnerables, el Decreto 186/2019 estableció un aumento del 46% del monto de la AUH para todo 2019 y a partir de marzo, implementada como un adelanto de la movilidad prevista para el período. Es ese procedimiento el que explica la recuperación de la prestación de la AUH en términos reales que se alcanzó precisamente en marzo y que muestra el momento de mayor capacidad de satisfacción de necesidades de esa prestación para todo el período estudiado. Sin embargo, como también muestra el **gráfico 4**, el deterioro por la inflación se hizo sentir, y llevó la pérdida real punta a punta a casi un 17%.

4. Conclusiones: características predominantes de la seguridad social para AM y NNA

Llegados a este punto, podemos decir que el proceso desarrollado entre 2015 y 2019 muestra un Sistema de Seguridad Social con dos rasgos visibles, compartidos por los dos subsistemas que específicamente estudiamos: ampliación de la población cubierta (mayor cobertura horizontal) y caída de la capacidad adquisitiva de los ingresos (menor cobertura vertical). Se trata de dos rasgos de contenidos y sentidos diferentes o, más bien, opuestos (deseable, el primero; negativo, el segundo).

No hallamos otros resultados compartidos, lo que indica que las diferencias de rumbo fueron manifiestas. Dado que la polémica social y política suele inclinarse por postular la existencia de procesos dotados de coherencia (postulado generalmente asociado con la identificación de unívocos intereses), notar orientaciones y resultados diferentes nos parece un hallazgo en sí mismo.

Asimismo, se sabe que los grupos de los extremos de la vida que son destinatarios de las políticas abordadas se distribuyen de manera desigual en términos socioeconómicos: de lo analizado hasta aquí se deduce que los hogares de todos los quintiles de ingresos albergan AM (en muy distintas condiciones, por cierto), pero en cambio el 80% de los hogares del primer quintil (el más bajo) cuentan con NNA entre sus miembros, proporción que baja hasta 24% en el quinto (el más alto). Visto desde la población, el 71% de NNA viven en hogares de los dos quintiles inferiores (Binstock, 2019), lo que en conjunción con la situación del mercado laboral los hace potenciales o reales destinatarios de la AUH, especialmente (Danani y Grassi, 2018). En lo que sigue, abordamos los procesos respectivos.

En este período el sistema previsional es un ejemplo de lo que consideramos un *retorno a principios contributivos*, apoyados en (y articulados con) una *retórica de legitimidad de la desigualdad*. Entendemos que la desigualdad como relación legítima y positivamente vista es el eje alrededor del cual giró (y esencialmente sigue haciéndolo) una concepción de la protección como un atributo que obtienen algunos grupos o incluso individuos, más específicamente, en virtud del esfuerzo propio (por su trabajo y su contribución), por lo que debe ser su fruto proporcional a ese

esfuerzo. Esa proporcionalidad es central: dado que talentos, esfuerzos y productividades son diferentes, se entiende que los beneficios deben serlo para estimular “mejores prácticas” (verbigracia, redoblar los esfuerzos, aumentar las capacidades, competir más intensamente). Esa concepción confrontó con otra según la cual la protección social reviste estatus de un derecho más o menos amplio, reconocido bajo condicionamientos débiles (o de baja condicionalidad), tal como de modo parcial y contradictorio tomó cuerpo entre 2003 y 2015. Aquí decimos que en el período 2015-2019, en cambio, el sistema previsional se levantó contra la pretensión de flexibilizar los requisitos para acceder a la protección; por el contrario, sus contenidos contributivos fueron reforzados, lo que lo convirtió en una muralla contributivista.

Aquella pretensión de que, con el objetivo de superar las situaciones de desventaja y desigualdad, sean estimuladas prácticas que tornen más productivas a las personas exige visibilizar y explicitar las desventajas y desigualdades, porque la relación de desigualdad se nutre del ejercicio de distinción. Así, las medidas tomadas no compensaron la privación de quienes se encontraban en las posiciones más débiles o inferiores, por el contrario, restablecieron la *desigualdad como acto de reordenamiento*. En ese marco y en esa programática, las instituciones de bases contributivas fueron separadas de las no contributivas (SIPA y PUAM) y las poblaciones atendidas en uno u otra recibieron tratamientos muy diferentes respecto de los ingresos (20% inferiores a la mínima para la PUAM, mientras se proponía la “reparación histórica” con reconocimiento de deudas), de las garantías de pisos en su evolución (garantía del 82% del salario mínimo vital y móvil para el haber mínimo de beneficios plenamente contributivos), y estatus diferenciados (inferioridad material y simbólica de quienes accedieron al beneficio previsional vía moratoria). El carácter fundacional de esa política es innegable cuando se constata que el aumento de la desigualdad estuvo presente desde el principio del período, cuando en 2016 se interrumpió la tendencia decreciente de la misma entre 2010-2015 y comenzó un ciclo de alza (ver Índice de Gini Previsional en **gráfico 3**). La retórica del proceso fue de autopresentación por confrontación: al igual que los gobiernos kirchneristas 2003-2015 lo habían hecho con el neoliberalismo (el identificado como tal o el que en el marco del debate y la lucha política fuera designado de ese modo), el gobierno de la Alianza Cambiemos 2015-2019 reconstruyó permanentemente

sus políticas por diferenciación y confrontación con la oposición “populista”, término convertido en un apodo para aludir al peronismo. Huelga decir que los contenidos eran los simétricos inversos a los de aquella.

A la vez, la situación fiscal presentaba restricciones: las propias políticas habían recortado recursos (y, por lo tanto, posibilidades de financiamiento) y la RH implicaba un aumento del gasto imposible de cubrir con el “sinceramiento fiscal”, sencillamente porque la RH comprometía un flujo, mientras los recursos de la Ley 27.260 significaban un stock; de allí, precisamente, la modificación de los objetivos del FGS y la apertura a la posibilidad de pagar con tales fondos. Lo cierto es que la reforma previsional de diciembre de 2017 instaló una contradicción insanable en las políticas de gobierno, entre la pretensión de “reparar”, según la ley mencionada, y la de reducir el gasto previsional nacional (cosa que no ocurrió por el fracaso en el control de la inflación y en la recuperación de la actividad económica). En cambio, en lo político esa contradicción se saldó acentuando la culpabilización de lxs titulares de beneficios de moratoria, concebidos como apropiadorxs de fondos estatales pero, sobre todo, de los fondos de los “legítimos dueños”, los aportantes al sistema previsional, sobre cuyas espaldas se descargaría el mal destino dado a los recursos.

El Sistema de Asignaciones Familiares, tanto en su modalidad contributiva como en la no contributiva (principalmente AUH), dibujó una orientación exactamente inversa¹⁹. El primer elemento a destacar es que, en cuanto a las transferencias monetarias, el sistema conservó la estructura de escalas progresivas (verbigracia, transferencias más altas para los tramos de ingresos inferiores y viceversa) con una orientación de discriminación positiva que no implica estigmatización. Esto es aún más importante cuando se ve que se conservó a la AUH como la asignación con mayor monto, lo que constituye un punto de partida material que contradice la regla neoliberal básica de que para evitar el abuso en los recursos colectivos la acción estatal debe guiarse por *el principio de la menor elegibilidad*; vale decir: disponer beneficios que sean inferiores a cualquier otra alternativa de obtención de

¹⁹ Debido a la insuficiencia y defectos de información del pilar de deducción de impuestos (ver nota 14), en este apartado solo nos ocuparemos de los dos pilares que implican transferencias monetarias a las familias.

ingresos o de acceso a satisfactores, de modo que no sean atractivos en sí y solo quienes no dispongan de otra alternativa recurran a ellos. Obsérvese que en este subsistema dirigido a NNA, por lo tanto, incluso los beneficios no contributivos tienen mayor potencial de satisfacción de necesidades que los contributivos, lo que rebate enteramente la política adoptada para lxs AM.

En la misma línea, véase que en el contexto de inflación sin control desatado en el bienio 2018-2019, se destinó a lxs titulares de AUH la más importante política de mejoramiento de los ingresos: la decisión de anticipar el aumento anual (2019) por movilidad para este grupo, que se convirtió así en exclusiva para destinatarixs de esta política.

Todo ello indica que la reducción del gasto no fue un objetivo de las políticas dirigidas a NNA. De hecho, la proporción del gasto en asignaciones familiares respecto del PBI permaneció sin cambios en los cuatro años (1,1% sobre PBI). En lo que hace a las prestaciones previsionales, en cambio, el gasto de la Administración Pública Nacional experimentó una disminución de 0,9 puntos porcentuales (de 8,9% en 2015 a 8% en 2019), mientras que las prestaciones previsionales de la ANSES se redujeron en 0,4 puntos porcentuales (7,3% en 2015 y 6,9% en 2019). Debido al fracaso de la política antiinflacionaria, la baja fue muy inferior a la esperada, pero por ello es un indicio valioso del objetivo que inspiró a la política.

A nuestro juicio, y más allá de los resultados estrictos en términos de protección, la contundente disparidad en la orientación de las políticas de seguridad social dirigidas a estos dos grupos es, en lo político-institucional, el resultado más importante del análisis, en tanto nos devuelve a una mirada integral del Sistema de Seguridad Social, más que a centrarla en los subsistemas o componentes. En un primer intento de interpretación, podría suponerse que esa bifurcación tiene sobrados fundamentos en las condiciones socio-institucionales y económicas en las que las políticas se inscriben: (i) un gasto previsional que compromete una parte fundamental del gasto público total y finanzas públicas crecientemente deficitarias (ambos alimentados por las propias políticas del período), una situación que, se sabe, encabeza la agenda de la mayoría de los países; (ii) la (también creciente) gravedad de la situación de NNA, población para la cual los datos de pobreza e in-

digencia son peores que para cualquier otro grupo. Asimismo, está claro que la magnitud del gasto en cada componente es incomparable (véase supra, proporción del PBI). Sin embargo, lo más llamativo de este doble proceso es la distancia político-cultural en la construcción de las respectivas poblaciones.

¿Fue la proximidad gubernamental con la agenda de organismos internacionales de distinto cuño (BM, FMI, UNICEF), que vienen advirtiendo sobre el riesgo que para las nuevas generaciones implica el crecimiento de la pobreza y de la desigualdad en un futuro que es casi inmediato, lo que funcionó como una barrera para los posicionamientos más de clase en la institucionalidad y la política de las asignaciones familiares (posicionamiento que, vale la pena señalar, se manifestaba casi obscenamente en algunas publicidades oficiales a inicios del período gubernamental)? La interpretación en clave de búsqueda de gobernabilidad, demasiado mecanicista para la complejidad del asunto, no explica el proceso histórico, pero quizás ayude a comprender las acciones de los hacedores de políticas, portadores de cosmovisiones simplificadoras, orgullosamente clasistas²⁰. De todos modos, ninguna interpretación con pretensiones de credibilidad puede ignorar el peor de sus fracasos: la incapacidad para construir consenso al cabo del período de un gobierno festivamente iniciado en 2015.

Por nuestra parte, nos propusimos aportar al análisis de la productividad del proceso que reconstruimos, pasando en limpio lo que dejó como legado. En ese recorrido, el balance es indudable: a fines de 2019 el sistema de protección argentino está más lejano de una institucionalidad y materialidad amplias y ciudadanizadas. Pero más crucial que ese balance es la pregunta que sigue (¿o lo precede?): ¿hay energías sociales y políticas en disposición y capacidad de revertir esa distancia? Si no es así, su movilización habrá de ser la tarea de la hora.

²⁰ Un reciente trabajo de Arcidiácono y Luci aborda magníficamente el registro de la cotidianeidad y la auto-presentación de un segmento medio del funcionariado (2019).

Bibliografía

- ANSES. (2013). *Inclusión versus Privilegios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ANSES.
- ANSES. (s.f). *Noticias/Archivo*. Recuperado de <http://noticias.anses.gob.ar/>.
- Arcidiácono, P., y Luci, F. (2019). Una temporada en el Estado. *Revista Anfibia*. Recuperado de: <http://revistaanfibia.com/cronica/ong-una-temporada-estado/>.
- Balasini, J., y Malec, M. (2019). *El rompecabezas de la Seguridad Social. Una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio*. José C. Paz: EDUNPAZ. Recuperado de: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/download/36/47/134-1?inline=1>.
- Beccaria, A., y Danani, C. (2014). El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013). En C. Danani y S. Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la argentina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Beccaria, A., Danani, C., y Rottenschweiler, S. (2018). Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la Seguridad Social en Argentina, 2003-2017 (¿y después?). En E. Grassi y S. Hintze, *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Binstock, G. (2018). Hogares y organización familiar. En J. Piovani y A. Salvia, *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CEPA. (2019). *La renovación de los Créditos Anses ¿apuesta electoral o solución al consumo?* Recuperado de: <https://centrocepa.com.ar/informes/226-la-renovacion-de-los-creditos-anses-apuesta-electoral-o-solucion-al-consumo.html>.
- Chahbenderian, F. (2015). La financiarización de los pobres en América Latina: Una aproximación a las imágenes del mundo que crean los organismos multilaterales de crédito. En R. Sánchez Aguirre, *Sentidos y sensibilidades. Exploraciones sociológicas sobre cuerpos/emociones*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- Chahbenderian, F. (2018, octubre – 2019, marzo). Estado, cuestión social y regulación sensible: Aportes desde las políticas sociales. Controversias y Concurrencias Latinoamericanas. *DOSSIER: Las sensibilidades sociales hoy. Sociología de los cuerpos/mociones en el sur global*, 10(17).
- Costa, M. I., Curcio, J., y Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En C. Danani y S. Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Danani, C., y Hintze, S. (2019). *Protecciones y desprotecciones (III): La seguridad social*

a nivel territorial: el sistema nacional y provinciales seleccionados. Argentina, 2003-2015. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Danani, C., Arias, A., Chiara, M., y Gluz, N. (2018, diciembre). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de Política Social. Argentina, 2002-2015. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 2.

Danani, C., y Grassi, E. (2018). Protección social institucionalizada. En J. Piovani y A. Salvia, *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Guiménez, S. (2019, julio). La tercera ola de reformas neoliberales en Argentina. La lógica de la deuda pública y privada como ejercicio del poder y la dominación. *Ec-Revista de administración y economía*, II(3).

Grassi E., y Hintze, S. (2018). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.

Iglesia, M. (10 de junio de 2019). Basavilbaso: “Podemos dar hasta \$124.000 millones en préstamos de la ANSES”. *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Basavilbaso-Podemos-dar-hasta-124.000-millones-en-prestamos-de-la-Anses-20190610-0061.html>.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (s.f). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS)*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (s.f). *Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2015*. Recuperado de: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/enapross/2015.asp>.

Nougués, T. (2019, agosto). *Entre la deuda y la inclusión. Una aproximación a las transformaciones de la política socio-asistencial contemporánea*. Ponencia presentada en el 14° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: los trabajadores y las trabajadoras en el escenario actual. Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis, Buenos Aires, Argentina.

Observatorio de la Seguridad Social (s.f). Boletines Mensuales de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Recuperado de: <http://observatorio.anses.gob.ar/publicacion>.

Villarreal, M. (2004). Introducción. En *Antropología de la deuda: crédito, ahorro, fiado y prestado en las finanzas cotidianas*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Wilks, A. (2014, abril-junio). Sociología del crédito y economía de las clases populares. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), 225-252.