



Grupo Temático N° 14: Políticas Sociales, laborales y de la Seguridad Social

Coordinadores: Claudia Danani, Alejandra Beccaria, Natalia Benítez y María Ignacia Costa

La protección social de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en el marco del sistema nacional de protección

Autor/es: Alejandra Beccaria (UNGS)

E – mails: alejandrabec@gmail.com

Presentación

En este trabajo presentamos las características que asume la protección social de adultos mayores y de niños, niñas y adolescentes que es provista por el Sistema de Seguridad Social a nivel nacional, describiendo las grandes características institucionales y la capacidad protectoria que las mismas brindan. En términos generales, nos proponemos hacer una descripción analítica del sistema de protección social nacional, a través de una caracterización institucional de los componentes encargados de la protección de los dos grupos poblacionales bajo estudio (adultos mayores y niños, niñas y adolescentes) y de su desempeño en clave nacional y territorial. Asimismo, agregamos una breve descripción de las principales modificaciones que tuvieron lugar durante la primera parte de 2016 pues consideramos que ello permite contar con información de procesos que tendrán fuerte incidencia en el núcleo del problema de investigación y de intervención de las políticas: su capacidad de protección.

2. El Sistema de Seguridad Social a nivel nacional: su arquitectura institucional.

En el libro *Protecciones y desprotecciones* (Danani y Hintze, 2011), dedicamos un capítulo al análisis de los diferentes componentes del Sistema de Seguridad Social, haciendo énfasis en su estructura institucional, en las prestaciones que cada componente brinda y en su modo de funcionamiento durante la década de 1990 y la primera de los años 2000. En ese capítulo (el primero, “*Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI*” -Curcio, 2011), que analiza la composición y andamiaje institucional del Sistema de Seguridad Social en Argentina, señalábamos que el mismo puede definirse como el conjunto de políticas e instituciones orientadas a proveer certidumbre y asegurar a la población frente a diferentes riesgos que podrían implicar pérdidas de ingresos o gastos excepcionales asociados con el retiro en la vejez, la invalidez, enfermedad, accidentes, fallecimiento o situación de desempleo. En aquel trabajo también considerábamos las definiciones realizadas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como los lineamientos expresados en el artículo 14bis de la Constitución Nacional, en el que se entiende a la seguridad social como el conjunto de políticas estatales, de carácter integral e irrenunciable, orientadas a conservar los niveles de vida de la población.



En las investigaciones que preceden a este trabajo señalábamos también que en Argentina, desde sus orígenes, las políticas de seguridad social habían estado ligadas a la figura del trabajador asalariado formal; en este sentido, su financiamiento es principalmente de tipo contributivo, es decir, por medio de los aportes y contribuciones regulares provenientes de trabajadores y empleadores. En consideración de los elevados niveles de informalidad que hacían cada vez más difícil sostener este tipo de financiamiento en estado “puro”, pero también dando cuenta de un viraje de la doctrina en la que anidan estas políticas, crecientemente se incorporaron recursos financieros provenientes del estado por medio de impuestos específicos (Curcio, 2011). De este modo, advertíamos que la seguridad social en nuestro país se financia de manera “tripartita”: con aportes del trabajador, contribuciones del empleador y del estado y que en consecuencia, el Sistema de Seguridad Social argentino se encuentra compuesto no solo por políticas con financiamiento contributivo, sino que desde hace unos años comenzaron a tener fuerte peso intervenciones orientadas a extender la protección social de sectores que tradicionalmente estaban excluidos del sistema y cuyo acceso es no contributivo, como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo (AUH).

A continuación presentamos una descripción analítica de los componentes del sistema de seguridad social orientados a la protección de los dos segmentos poblacionales que nos ocupan en este libro. Para ello, retomamos los análisis realizados en los dos libros anteriores (Danani y Hintze y equipo, 2011 y 2014) e incorporamos las modificaciones que fueron ocurriendo en los últimos años.

2.1. Adultos mayores

2.1.1 El Sistema Previsional – antecedentes históricos

En sus orígenes, el sistema previsional argentino se caracterizó por la fragmentación entre trabajadores de distintos grupos ocupacionales y por la heterogeneidad respecto de los tipos de beneficios, los porcentajes de aportes, la edad de retiro, el tipo de financiamiento y la calidad de las prestaciones. Las primeras políticas previsionales datan de finales del siglo XIX y principios del XX y se caracterizaron por ser sectoriales, dado que consistieron en la creciente creación de cajas de jubilaciones por grupos ocupacionales (docentes, ferroviarios y personal de la administración pública nacional). En las décadas siguientes se avanzó hacia la creación de nuevas Cajas (de bancarios, periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos), expandiéndose la cobertura previsional en diferentes ramas de actividad.

Hacia mediados del siglo XX, durante el gobierno peronista de las décadas del 40 y 50, el sistema previsional permaneció funcionando con esta lógica fragmentada, que sostenía las desigualdades entre los diversos grupos. Sin embargo, cabe destacar la gran ampliación hacia diversas franjas de trabajadores, pues fueron creadas nuevas cajas sectoriales (empleados de comercio; trabajadores de la industria, trabajadores rurales e independientes, profesionales, empresarios y trabajadores del servicio doméstico). Hasta ese momento, el incipiente sistema previsional estaba organizado bajo una especie de reparto en el interior de cada caja¹ (Arza, 2010; CIFRA, 2009).

Durante los años 50, con la sanción de las leyes 14.370 y 14.499 (1954 y 1958, respectivamente), se imprimió al incipiente sistema la lógica de reparto, al establecer un fondo compensador que financiaba



el déficit de las cajas que así lo requerían. Asimismo, se determinó que el monto del haber jubilatorio sería del 82% móvil de la remuneración mensual correspondiente a cada categoría de trabajador. Sin embargo, cabe resaltar que esta tasa de sustitución del 82% del salario de actividad correspondía solamente a los haberes más bajos, ya que se establecía un tope de sustitución escalonado en sentido progresivo (Arza, 2010; Anlló y Cetrángolo, 2007; Isuani y otros, 1986).

Con el paso de los años, los altos niveles de cobertura alcanzados comenzaron a descender como consecuencia del creciente aumento del trabajo informal; situación que condujo a una crisis paulatinamente agravada del sistema y a la reforma estructural de 1968 (Ver Capítulo N°3 de este volumen). Esta última reforma fue impulsada por el régimen militar de la “Revolución Argentina”, que mientras unificó el sistema (al centralizar las Cajas en solamente tres: autónomos, trabajadores estatales e industriales, comercio y actividades civiles), también endureció las condiciones de acceso a los beneficios e impuso un principio regresivo de distribución. Con esto último aludimos al hecho de que se establecía que el haber jubilatorio representaría entre un 70% y 82% del salario promedio mensual de los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez años de aportes, lo que reproducía las desigualdades entre los diversos grupos ocupacionales.

La crisis del sistema previsional no logró resolverse con esta reforma, ya que su financiamiento se sostenía exclusivamente en las contribuciones provenientes del salario, que a su vez dependían de las vicisitudes del mercado laboral. Asimismo, en este período comenzó a manifestarse de manera persistente el proceso de envejecimiento de la población, combinado con el aumento de la esperanza de vida que implicará, de manera creciente, una mayor demanda al sistema previsional (CIFRA, 2009). Durante la última dictadura militar (1976-1983) se llevó a cabo una nueva reforma previsional por medio de la Ley 22.293/80, fuertemente regresiva, que eliminaba las contribuciones patronales y las reemplazaba con impuestos generales (IVA), concentrando el financiamiento del sistema en los trabajadores y en la población en general. Otra medida que impactó en las condiciones del sistema fue el congelamiento de los salarios que tuvo lugar durante el primer año del golpe de estado, lo que generó una fuerte caída en el poder adquisitivo de los mismos y, como consecuencia, en el de las jubilaciones, ya que la movilidad jubilatoria ligaba los haberes previsionales a los salarios (Arza, 2010; Isuani, 1986).

Los problemas financieros que el sistema ya venía evidenciando desde hacía dos décadas, sumados a las políticas de desfinanciamiento, al desempeño del mercado laboral, la inflación, la evasión fiscal y la situación de la economía, dieron como resultado un sistema previsional en situación de fragilidad alarmante (Arza, 2010). En este contexto, el primer gobierno de la recuperación democrática tomó un conjunto de medidas orientadas a la resolución de esta situación: restablecimiento de los aportes patronales, asignación de impuestos al financiamiento, etc. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Frente a esta situación, comenzaron a retrasarse los pagos de los haberes y la aplicación de la movilidad previsional prevista por la Ley vigente, lo que tuvo como inmediata consecuencia la emergencia de demandas judiciales frente a las deudas contraídas por el estado. Inmediatamente, en

¹ De hecho, no queda del todo claro si en algunos casos puntuales, existían mecanismos de capitalización individual.



1986, se declaró la ‘Emergencia Previsional’, que congeló todas las demandas y la ejecución de sentencias (Arza, 2010; CIFRA, 2009).

En nuestras investigaciones previas (Curcio, 2011; Danani y Beccaria, 2011) analizamos la reforma estructural que tuvo lugar a inicios de los años noventa, por medio de la Ley 24.241/93, que redefinió completamente el sistema previsional, al crear el “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones” (SIJyP). Como señalamos en aquellos trabajos, el SIJyP era un sistema mixto que combinaba dos subsistemas: uno público de reparto con una nueva forma de calcular los haberes que ligaba el valor del beneficio estrictamente a la historia contributiva de cada trabajador; y otro subsistema privado, basado en la capitalización de las contribuciones de los trabajadores en cuentas individuales administradas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Asimismo, esta reforma modificó las condiciones de acceso al sistema, fijándose un mínimo de 30 años de aportes, y elevándose la edad a 65 años para hombres y 60 años para mujeres.

2.1.2 Sistema previsional en la actualidad

En 2008, por medio de la Ley 26.245, se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que además de re-estatizar el sistema previsional eliminó el régimen de capitalización vigente desde el año 1994 (Danani y Beccaria, 2011; Bertranou y otros, 2012, entre otros). El SIPA alcanza a todas las personas de 18 años y más que trabajan tanto en relación de dependencia, en el sector público o privado, como de manera autónoma. Cabe destacar que se encuentran excluidos de este sistema todo el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años. Lo mismo sucede con quienes se encuentran afiliados a otros sistemas (provinciales, locales y/o profesionales).

Respecto de los trabajadores autónomos, se creó el “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes”, comúnmente llamado “Monotributo”, orientado a trabajadores independientes que reúnan ciertos requisitos referidos, básicamente, a los ingresos brutos y a la superficie destinada a la actividad. Asimismo, en el marco de este régimen existe un sub-régimen especial, el Monotributo Social que está dirigido a las personas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada (Cetrángolo et al., 2013; OIT, 2014). Es necesario aclarar que el “Monotributo” no es un régimen previsional en sí mismo, sino que fue creado como un mecanismo para realizar aportes laborales y, de este modo, acreditar años para un futuro acceso al sistema previsional.

A continuación, describimos los diferentes beneficios que otorga el SIPA, en el marco del *riesgo* a la vejez, invalidez y fallecimiento².

- La “Jubilación ordinaria o prestación por vejez”, que es el tradicional seguro dirigido a trabajadores en relación de dependencia o autónomos, que cumplan con los requisitos formales establecidos por Ley. Desde 1994, con la sanción de la Ley 24.241/93, se estableció como edad

² La información que presentamos a continuación, referida a los diversos beneficios vigentes, fue elaborada en base a la información provista por ANSES (<http://www.anses.gob.ar/prestacion/jubilacion-123>). Revisión: 15 de Julio de 2016.



de retiro 65 años en el caso de los hombres y 60 años en el de las mujeres. Asimismo, se instituyó la necesidad de contar con 30 años de aportes³.

- La “Prestación por edad avanzada” está orientada a cubrir a trabajadores que tengan 70 años o más y que no tengan el número de años de aportes exigidos por la Ley para obtener la “Jubilación ordinaria o prestación por vejez”. El límite inferior referido a la edad es independiente del sexo de la persona, pero adicionalmente se le requiere reunir 10 años de aportes efectivos (como asalariado o como autónomo, o en ambos).
- La “Prestación por edad avanzada por invalidez” está dirigida a trabajadores mayores de 65 años de edad, independientemente del sexo, imposibilitados de trabajar por causa de una discapacidad y que sean aportantes de la seguridad social -regulares o irregulares-. Este beneficio no corresponde en el caso de contar con aportes como trabajador/a doméstico/a.
- La “Prestación por edad avanzada para trabajadores rurales” corresponde a trabajadores rurales de 67 años y más en relación de dependencia, temporaria o permanente. Los mismos deben acreditar un mínimo de 10 años de aportes en el trabajo rural bajo relación de dependencia..
- El “Retiro por Invalidez” corresponde a los trabajadores que registran aportes al SIPA –regulares o irregulares-, sin importar su edad o número de años de aportes, que se incapaciten física o intelectualmente en forma total para continuar trabajando. Este beneficio es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia.
- La “Jubilación de Trabajadores Minusválidos” es una prestación dirigida a trabajadores con 20 años de aportes previsionales efectivos y de al menos 45 años de edad en caso de ser asalariado, o 50 años en caso de ser autónomo. Se exige la constatación de que durante los últimos 10 años se trabajó en estado de disminución física.
- La “Prestación por Convenio Internacional”⁴ corresponde a trabajadores que hayan realizado sus aportes –totales o parciales- previsionales en sistemas de la Seguridad Social en países con los que Argentina tenga convenios de reciprocidad jubilatoria.
- La “Jubilación para actividades especiales”, corresponde a un grupo de trabajadores específicos (Personal Embarcado, Estibador Portuario, Aeronavegante, Servicio Doméstico, Trabajadores de la Industria de la Construcción, Retiro Militar, Prefectura, Gendarmería, Retiro Policial, Productor de Seguros, Docente Universitario e Investigadores Científicos). Para obtener este beneficio existen parámetros específicos en términos de la edad definida para su acceso y también respecto del modo en que se calcula el haber previsional.
- Los trabajadores rurales poseen un régimen jubilatorio especial que se encuentra por fuera del SIPA. El mismo se rige por medio de la Ley 26.727/2011 y establece que quienes estén incluidos en el régimen de trabajo agrario, podrán acceder a su jubilación a los 57 años (para ambos sexos), con una acreditación de 25 años de aportes.

Durante los últimos años, otra vía de acceso al sistema previsional han sido las denominadas “Moratorias Previsionales”. En términos genéricos, las moratorias pueden definirse como facilidades

³ Estos años de aportes computados pueden ser en el régimen de ANSES o en Cajas Recíprocas (alguna de las Cajas Provinciales o de aquellos países con los que Argentina posee convenios)

⁴ Cabe aclarar que Argentina tiene convenios con todos los países del Mercosur, Chile, Colombia, España, Italia, Portugal y Grecia.



de pagos que habilitan a la regularización de deudas diversas. Concretamente, estas “Moratorias Previsionales” consistieron en otorgar la posibilidad de cancelar en cuotas las deudas correspondientes a las contribuciones con el sistema previsional hasta una fecha fija, establecida en septiembre de 1993 para la primera y diciembre de 2003 para la segunda, lo que inevitablemente implica que a medida que pasa el tiempo, decrece la cantidad de potenciales beneficiarios de estas políticas.

Como afirmamos previamente (Danani y Beccaria, 2011 y 2015) desde mediados de la primera década del siglo XXI, las moratorias previsionales han sido el mecanismo político-institucional con el que se logró extender la cobertura de ingresos hacia los adultos mayores. En Danani y Beccaria (2015), señalábamos que una característica de estas políticas ha sido la conservación de los parámetros exigidos por la normativa vigente, pues no se revisaron las condiciones de edad requeridas, ni la naturaleza contributiva del acceso a los beneficios, ni la relación entre los ingresos de la vida activa con los de la pasiva, pero se suavizaron las condiciones para su cumplimiento por medio de un plan de pagos muy favorable para cancelar la deuda previsional.

Lo que se conoció como la “Primera Moratoria Previsional”, o “Plan de Inclusión Previsional”, se aplicó por medio del Decreto PEN N° 1454/05, que modificaba la Ley 24.476/95 y la Ley 25.994/2004. Por medio de esta medida, a todas las personas que cumplieran con los requisitos de edad jubilatoria (65 años, los varones y 60 años, las mujeres) pero no con la exigencia de 30 años de aportes, les fue posible acceder a un beneficio jubilatorio. Teniendo en cuenta lo que mencionábamos más arriba respecto del objetivo de esta política - brindar la posibilidad de abonar en cuotas las deudas previsionales hasta una fecha fija-, será durante los primeros años de su implementación cuando se registre el mayor stock de beneficiarios, lo que resultó en una fuerte elevación de la tasa de cobertura previsional (Danani y Beccaria, 2011; Danani y Beccaria, 2014; Bertranou y otros, 2011; Bertranou y otros., 2012; Rofman y Apella, 2016).

Respecto de la “Segunda Moratoria Previsional”, o la “Segunda Etapa de Inclusión Previsional”, previamente analizamos que teniendo en cuenta la tendencia hacia la baja que evidenciaba la tasa de cobertura previsional (Danani y Beccaria, 2015), en el mes de agosto de 2014 se sancionó la Ley 26.970⁵. Si bien esta segunda moratoria presentó similitudes con la primera (la población destinataria fue la misma y el reconocimiento de la deuda previsional también presenta una fecha fija, que se estableció en diciembre de 2003), en este caso se aplicaron algunas nuevas condiciones que la diferencian de la anterior. Un primer punto refiere a que esta Ley establece un plazo de vigencia de solamente dos años, con un vencimiento en septiembre de 2016; asimismo, contiene requisitos de acceso referidos a la evaluación patrimonial y a las condiciones socioeconómicas del solicitante. Por otro lado, las cuotas que deben abonarse mensualmente en condición de “pago” de las deudas previsionales -y que son debitadas directamente del haber previsional-, no son fijas (como en la primera ocasión), sino que experimentan la misma movilidad que los haberes previsionales (para más detalle de esta comparación, ver Danani y Beccaria, 2015).

⁵ De hecho, en el trabajo que referíamos más arriba indicamos que “... en su mensaje al Congreso de la Nación con motivo del envío del proyecto de ley correspondiente, se señala que entre 2010 y 2013 se había producido una reducción de dos puntos porcentuales en la cobertura total, del 95,8 % al 93,8 %, correspondiendo al SIPA 86,5 %.” (Danani y Beccaria, 2015).



Un último mecanismo que también logró la ampliación de la cobertura de adultos mayores fueron las “Pensiones No Contributivas – PNC” que, a diferencia de los anteriores beneficios, son gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social. Al igual que en el caso de las moratorias, las leyes que rigen las PNC no experimentaron modificaciones, pero sí se alteraron ciertos parámetros de acceso (por ejemplo, se elevaron los ingresos considerados como máximos para el otorgamiento de los beneficios), con lo cual se ampliaron las posibilidades de acceder a los mismos. Asimismo, mientras antes de 2003 regía la norma de “alta por baja”, en ese año se dispuso tomar en consideración todas las solicitudes que ingresaran.

2.3. Niños, Niñas y adolescentes

2.3.1 Antecedentes históricos

Falappa y Mossier (2014) ubicaron los primeros antecedentes del mismo hacia mediados de los años 30, cuando se implementó un subsidio a la maternidad. Asimismo, una década después, durante los años 40, en el sector bancario se implementó el pago de un beneficio “por hijo”. Sin embargo, la formalización del sistema de asignaciones familiares tuvo lugar en 1957, cuando se crearon las Cajas de Asignaciones Familiares para los trabajadores del sector del comercio y de la industria. Hacia mediados de la década del 60 este beneficio se extendería a otros sectores de trabajadores: con la sanción de la Ley 18.017, en 1968, fueron incorporados los trabajadores estatales, luego los jubilados y pensionados (1974) y los titulares de pensiones asistenciales por invalidez (1976) (Falappa y Mossier, 2014).

En 1996 se sancionó la Ley de “Asignaciones Familiares” (N° 24.714) por medio de la cual se reformó profundamente el sistema. A través de esta Ley se creó el Sistema Único de Seguridad Social (S.U.S.S.) y, de este modo, fueron disueltas las cajas de asignaciones familiares por sectores. Desde ese momento sería ANSES (administrador designado para el S.U.S.S) la que asumiría todas las funciones de coordinación y ejecución del sistema (Curcio, 2011; Hintze y Costa, 2011).

Cabe señalar que una característica distintiva de este nuevo sistema de asignaciones familiares fue la simplificación del número de prestaciones (que quedaron reducidas a asignaciones relacionadas con los hijos, cónyuge, matrimonio y maternidad), el establecimiento de un tope de ingresos para la percepción del beneficio y la definición de diversos tramos de ingresos mensuales de acuerdo con los cuales se recibirían montos diferenciales del beneficio, con un criterio de progresividad distributiva (lo mismo ocurría con la definición de ciertas zonas geográficas, distinguiendo “zonas desfavorables”).

2.3.2 El sistema de AAFF en la actualidad

En términos conceptuales, las asignaciones familiares pueden definirse como transferencias de ingresos orientadas, ya sea a todos los trabajadores, a parte de ellos o al conjunto de los ciudadanos en general. Estas transferencias tienen como objetivo mejorar los ingresos de los hogares, considerando el tamaño y la estructura de los mismos. En este sentido, el monto de estas asignaciones se encuentra directamente relacionado con las cargas familiares que el destinatario deba sostener (Rofman, Grushka y Chebez, 2001).



En nuestro país, los beneficios de las Asignaciones Familiares corresponden a dos tipos: un monto fijo que se abona de manera mensual y también existen pagos que se realizan por una única vez bajo ciertos conceptos específicos (Matrimonio, Nacimiento, Adopción, entre otras).

Retomando lo que señalábamos más arriba respecto del Sistema de Seguridad Social en su conjunto, el acceso a las asignaciones familiares se encuentra definido por el tipo de vínculo que las personas poseen con el mercado de trabajo (tanto en términos del tipo de relación laboral como del nivel de los ingresos).

Por un lado, se destaca la “Asignación Familiar por Hijo”, de financiamiento contributivo, orientada a los niños, niñas y adolescentes, menores de 18 años, que dependen de trabajadores en relación de dependencia que se encuentran registrados en la seguridad social (tanto del sector público como del sector privado). También tienen derecho a percibir estas Asignaciones familiares los hijos e hijas de jubilados y/o pensionados, los beneficiarios del seguro de desempleo o de una Aseguradora de Riesgos del Trabajo. Para el caso de los dependientes de discapacitados no existe límite de edad para la percepción de estas Asignaciones. Dentro de los beneficios que corresponden a los pagos únicos, se destaca la “Ayuda Escolar Anual”, la “Asignación Familiar por Nacimiento/Adopción” y la “Asignación Familiar Prenatal”.

Originalmente, estas asignaciones estaban dirigidas al conjunto de los asalariados, pero con la sanción de la Ley 24.714/96 se dirigieron solamente a los dependientes de los asalariados con ingresos por debajo de cierto monto, excluyendo a quienes percibían mayores ingresos (que pueden deducir montos similares del pago al impuesto a las ganancias). Es decir, el monto de estas asignaciones familiares disminuye a medida que el nivel de ingresos aumenta, según una escala preestablecida. Cabe señalar que en el año 2012 se modificó la forma de computar los ingresos para la determinación del valor de las prestaciones, pasando de considerar los ingresos individuales a tomar en cuenta los ingresos del grupo familiar.

En el caso de la Asignación Universal por hijo (AUH), es un beneficio dirigido a sectores de la población que tradicionalmente se encontraban excluidos del Sistema de Seguridad Social (Hintze y Costa, 2011). La AUH se sumó al sistema de asignaciones familiares en 2009, habiendo sido su objetivo la extensión de la cobertura de ingresos destinada a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años dependientes de trabajadores informales que cobran el salario mínimo o menos, trabajadores domésticos, monotributistas sociales, desocupados y beneficiarios de programas de empleo. A diferencia de las Asignaciones Familiares tradicionales, en este caso el beneficio es semi-condicionado, ya que se abona en dos veces (se paga mensualmente un 80% y el 20% restante se abona una vez al año, cuando se acredita el cumplimiento de las condicionalidades referidas a la asistencia escolar y a los controles de salud). Asimismo, en términos técnicos, la AUH fue incorporada como el componente no contributivo del sistema de Asignaciones Familiares.

Desde su implementación, el valor de la prestación de la AUH fue incrementándose (siempre en el techo de la escala) de manera conjunta con las variaciones que registraban las asignaciones tradicionales, ya que la Ley establece que la misma es equivalente a la máxima vigente para las asignaciones familiares del sector contributivo. En 2015 se sancionó la Ley 27.160 que establece la



movilidad de las prestaciones (dos veces al año) a partir del índice de movilidad de las prestaciones previsionales.

3. La protección del Sistema de Seguridad Social a nivel nacional. Los casos del sistema previsional y de Asignaciones Familiares.

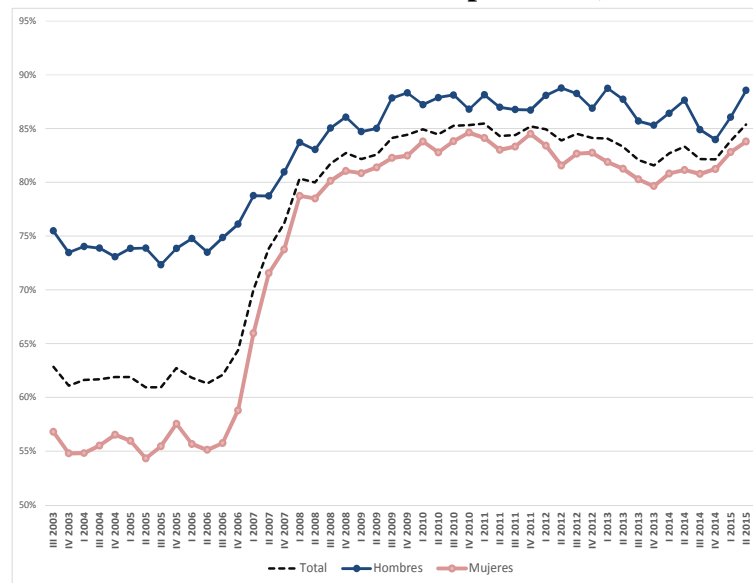
Teniendo en cuenta los esquemas descriptos en el punto anterior, en este apartado nos vamos a aproximar a un análisis de la protección brindada como tal por el Sistema Nacional de Seguridad Social a los adultos mayores y a los niños, niñas y adolescentes.

3.1 Adultos Mayores

Ya hemos mencionado la fuerte incidencia que la “moratoria previsional” tuvo sobre la ampliación de la cobertura destinada a adultos mayores, al incorporar en un lapso breve a un número y a una proporción significativas de beneficiarios al sistema previsional. Asimismo, en Danani y Beccaria (2015), mostrábamos que en valores absolutos, la “moratoria” previsional había implicado el otorgamiento de más de 2,5 millones de beneficios, que en su casi totalidad correspondieron a jubilaciones (solo el 3% fueron pensiones por fallecimiento). Asimismo de acuerdo a datos del SIPA (2014), los beneficios correspondientes a la primera moratoria representaban casi la mitad del total de beneficios del sistema.

Hacia mediados de 2015 un 85% de las personas que se encontraban en edad jubilatoria –hombres de 65 años y más y mujeres de 60 años y más- recibían ingresos provenientes de algún tipo de jubilación o pensión. Retomando lo que mencionábamos anteriormente, es posible divisar que estos elevados niveles de cobertura previsional fueron alcanzados recién hacia el año 2007, cuando puede observarse un punto de inflexión respecto de la performance en este indicador, explicada básicamente como consecuencia de la puesta en funcionamiento de la “Primera Moratoria Previsional”. Los registros del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social indican que por medio de esta política se otorgaron 2.691.522 beneficios, de los cuales la casi totalidad fueron jubilaciones directas (94%). Al considerarse la cobertura previsional de la población de 65 años y más, se obtienen niveles de cobertura aún más elevados: 91%.

Gráfico 1: Cobertura Previsional por sexo (2003 – 2015)



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

Esta tasa de cobertura horizontal evidencia algunas diferencias entre los hombres y las mujeres que se encuentran en edad de jubilarse, ya que entre los primeros la tasa se eleva al 89% y entre las segundas llega al 84%. En cambio, si tomamos al universo de personas de 65 años y más, se ven divergencias entre hombres y mujeres, aunque en este caso son menores y las direcciones se invierten, siendo las mujeres las que presentan mayores niveles de protección (89% entre los hombres y 92% entre las mujeres). Claramente, el mayor déficit de cobertura se registra entre la población de las mujeres de 60 a 64 años.

En cuanto a la evolución temporal de este indicador –como también se muestra en el gráfico N°1- se nota que si bien las diferencias por sexo están presentes desde el inicio de la serie en el año 2003, las mismas descendieron fuertemente en 2007, conjuntamente con el crecimiento en términos de cobertura referido más arriba. Considerando esto último, se concluye que el segmento poblacional que más se benefició con la “Primera Moratoria Previsional” fueron las mujeres. De hecho, esta afirmación puede corroborarse con el análisis de las modalidades de acceso a las jubilaciones y pensiones una vez que esta política ya estaba en su plena vigencia. De este modo, los datos muestran que en el año 2011 un 37% del total de adultos mayores cubiertos accedió a su beneficio previsional a través de la Moratoria. Al mismo tiempo, se registra que entre las mujeres, esa cifra alcanza el 52% y entre los varones sólo el 12% (Encuesta Nacional de Protección Social - ENAPROSS I, 2011)⁶. Ello significa que entre las

⁶ En esta sección, se utilizarán datos provenientes de la “Encuesta Nacional de Protección Social I – ENAPROSS I (2011)” y la “Encuesta Nacional de Protección Social II – ENAPROSS II (2015)”. Ambos relevamientos fueron realizados por Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el fin de analizar y determinar el alcance de las políticas protección social vigente en nuestro país. En el caso de la ENAPROSS I - 2011, el relevamiento incluye las jurisdicciones Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán, Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por su parte, la ENAPROSS II – 2015, incluyó las siguientes jurisdicciones: los 24 partidos del Gran Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En virtud de ello, debe tenerse en cuenta que ambos relevamientos no son comparables entre sí.



mujeres protegidas, poco más de la mitad accedió al sistema previsional por medio de la moratoria previsional.

En este mismo sentido, si consideramos como universo a todos los jubilados que accedieron a su beneficio a través de esta “Primera Moratoria Previsional”, los datos de la ENAPROSS I - 2011 muestran que un 88% de ellos son mujeres. Respecto de la posición que estos beneficiarios ocupan al interior de sus hogares, se registra que mientras la gran mayoría de los hombres que accedieron a la moratoria son jefes de hogar (73%), entre las mujeres se distribuyen por partes iguales las que son jefas de hogar (43%) y las que son cónyuges del jefe de hogar (44%).

La trayectoria laboral es otro de los rasgos que puede observarse respecto de los beneficiarios de la “Primera Moratoria Previsional”. En este sentido, se observa que un 77% de ellos había trabajado a lo largo de su vida (pero no había logrado *aportar* la cantidad de años requeridos por Ley para acceder a un beneficio contributivo); entre los hombres esta situación se elevaba al 93% y entre las mujeres representaba el 75% (ENAPROSS I - 2011)⁷.

Esta situación pone en evidencia la tensión que las exigencias del sistema previsional mantienen con el mercado de trabajo, situación que se evidencia aún más al indagar por el tipo de trayectoria laboral de quienes trabajaron. Por un lado se destaca que poco más de la mitad de las mujeres nunca se ocupó en trabajos en los que se realizaran aportes a la seguridad social; por el otro, en el caso de los hombres, una amplia mayoría, de manera intermitente, se ocupó en trabajos formales.

Retomando el análisis de la capacidad protectora de los mecanismos de seguridad de ingresos orientados a los adultos mayores, debe señalarse qué proporción de la población cubierta recibe “pensiones no contributivas”. En este sentido, solo un 6% de los adultos mayores cubiertos recibe como beneficio exclusivamente algún tipo de pensión, distribución que difiere entre hombres y mujeres: 2% para los primeros y 9% para las segundas. De estas pensiones, solamente una pequeña parte corresponde a Pensiones no Contributivas y una porción aún menor a las que son puntualmente dirigidas a la protección de la vejez. En términos estrictos, podemos afirmar que un 0,2% de los adultos mayores recibe pensiones no contributivas por vejez (0,1% los hombres y 0,2% las mujeres) y casi un 2% recibe pensiones no contributivas por invalidez o discapacidad.

⁷ Cabe señalar que el 89% de los hombres que trabajaron lo hizo por más de 20 años, mientras que en el caso de las mujeres esta proporción es mucho menor (40%) (ENAPROSS I – 2011).



Cuadro 1: Distribución de los beneficios que reciben los adultos mayores (2015)
Total aglomerados relevados*

	Hombres	Mujeres	Total
Solo jubilación	80%	59%	66%
Jubilación y pensión	8%	21%	16%
Solo Pensión	2%	9%	6%
Pensiones Contributivas			
Pensión por Fallecimiento	0,1%	4,9%	3,3%
Pensiones no Contributivas			
Pensión por vejez	0,1%	0,2%	0,2%
pensión por invalidez/ discapacidad	1,7%	1,6%	1,6%
Otras PNC	0,0%	2,1%	1,4%
Sin jubilación ni pensión	11%	12%	12%
Total	100%	100%	100%

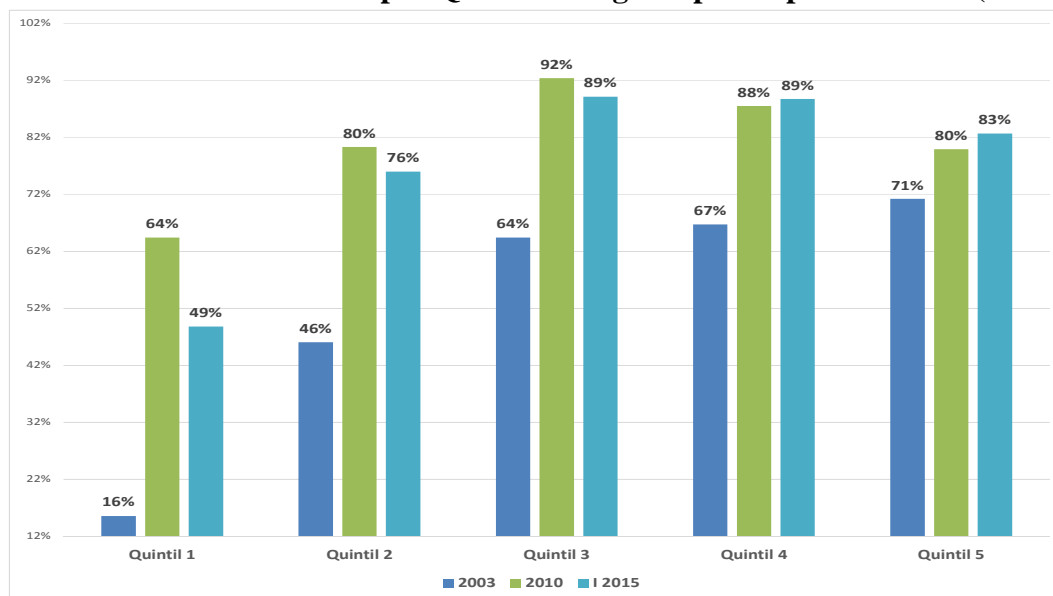
* En este caso, los aglomerados refieren a los 24 partidos del Gran Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia con base en ENAPROSS II – 2015.

Respecto de las Pensiones no contributivas, cabe destacar la evolución que las mismas evidenciaron a lo largo de los últimos años; si bien se registró un significativo crecimiento general, en el caso de las pensiones orientadas a la vejez, no ocurrió lo mismo, lo que puede verse en los bajos niveles de cobertura de dicho beneficio (0,2%). Claramente, esto se relaciona con la marcada incidencia que mostraron tener las Moratorias Previsionales sobre el aumento de la cobertura previsional.

Retomando los parámetros analíticos utilizados en Danani y Beccaria (2014), la mirada sobre la evolución de la cobertura horizontal se complementa indagando por el acceso al sistema previsional, según los niveles de ingresos de la población. En este sentido, el gráfico 2 evidencia un conjunto de situaciones que ya venían perfilándose con anterioridad. Por un lado, los niveles de cobertura son muy desiguales entre los diferentes quintiles de ingresos; situación que se mantiene a lo largo de todo el período analizado. Por otro lado, y respecto de su evolución, se destaca la tendencia reactiva que presenta el quintil de más bajos ingresos – y, con una intensidad mucho menor, el segundo y tercer quintil, entre los años 2010 y 2015. Este comportamiento ya lo registrábamos previamente, aunque cabe destacar que la tendencia se profundizó para el primer caso, mientras que en el resto logró revertirse.

Gráfico 2: Cobertura Previsional por Quintil de Ingreso per Cápita Familiar (2003 – 2015)



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

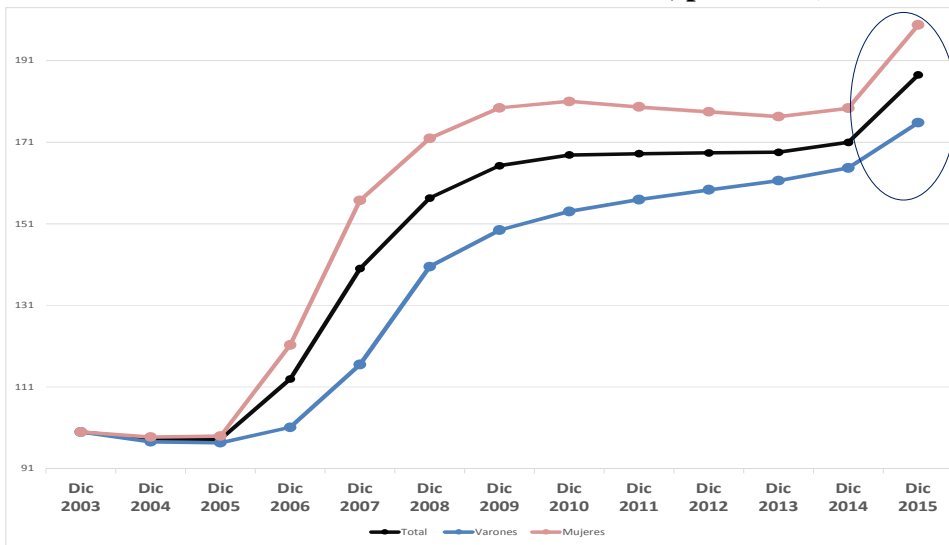
Por último, cabe señalar que la caída de la tasa de cobertura previsional total que se registraba con anterioridad a la apertura de la Segunda Moratoria (ver gráfico N°1), probablemente se explique por el comportamiento que exhibe esta tasa en los quintiles de menores ingresos. Es decir, tal como se observa en el gráfico N°2, es en estos sectores en los que más impactó el crecimiento de la cobertura vía moratoria previsional y, una vez que se alcanzaron dichos niveles, comenzó un proceso inverso en el que nuevamente la población no podía acceder a los beneficios como consecuencia de los requerimientos referidos a la acreditación de los aportes.

De todos modos, al igual que afirmábamos previamente, “...no debe dejarse de lado que, en los quintiles más bajos, hay menor presencia de población mayor, situación que justamente encuentra una parte de explicación por el hecho de que quienes perciben un beneficio previsional tienden a recibir ingresos que los excluyen de estos quintiles más bajos.” (Danani y Beccaria, 2014).

La "Segunda Moratoria Previsional"

Como señalábamos más arriba, a nivel nacional, los beneficiarios del sistema previsional (SIPA) mostraron un fuerte crecimiento en el lapso temporal analizado (2003 – 2015), que tuvo como correlato un significativo crecimiento de la tasa de cobertura previsional. En términos absolutos, hacia finales de 2015 el sistema registraba un total de 5.499.170 beneficiarios, lo que representa un crecimiento del 87%, respecto del 2003. Como se observa a continuación –y tal como ocurría en el caso de la cobertura horizontal- la evolución no es igual en el caso de los hombres y las mujeres.

Gráfico 3: Evolución de los beneficiarios del SIPA, por sexo (2003 - 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2015).

Como puede verse, mientras los beneficiarios varones aumentaron en un 76%, las mujeres lo hicieron en un 100%, es decir se duplicaron. Este diagnóstico coincide con lo que mencionábamos más arriba, respecto de la primera moratoria previsional, siendo que entre 2005 y 2008 –período de auge de esta política- los beneficiarios varones crecieron un 44% y las mujeres un 74%.

Al mismo tiempo, estos datos indican el impacto de la segunda moratoria, al mostrar un crecimiento interanual 2015/2014 del 9,7%, nuevamente explicado sobre todo por el crecimiento de las beneficiarias mujeres (las mismas crecieron un 11,4%, y los hombres un 6,7%). En este sentido, se registra que al mes de diciembre de 2015 había 665 mil beneficios correspondientes a esta política (Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 2015).

Cuadro 2: Evolución del crecimiento de los beneficiarios del SIPA, por sexo (2003 - 2015)

	Hombres	Mujeres	Total
2003 - 2005	-2,7%	-1,0%	-1,8%
2005 - 2008	44,3%	73,7%	60,2%
2008 - 2012	13,4%	3,8%	7,0%
2012 - 2014	3,4%	0,5%	1,5%
2014 - 2015	6,7%	11,4%	9,7%

Fuente: Elaboración propia con base en Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2015).

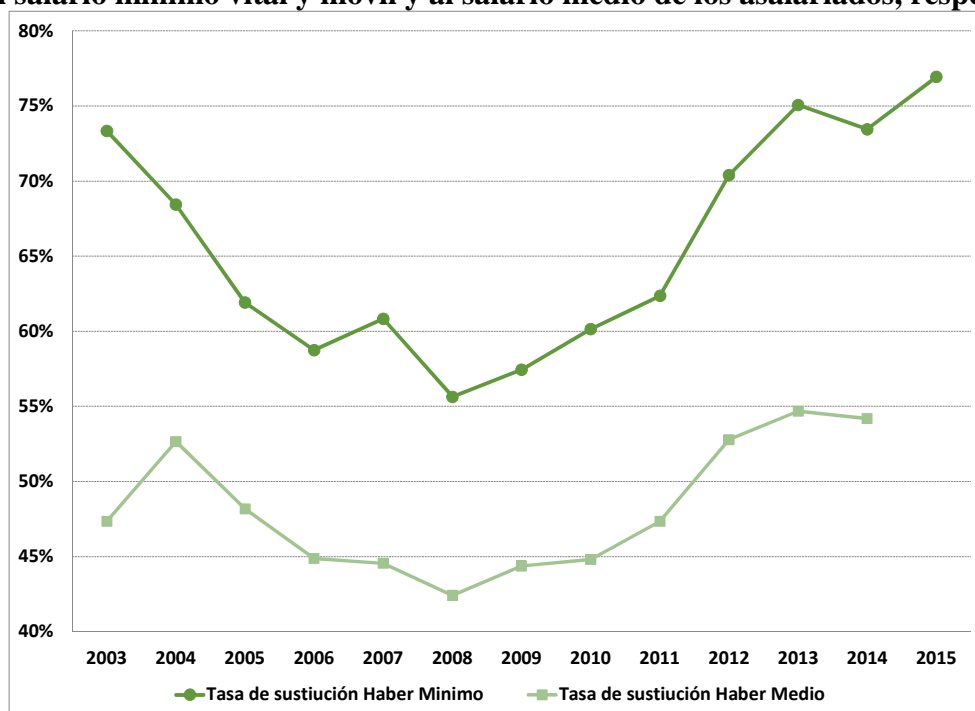
En síntesis, y considerando el amplio impacto de las dos moratorias previsionales, es posible afirmar que hacia finales de 2015, poco más de la mitad de los beneficios del SIPA correspondía a alguna de las dos moratorias (52%).

El análisis de la protección que el sistema previsional nacional brinda hacia los adultos mayores, se completa con una mirada respecto de la cobertura vertical de las jubilaciones y pensiones. En este

sentido, podemos aproximarnos hacia la *tasa de sustitución* de los haberes jubilatorios, tanto respecto del haber mínimo como del medio.

Tal como observamos en el gráfico N°4, en el año 2015, el monto del haber mínimo previsional, representaba un 77% del “Salario Mínimo Vital y Móvil”. Otro dato que se desprende de este gráfico, refiere a la incidencia de la Ley 26.417 de Movilidad Previsional (Danani y Beccaria, 2011), ya que es claramente desde su sanción en 2009 cuando comienza a recuperarse, de manera sistemática, el alcance de los haberes jubilatorios.

Gráfico 4: Evolución de la tasa de sustitución de los haberes mínimo y medio previsional, en relación al salario mínimo vital y móvil y al salario medio de los asalariados, respectivamente



Fuente: Elaboración propia con base en Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2015), el Boletín de Estadísticas Laborales – BEL, MTEySS y la Encuesta Permanente de Hogares - INDEC.

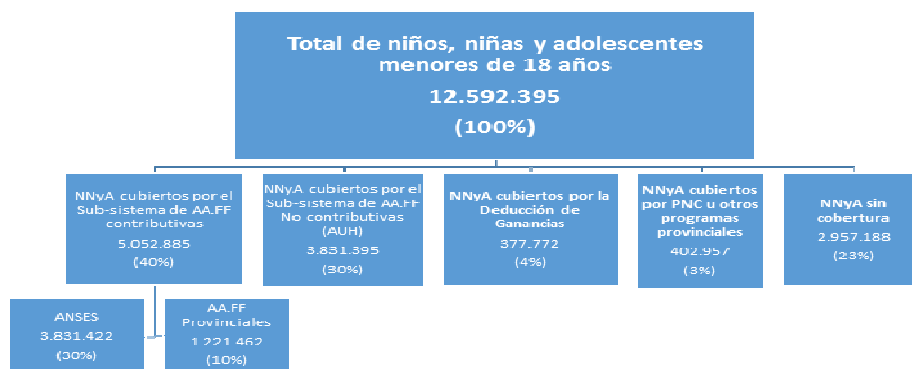
En relación a la *tasa de sustitución* que presentan los haberes medios, se observa una situación diversa, ya que los niveles de reemplazo son bastante menores que en el caso anterior. De acuerdo a la información disponible, en 2014⁸, los haberes medios previsionales representaban poco más de un 54%. Si bien también podemos notar que desde 2009 hubo una recomposición de la sustitución de estos haberes, la intensidad es mucho más suave que la registrada para los haberes mínimos.

⁸ Para el cálculo de la *tasa de sustitución* del haber medio previsional, se utilizaron datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares - INDEC. En este sentido, para poder comparar dichos datos con los referidos a los haberes medios (que provienen del Boletín Estadístico de la Seguridad Social), se pudo armar la serie hasta el año 2014, ya que para 2015 solamente se cuentan con microdatos de la EPH del segundo trimestre (mientras que los haberes medios corresponden a los meses de diciembre).

3.2 Niños, niñas y adolescentes

Como señalábamos al inicio de este capítulo, retomando nuestras investigaciones previas, a nivel nacional existen dos grandes pilares que brindan protección a la población menor de 18 años: las asignaciones familiares correspondientes a los dependientes de los trabajadores asalariados registrados en la seguridad social y la Asignación Universal por Hijo (AUH), destinada hasta el 2015 a los dependientes de los trabajadores desocupados, informales, empleadas domésticas, monotributistas sociales y monotributistas sociales agrarios. Asimismo, debe destacarse otro mecanismo indirecto de protección, que es la deducción fiscal del impuesto a las ganancias. A continuación nos aproximaremos al análisis de los niveles de cobertura que cada uno de los componentes brinda al total de la población de referencia. Es decir, cuál es la proporción de niños, niñas y adolescentes que reciben algún tipo de transferencia de ingresos. En este sentido, también podemos aproximarnos al peso que cada uno de los pilares mencionados anteriormente posee en términos de cobertura horizontal.

Gráfico 5: Estructura de protección a niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años), según tipo de transferencia monetaria percibida (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2010 – INDEC; Proyecciones de población INDEC; Registros administrativos de ANSES (2015); Encuesta Nacional de Protección Social – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – 2011 y Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El gráfico N° 5 muestra la estructura de la protección por ingresos de la población menor de 18 años hacia finales de 2015. En principio debe destacarse que para entonces, aproximadamente un 77% percibía algún tipo de asignaciones familiares, contributivas o no contributivas, o alguna pensión o programa provincial; asimismo, un 23% de la población de 0 a 17 se encontraba sin acceso a mecanismo alguno de seguridad de ingresos, ya sea porque estaba excluido por la normativa (a) o porque estando en condiciones de cobrar alguna transferencia de ingresos, no lo hacía (b).

- a) Entre quienes estaban sin protección porque se encontraban excluidos por la normativa, se destaca que aproximadamente un tercio corresponde a niños, niñas o adolescentes dependientes de monotributistas y otro tercio a quienes tenían padres asalariados registrados cuyos ingresos sobrepasaban los tope establecidos (ENAPROSS II – 2015). Respecto a este punto, cabe señalar que, como se describirá más adelante, a partir de 2016, se produjeron modificaciones en ambos mecanismos⁹.

⁹ Dentro de este mismo grupo –los excluidos por la normativa- se destaca una proporción, aunque menor, de niños, niñas y adolescentes dependientes de población migrante con menos de tres años de residencia en el país. En este sentido, debemos



- b) En el caso de quienes deberían percibir algún beneficio (aquellos NNA que están en condiciones “legales” de acceder a alguno de los esquemas definidos y sin embargo no reciben beneficios debido a diversos motivos), se destacan problemas asociados con las relaciones familiares, problemas con la documentación, propia o de los padres, incumplimiento de alguno de los requisitos de acceso, entre otros.

Entre las características de los NNA que no tienen protección a pesar de encontrarse en condiciones de cobrar algún beneficio –AUH-, a partir de los datos provenientes de la ENAPROSS II - 2015, observamos que se registra una alta concentración entre quienes tienen por un lado menos de un año (12%) y entre los adolescentes de 16 y 17 años (16%). Probablemente, y a modo de hipótesis, podríamos pensar que en el primer caso, esta situación se deba a cuestiones relacionadas con la documentación y el registro de los niños y niñas; por su parte, en el segundo caso, con cuestiones referidas al cumplimiento de la condicionalidad educativa.

Retomando esto último, se constatan fuertes diferencias en la condición de asistencia escolar entre, por un lado, la población de 16 y 17 años y, por el otro, la de 6 a 15 años: mientras en el caso de los primeros la tasa de inasistencia es del 24%, entre los segundos se reduce drásticamente (7%).

Por su parte, las pensiones no contributivas, específicamente las pensiones para madres de 7 o más hijos, también actúan como una transferencia que otorga seguridad de ingresos a los hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes. Según los últimos datos disponibles (2014), el número de titulares de esta pensión ascendía a 335.480. No es posible estimar directamente cómo incide este beneficio en la cobertura de niños, niñas y adolescentes, ya que el mismo no estipula límite de edad de los “hijos” y al mismo tiempo tiene condición de vitalicio (Ley 23.746/89, Decreto reglamentario 2.360/90); es decir, que una mujer que recibe esa pensión, no necesariamente tiene “hijos” que son menores de 18 años. Sin embargo, considerando la estructura presentada para el año 2011, según la cual un 3% de la población menor de 18 años vivía en hogares cuya madre recibía estas pensiones no contributivas, y teniendo en cuenta que las mismas mantuvieron niveles relativamente similares, podría estimarse que dicha proporción de cobertura se mantiene estable.

4. La protección del Sistema de Seguridad Social nacional a nivel sub-nacional

A continuación, considerando los datos provenientes del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS), presentaremos algunas características que adquiere el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en las diferentes provincias. Para ello, se presentará la evolución de los beneficios previsionales, dando cuenta de las particularidades que la misma presenta en los diferentes distritos del país.

Una primera mirada nos permite afirmar que en diciembre de 2015, la mayor parte de los beneficios previsionales del SIPA se concentraban en la Provincia de Buenos Aires (40%), la Ciudad Autónoma



de Buenos Aires (12%), Santa Fe (9%) y Córdoba (8%). Claramente, esto se relaciona con el tamaño – en términos de densidad poblacional- que presentan estas provincias; sin embargo, cabe hacer una referencia a la misma situación, en términos de distribución de beneficios, que se registraba en 2005. Si bien la distribución es muy similar, se observa que tanto la provincia de Buenos Aires, como la Capital Federal, perdieron peso dentro del total (ya que al inicio representaban un 42% y un 16%, respectivamente). Es decir, si bien se registra incremento de beneficios en todo el país, este comportamiento será diferencial entre los diferentes distritos. Como veremos más abajo, esto se explica por la incidencia relativa de las Moratorias Previsionales en las provincias de menor tamaño y menor cobertura previsional.

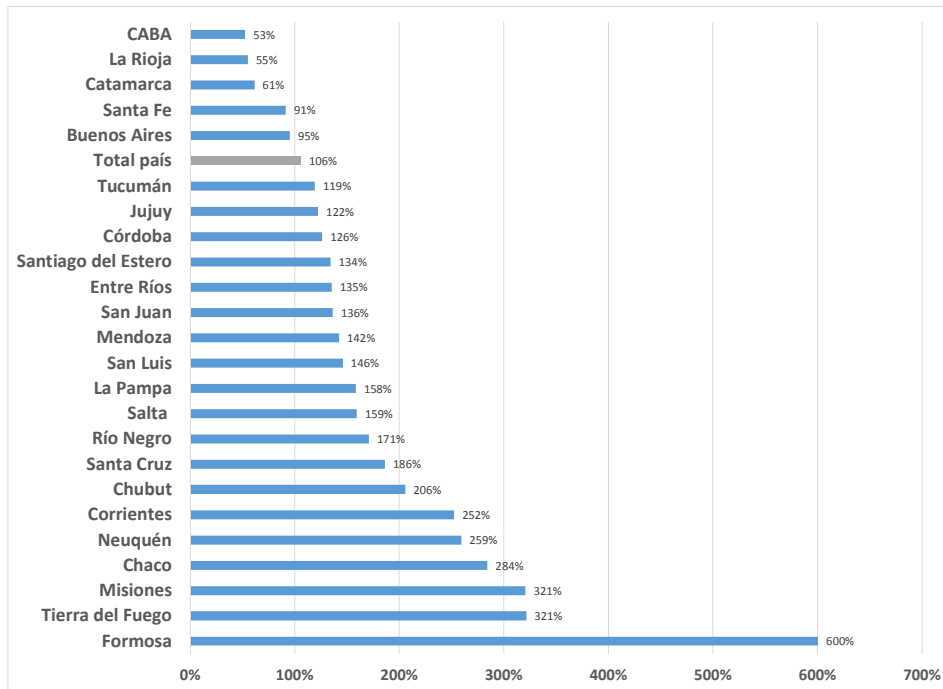
Cuadro 3 Beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino, por provincia (2005 - 2015)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total país	3.179.212	3.789.042	4.784.022	5.311.257	5.587.767	5.732.320	5.770.665	5.818.057	5.845.300	5.961.538	6.543.975
Buenos Aires	1.331.799	1.533.909	1.885.691	2.096.905	2.211.783	2.268.578	2.275.850	2.288.559	2.295.940	2.375.063	2.600.197
CABA	498.781	519.174	591.978	651.527	686.078	698.595	701.202	704.873	706.334	725.958	760.763
Santa Fe	298.134	364.509	444.034	460.592	500.711	510.642	506.914	507.087	505.410	530.508	570.540
Córdoba	247.327	298.172	387.273	432.772	455.406	473.642	478.441	485.350	489.558	507.067	559.449
Mendoza	126.560	155.248	207.711	243.385	254.224	262.013	264.127	267.017	269.510	278.086	306.652
Tucumán	97.702	142.081	157.857	164.639	177.903	178.787	181.263	182.690	184.172	190.735	214.182
Entre Ríos	80.109	99.277	130.544	140.086	153.825	157.583	157.984	159.510	159.723	168.920	188.521
Salta	58.162	68.893	94.517	104.473	113.818	116.993	119.743	122.504	124.419	133.233	150.805
Santiago del Estero	49.913	57.399	78.303	86.836	90.777	93.055	93.972	95.360	95.871	101.063	116.940
Corrientes	32.899	46.457	69.012	78.008	83.465	87.355	89.109	90.763	91.550	99.211	115.878
Chaco	28.830	45.150	70.272	83.621	86.443	89.197	90.106	90.724	90.967	96.244	110.803
Misiones	26.187	33.075	54.618	64.916	71.388	76.987	80.017	82.750	84.797	91.769	110.181
San Juan	46.268	50.030	71.425	74.449	81.701	83.339	85.963	88.760	90.274	95.451	109.334
Río Negro	38.729	44.792	59.405	70.020	78.036	82.678	85.598	88.749	91.576	94.361	104.887
Jujuy	36.271	40.731	56.083	66.336	66.875	68.603	69.700	70.976	72.046	72.745	80.598
San Luis	26.766	30.050	38.555	43.511	47.565	49.864	51.239	52.269	53.285	57.571	65.820
Chubut	19.883	23.400	33.654	41.310	44.113	46.640	48.836	50.723	52.398	54.021	60.774
La Pampa	21.700	26.270	38.252	45.770	46.109	48.005	49.486	49.893	50.368	51.203	56.054
Neuquén	15.320	17.080	26.379	37.451	37.880	40.887	43.133	45.052	46.693	48.289	55.030
Formosa	7.810	13.485	28.943	52.583	36.531	39.349	40.192	41.243	41.666	44.404	54.697
Catamarca	32.014	35.260	39.638	42.270	43.627	44.728	45.034	45.827	46.319	46.758	51.694
La Rioja	27.470	28.171	30.462	34.416	32.931	34.034	34.781	36.091	36.812	38.557	42.609
No informado	20.219	104.049	174.031	173.673	167.885	160.711	156.887	149.140	142.416	36.691	29.667
Santa Cruz	6.770	8.009	10.151	16.588	13.456	14.297	14.871	15.467	16.024	16.385	19.372
Tierra del Fuego	2.024	2.679	3.508	5.120	5.237	5.758	6.217	6.680	7.172	7.245	8.528
Residentes en el extranjero	1.565	1.692	1.726								

Fuente: Elaboración propia con base en Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2015).

En este sentido, el gran impacto que observábamos que habían tenido las dos Moratorias Previsionales en términos del crecimiento de la cobertura previsional a nivel nacional, también podemos observarlo en todas las provincias, aunque con efectos muy diversos en cada una de ellas.

Gráfico 6: Crecimiento de los beneficios del SIPA, por provincias y Total País (2005 - 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2015).

En el gráfico N°6 se presentan las variaciones que los beneficios previsionales experimentaron entre 2005 y 2015. Un primer punto a destacar es que en todos los casos se registra un crecimiento significativo de la cantidad de jubilaciones y pensiones que otorga el sistema nacional; sin embargo, y como segundo punto, debemos señalar que este comportamiento no se distribuye de modo homogéneo, sino que se presenta de modo muy diverso entre las diferentes provincias. En este sentido, observamos que Formosa evidencia el mayor y más abrupto crecimiento entre puntas del período analizado, seguida por Tierra del Fuego, Misiones y Chaco. Por su parte, en el extremo opuesto, encontramos que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es donde menos crecimiento de los beneficios previsionales hubo. Se destaca, también, que junto a la Capital Federal, las provincias de La Rioja, Catamarca, Santa Fe y Buenos Aires, crecieron a un nivel menor que el del promedio nacional¹⁰.

El rol que ambas Moratorias Previsionales tuvieron en la extensión de la cobertura previsional se vislumbra muy claramente al indagar de modo más detenido por la evolución interanual de estos beneficios a nivel provincial. De manera manifiesta, los datos reflejan dos períodos puntuales de intenso incremento: los años que van desde 2005 y 2007, dando cuenta del efecto de la Primera Moratoria Previsional, y el año 2015, evidenciando el impacto de la Segunda.

¹⁰ Si se observa el comportamiento de las Pensiones no contributivas, también se registran comportamientos disímiles entre las provincias, observándose que las que crecen por debajo del promedio nacional son Chubut, CABA, tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, La Rioja, San Juan, Santa Fe, Catamarca, San Luis, Río Negro, Salta y Entre Ríos. A diferencia del caso de los beneficios del SIPA, la provincia de Buenos Aires evidencia un crecimiento mayor que el promedio nacional. También se destaca el caso de La Pampa debido a que entre 2005 y 2015 pierde un 2% de Pensiones no contributivas.



En algunos casos, la magnitud del incremento llegó a duplicar –o aún más- los beneficios del sistema en sólo dos años. Este es el caso de las provincias de Formosa (271%), Chaco (144%), Corrientes (110%) y Misiones (109%), en el lapso que va desde 2005 a 2007. Por su parte, en 2015, Formosa (23%), Misiones (20%), Santa Cruz (18%) y Tierra del Fuego (18%) fueron las que más incrementaron interanualmente los beneficios.

5. Algunas reflexiones finales

El período 2003 - 2015 se caracterizó por una significativa ampliación de la cobertura de la protección social, tanto en el caso de los adultos mayores como en el de los niños, niñas y adolescentes. Este crecimiento fue impulsado a través un conjunto de políticas implementadas a nivel nacional que tuvieron por finalidad avanzar hacia sectores de la población tradicionalmente excluidos de la seguridad social.

En términos institucionales, entonces, podríamos afirmar que el Sistema de Seguridad Social se complejizó. Esto es así, ya que como señalamos en este capítulo, de manera creciente se fueron incorporando beneficios que previamente no estaban contemplados y cuya mira claramente estuvo puesta en ampliar la población receptora. Estos nuevos beneficios tuvieron un impacto masivo que implicó una necesaria adecuación de los mecanismos institucionales previstos para encargarse de estas políticas. En este caso, el papel de ANSES fue central en la gestión de las mismas.

Hacia finales de 2015, es posible observar “la foto” de la protección social y se observa un fortalecimiento del sistema de protección en su conjunto. En este sentido, se destacan niveles de cobertura inéditos, tanto en el caso de los adultos mayores como en el de los niños, niñas y adolescentes. Respecto de estos últimos, la creación de la AUH implicó una inclusión permanente de una proporción significativa de la población de menores de 18 años, dando como resultado una elevación de los niveles de cobertura horizontal. Por su parte, en el caso de los adultos mayores, también se logró elevar la cobertura horizontal hasta niveles inéditos, también por medio de políticas no contributivas como el caso de las dos Moratorias Previsionales. En este punto, señalamos que el peso de las mismas fue tan significativo que poco más de la mitad del sistema previsional se explica por beneficios provenientes de estas políticas.

A su vez, la implementación de ambas políticas actualizó el debate respecto de un problema estructural del Sistema de seguridad social, tal como se encuentra definido en nuestro país, y que tiene que ver con las condiciones del mercado de trabajo como garantes del acceso a la protección social. El masivo éxito, en términos de cobertura, tanto de la AUH como de las moratorias previsionales, evidenció que de no redefinirse estos parámetros, aproximadamente la mitad de la población quedaría excluida de la percepción de algún tipo de beneficio.

Modificaciones recientes a los mecanismos de protección de adultos mayores y de niños, niñas y adolescentes

Si bien el período bajo análisis de esta investigación corresponde a los años 2003 – 2015, debido a la importancia de los cambios, a continuación realizaremos una breve descripción de las principales modificaciones relacionadas con las políticas de protección dirigidas hacia adultos mayores y hacia niños, niñas y adolescentes que tuvieron lugar durante los primeros seis meses del 2016. Nos basamos



en la ley y en las modificaciones que dieron origen a los cambios, sin ningún análisis de la implementación, lo que excede los objetivos del presente trabajo.

Respecto de los **adultos mayores**, cabe señalar que por medio de la Ley 27.260, sancionada hacia finales del mes de junio de 2016, se llevó a cabo un conjunto de modificaciones que, entre otras cosas, implicaron la creación de un nuevo beneficio que presenta condiciones de acceso y características diferentes a las del sistema previsional.

Por un lado, se creó el “Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados” que se extiende por tres años, plazo máximo para la elaboración de un proyecto de ley que “contenga un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable” (artículo 12 Ley 27.260). Por medio del Programa, e invocando una *crisis de litigiosidad previsional*, se propone, por medio de un acuerdo individual entre cada beneficiario y ANSES, avanzar en tres direcciones: el pago de las sentencias judiciales firmes; el pago voluntario a aquellos jubilados o pensionados que se encuentren en un proceso judicial por el monto de haberes y, por último y con el fin de frenar nuevos juicios, actualizar¹¹ los haberes de quienes estarían en condiciones de litigar y aún no lo han hecho.

La normativa estableció que la efectivización de cualquiera de estos tres acuerdos –pago de fallos con sentencia, pago de juicios en trámite y actualización de haberes renunciando a futuros litigios- debe realizarse con asistencia de un abogado y homologarse en un juzgado. Es decir, cada persona, de manera individual debe realizar una *consulta*¹² y, posteriormente, si se encuentra alcanzado por esta Ley, ANSES le realizará una propuesta. Están alcanzados:

- a) *Quienes tengan sentencia judicial firme*: se les ofrece el pago del 50% de dicha sentencia, al firmar el acuerdo, y el resto en cuotas trimestrales –fijas, que serán actualizadas por el mismo mecanismo de actualización de haberes- durante tres años.
- b) *Quienes están en juicio pero aún no tienen sentencia*: se les ofrece actualizar el haber a partir de la firma del acuerdo y se les reconocerá hasta un tope de hasta 4 años de retroactividad.
- c) *Quienes no han iniciado juicio pero estarían en condiciones de iniciarlo*: en este caso, se les reajustará el haber mensual desde la fecha de ingreso a este Programa.

Otro eje central de esta Ley es la creación de una *Pensión Universal para el Adulto Mayor* orientada a todos los ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados¹³, y extranjeros con residencia mínima de 20 años cuyos últimos 10 años deben ser anteriores a la percepción del beneficio. La edad de acceso a esta pensión se estableció en 65 años para ambos sexos.

¹¹ La actualización de los haberes, se realizaría, según la Ley, con los parámetros definidos en diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de las Cámaras de la Seguridad Social y de las Cámaras Federales.

¹² Las consultas deben realizarse a través de una página de internet, en la que el interesado averigua si se encuentra alcanzado por el programa o no.

¹³ En este caso, se le solicita a la persona tener una residencia mínima de los 10 años previos a la tramitación de esta pensión.



Respecto del monto, la *Pensión Universal para el Adulto Mayor* (PUAM) brinda un haber correspondiente al 80% de una jubilación mínima y su actualización temporal está garantizada por medio de la Ley de Movilidad.

Asimismo, se estableció que los beneficiarios de esta pensión pueden desempeñarse en el mercado laboral –ya sea en relación de dependencia o de manera independiente- sin generar ningún tipo de incompatibilidades, con el fin de lograr “acumular” años de aportes que le permitan, en un futuro, acceder a una jubilación ordinaria. En el marco de una pensión que no forma parte del SIPA, esta condición realza el perfil contributivo que se reimprime al sistema previsional, a partir de la Ley 27.260/2016.

Por otro lado, en el marco de la creación de la Pensión Universal, se estableció una extensión de la Segunda Moratoria Previsional. El plazo de esta extensión difiere para el caso de los hombres y de las mujeres, ya que para estas últimas se definió que la misma durará el tiempo que tarde en crearse el nuevo régimen arriba mencionado, con el plazo máximo de tres años. Por su parte, para los hombres se fijó la extensión en un año con la posibilidad de ampliarlo por uno más.

A partir de la descripción general de esta Pensión, es oportuno señalar un conjunto de puntos que, a nuestro entender se configura como críticos.

El primero de ellos, refiere a la edad de acceso. Este punto, implica la elevación de la edad, en 5 años, a partir de la cual las mujeres obtienen protección del sistema previsional. En términos prácticos, una porción significativa de mujeres no podrá jubilarse vía el SIPA ya que no cuentan con la cantidad de años de aportes requeridos. De hecho, de acuerdo a los datos de ENAPROSS II - 2015, del conjunto de mujeres que se encontraban próximas a cumplir la edad jubilatoria (57 a 59 años), se registraba que un 32% tenía menos de un año de aportes en la seguridad social, seguido de un 12% que tenía de 1 a 5 años. Esto desnuda la situación de desprotección de las mujeres en lo laboral, ya sea por las altas tasas de empleo no registrado o por haber transitado períodos de inactividad asociados a tareas de cuidado y trabajo no remunerado.

Asimismo, respecto del monto, se destaca la desigualdad respecto de aquellos adultos mayores con acceso al SIPA, sobre todo teniendo en cuenta que, de acuerdo a las proyecciones oficiales iniciales, muchos podrán elevar sus haberes hasta un 40% por medio del Programa Nacional de Reparación Histórica. Es decir, con la vigencia de esta pensión, quedará conformado un espectro aún más fragmentado de *protecciones*, que reproducirán las desigualdades de la vida activa de las personas, eliminando los mecanismos hasta ahora vigentes para atenuarlas. Asimismo, este punto genera una fuerte diferencia con la situación de las moratorias, ya que en dicha oportunidad se cobraba un número fijo de cuotas para pagar “la deuda” previsional y una vez cancelada, se accedía al beneficio completo, en doble sentido: material y simbólico lo que mantenía parcialmente el principio contributivo en el acceso y luego incorporaba el beneficio en el esquema general del SIPA.

Por otro lado, esta pensión es incompatible con cualquier otro beneficio de la seguridad social, como por ejemplo una pensión por fallecimiento del titular y, a diferencia de la jubilación y pensión ordinaria, no se trasmite por herencia, es decir, no genera derecho a la pensión al no poder ser transferida al cónyuge una vez que el titular muere. Esto también señala una fuerte diferencia respecto



a los beneficiarios de las jubilaciones ordinarias (hayan accedido vía años de aportes o vía moratoria)¹⁴.

En otros términos, estas situaciones de desigualdad que describimos no deben ser comprendidas únicamente en términos de *consecuencias* de una política (la Ley 27.260), sino que responden a su objetivo: reforzar el carácter contributivo del sistema de protección social, proponiendo subsanar sus limitaciones universalizando un beneficio plenamente asistencial.

Respecto de los **niños, niñas y adolescentes**, cabe destacar dos modificaciones que, a poco tiempo de haberse implementado, tuvieron un impacto positivo en la extensión de la cobertura horizontal de esta población. La primera de ellas refiere a una amplia extensión de los topes de ingresos¹⁵ que permiten acceder a las asignaciones familiares contributivas y que en el mes de marzo de 2016 duplicaron los niveles previos de los mismos. En este sentido, se computa un límite referido al ingreso del grupo familiar, que tiene un tope inferior \$200 y superior de \$60.000; al mismo tiempo, se excluyen a los hogares en los que haya algún miembro con un ingreso mensual que supere los \$30.000.

La segunda modificación corresponde a la incorporación de los monotributistas dentro del componente de las asignaciones familiares orientadas a los dependientes de los asalariados formales (en el mes de abril de 2016)¹⁶. Teniendo en cuenta lo que señalábamos anteriormente, esta medida permitirá incorporar a una proporción significativa de niños, niñas y adolescentes que se encontraban excluidos por la normativa. Cabe señalar que si bien se incorpora a los dependientes de los monotributistas dentro del esquema contributivo, en la práctica, puede observarse una situación mixta que combina beneficios y requisitos de ambos esquemas:

- a) solamente se les otorga el beneficio de la “asignación por hijo” (al igual que lo que ocurre con la AUH);
- b) la modalidad de acceso podría pensarse como “no contributiva”, ya que dentro de los componentes del monotributo no se registra un fondo destinado a este beneficio;
- c) el mecanismo de definición de los montos de los beneficios es el mismo que en el caso de la asignación contributiva.

Bibliografía

Anlló, Guillermo y Cetrángolo, Oscar (2007): “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”, en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires, CEPAL.

Arza, Camila (2010): “La política previsional argentina (1944-2002): De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficio”, en Torrado, Susana *El costo social del ajuste (1976-2002)*, Editoria Edhasa, Buenos Aires.

¹⁴ Al impedir el doble beneficio en el caso mencionado el cónyuge puede tener solamente su propia PUAM.

¹⁵ En *Protecciones y Desprotecciones I*, analizábamos los niveles de cobertura que brindaban las asignaciones familiares y la AUH; en este sentido, se registraba que un 55% de niños, niñas y adolescentes estaba cubierto por las primeras y un 31% por la segunda (Ver Curcio 2011: 79). Como se observa en este capítulo, en 2015 se registra un fuerte descenso de la cobertura de las asignaciones familiares que probablemente logre recomponerse con esta modificación.

¹⁶ De acuerdo a datos de ANSES, el 88% de quienes comenzarán a cobrar este beneficio corresponden a dependientes de monotributistas de las categorías más bajas (que tienen como tope de facturación mensual 16.000 pesos).



- CIFRA (2009): “La evolución del sistema previsional Argentino”, Documento de Trabajo N°2, Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio, O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2011): “Más allá de la privatización y estatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 52, N° 205.
- Bertranou, Fabio, O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2012): *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, CEPAL y OIT, Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio, Cetrángolo, O., Casanova, L., Beccaria, A. (2015): *Desempeño y Financiamiento de la Protección Social en Argentina*, OIT.
- Cetrángolo, Oscar (ed.) (2008): “La seguridad social en América Latina y el Caribe: Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar, Goldschmit, Ariela, Gómez Sabañi, Juan C. y Morán, Dalmiro (2013): *Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social*, OIT.
- Costa, María Ignacia, Curcio, Javier y Grushka, Carlos (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 *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la Seguridad Social en Argentina*, C. Danani y S. Hintze (coord.), Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Curcio, Javier (2011): “Descripción del sistema de seguridad social: componentes al cabo de la década del noventa y de la primera década del siglo XXI”, en *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, C. Danani y S. Hintze (coord.), Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011): “La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección”, en *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, C. Danani y S. Hintze (coord.), Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2014): “El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)”, en *Protecciones y desprotecciones II: Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, C. Danani y S. Hintze (coord.), Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2015): “El camino argentino para la expansión de la cobertura previsional: fundamentos, condiciones y efectos en la protección de las moratorias previsionales argentinas de los años 2005 y 2014”, trabajo presentado en el 12° Congreso de ASET, Buenos Aires.
- Feldman, Jorge, Golbert, Laura e Isuani, Ernesto (1986) “Maduración y crisis del sistema previsional argentino”. Boletín Informativo Techint, N° 240, enero-febrero.
- Hintze, S. y Costa, M. 2014. “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”, en Danani, C. y Hintze, S. (Coords.) *Protecciones y desprotecciones II: Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mesa Lago, Carmelo (1985): “El desarrollo de la seguridad social en América Latina”, Santiago de Chile, CEPAL, Estudios e Informes N° 43.
- OIT (2014): “El monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay”, Lima.
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chébez, Víctor (2001): “El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”, trabajo presentado en el VI° Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

EL TRABAJO EN CONFLICTO. Dinámicas y expresiones en el contexto actual

BUENOS AIRES, 2, 3 Y 4 DE AGOSTO DE 2017

Rofman, Rafael e Ignacio Apella (2016): “La protección social en Argentina en un contexto de transición demográfica”, en Revista *Apuntes*, Vol. XLIII, N° 78.