

# Una evaluación de las políticas de transferencia de ingresos en Argentina entre 2003 y 2011.

Messina, Giuseppe Messina.

Cita:

Messina, Giuseppe Messina (2014). *Una evaluación de las políticas de transferencia de ingresos en Argentina entre 2003 y 2011*. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 13.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/12>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Una evaluación de las políticas de transferencia de ingresos en Argentina entre 2003 y 2011

Giuseppe Manuel Messina

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA  
gm.messina@gmail.com

**Resumen:** En el caso de Argentina, los años posteriores a la crisis económica de 2001-2002 han estado marcados por el protagonismo creciente del Estado tanto en el funcionamiento de los mercados como en la producción de bienestar. El objeto de este ensayo es indagar la relación recíproca de las reformas promovidas por los gobiernos de este periodo en el área de las políticas sociales con la evolución de los principales indicadores socioeconómicos. Es verdad que a partir del 2003, el crecimiento económico, y en particular del empleo, incrementaron la cobertura de las instituciones tradicionales de la seguridad social. Pese a ello, muchos sectores de la población permanecían excluidos de la protección social, por no tener acceso al mercado laboral regulado. Para hacer frente a estas carencias del sistema contributivo, el gobierno desarrolló un conjunto de políticas de protección social de tipo no contributivo, siendo el caso más significativo el programa de transferencias denominado Asignación Universal por Hijo, y relajó las condiciones de acceso para el sistema previsional para extender la cobertura de la población mayor. Un efecto esperado de estas medidas fue promover el crecimiento económico al ampliar la demanda efectiva de los sectores más vulnerables. Sin embargo, aunque estas medidas han logrado cubrir a sectores antes excluidos, el contexto de elevada inflación en el que se inscriben produce que el valor efectivo de las prestaciones haya fluctuado de manera contradictoria respecto al objetivo de satisfacer las necesidades básicas de los hogares más vulnerables. En este trabajo se discuten las dimensiones del problema, estimando el alcance real de las principales políticas de protección social de Argentina. Los resultados del análisis contribuyen al debate sobre los límites y las potencialidades de las políticas sociales en ese país.

**Palabras clave:** Argentina, políticas sociales, inflación.

**Abstract:** *In Argentina, the years following the 2001-2002 economic crisis had been characterized by the growing importance of State intervention on market and welfare production. This essay looks into the reciprocal relationship between social policy reforms, promoted by the Argentine government, and the evolution of the main socio-economic indicators. It is true that, since 2003, economic and employment growth has extended the coverage of traditional social security institutions. Nevertheless, many social sectors were still excluded from those because they could not gain access to formal labor markets. To solve the evident inadequacy of the contributory system, the government implemented a series of non-contributory social policies, of which the most renowned is the Universal Child Allowance, and loosened the eligibility criteria for pensions in order to extend its coverage of the elderly population. An intended effect of these policies was to provide a big stimulus to economic growth, caused by increasing the effective demand of the most vulnerable sectors of society. However, though these measures have improved the coverage of social policy, the Argentine context of high inflation affects the real amount of social transfers, threatening the goal of satisfying the basic social needs of the most vulnerable households. Therefore, this paper discusses this problem by estimating the purchase power of Argentine social policy transfers. The results of the analysis make a contribution to the ongoing debate on the limits and potentialities of social policies in that country.*

**Keywords:** *Argentina, social policy, inflation.*

## Introducción

No puede entenderse lo ocurrido en Argentina a partir de 2003, sin tener en cuenta que la crisis del régimen monetario de la “convertibilidad” en 2001 y 2002 supuso un momento de quiebre en la hegemonía del modelo de acumulación basado sobre la valorización financiera, que imperó en el país a partir del golpe 1976 y fue consolidada durante los años 90 por las reformas estructurales de inspiración neoliberal (cfr. Basualdo, 2011). Pese a ello, no debe tratarse a la etapa denominada “kirchnerismo”<sup>1</sup> como un proceso monolítico y privo de fisuras que hiciera completa *tabula rasa* con el pasado. Más bien es necesario distinguir en él etapas distintas, e identificar las rupturas y continuidades que lo caracterizan<sup>2</sup>. En este sentido, la post-convertibilidad no ha sido un período histórico excepcional, es decir desvinculado de la historia precedente, ni mucho menos homogéneo.

En una primera etapa, el kirchnerismo aprovechó las condiciones económicas que la propia crisis había producido, en términos de bajos salarios reales, elevada competitividad externa, capacidad ociosa en la industria y tasas elevadas de rentabilidad para el capital, para que el país se beneficiara del contexto internacional favorable, manteniendo a la vez en equilibrio las principales variables macroeconómicas<sup>3</sup>. Los indicadores sociales mejoraron de forma significativa en comparación con los niveles de 2001/2002, en particular en términos de creación de empleo y reducción de la pobreza. Durante la crisis, la pobreza alcanzó cotas cercanas al 50% y la tasa de desempleo superó máximos históricos superiores al 20%, a principios de 2007 la primera se situaba de poco por encima del 20% y el desempleo había bajado del 10%<sup>4</sup>.

1. En referencia al periodo caracterizado por las presidencias consecutivas de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011; reelecta en 2011 hasta 2015).

2. Las continuidades han sido subrayadas por una parte considerable de la literatura, tanto en términos de la persistente heterogeneidad estructural de la economía argentina y sus efectos sobre la precariedad laboral (Salvia et al., 2008), como de otros rasgos de las décadas “neoliberales”, como la concentración económica y la extranjerización (Azpiazú y Schorr, 2010) o la inserción externa primario exportadora del país (Wainer, 2010).

3. Por un lado la devaluación permitió rebajar los costos salariales y protegió el mercado interno (reactivando la producción nacional de bienes transables), a la vez que los bajos niveles de demanda y de empleo al salir de la crisis, y la capacidad ociosa de las empresas, redujo las presiones inflacionarias inicialmente (hubo es decir una devaluación en términos reales). Por el otro, los precios históricamente elevados de los productos primarios exportados por el país (la soja, en particular) abastecieron de divisas la economía argentina, y también las arcas del Estado (gracias a las retenciones, o impuestos a la exportación de estos productos). Esto permitió un fuerte incremento de la inversión pública, aun manteniéndose las cuentas públicas en superávit, dinamizando sectores como la construcción. Por último, la política laboral, que reactivó los convenios colectivos, incrementó el salario mínimo y potenció la lucha a la informalidad, acompañó al crecimiento del empleo en este periodo, a la vez que las políticas de transferencia, que aquí se tratan, sostuvieron los consumos de los sectores excluidos del mercado laboral formal. La literatura sobre esta cuestión es discutida en detalle en Messina (2012).

4. Los datos presentados provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Sin embargo, este ciclo virtuoso, que había vivido sobre la base de un activismo limitado de parte del Estado, encontró un techo en el momento en el que los salarios reales medios de los trabajadores registrados recuperan el nivel anterior a la crisis (cfr. Beccaria y Maurizio, 2008), rebajando las extraordinarias tasas de rentabilidad del periodo 2003-2007. Se multiplicaron en ese nuevo contexto las señales de un creciente conflicto social sobre la distribución de los frutos del crecimiento, que se expresaron bajo la forma de inflación creciente y conflictos políticos, como los que se desencadenaron entre el gobierno y los sectores rurales en 2008.

Frente a esta situación, el kirchnerismo imprimió un giro radical a sus políticas, observándose un creciente intervencionismo del Estado no sólo en la regulación de las actividades económicas, sino con la estatización de empresas privadas o privatizadas por parte del sector público. Lo propio puede decirse de las políticas sociales, objeto de este trabajo, donde se produjo un incremento considerable del gasto y se adoptaron medidas que extendieron su cobertura a categorías previamente excluidas. Este objetivo fue logrado con una estrategia que reapropió para el Estado componentes de la seguridad social anteriormente privatizados, como en el caso del sistema previsional, relajó las condiciones de acceso al mismo con una moratoria previsional, y potenció las políticas no contributivas a favor de los hogares más vulnerables, en la línea de los programas de transferencias que tanto éxito han tenido en la región latinoamericana, como en el caso del programa de transferencias llamado Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>5</sup>. Estos y otros cambios parecen marcar un verdadero cambio de paradigma respecto a las políticas neoliberales de los 90.

Para interpretar correctamente esta evolución, debe prestarse una atención particular a los problemas de medición de la tasa de inflación, que se generaron a partir de la intervención del INDEC en 2007 y han puesto en duda la validez de las estadísticas oficiales sobre la variación de los precios al consumo. Como se discute en el Anexo, el cuestionamiento de los datos oficiales, afecta directamente a los valores reales de las prestaciones erogadas por el Estado. Para dar un tratamiento a esta cuestión, se propone una estimación alternativa (cfr. Tabla 3, en el Anexo), denominada IPC<sub>4p</sub> que será utilizada a lo largo del texto para analizar el monto de las transferencias, en una comparación con la serie de precios oficial (IPC). El mismo método se adopta para revalorizar la canasta básica total (CBT), cuyo monto aproxima, por definición,

5. Se trata de una nueva orientación de la política asistencial, a partir de los ejemplos paradigmáticos del "Bolsa Familia" en Brasil o el "Oportunidades" de México, que pretenden romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio del desarrollo del capital humano de la infancia. La marca característica de esta modalidad de política social es que las prestaciones están condicionadas a la inserción de los menores receptores en el sistema educativo y sanitario.

los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades mínimas de un individuo<sup>6</sup>. Una vez calculada la CBT, se puede medir cada prestación en términos de las líneas de pobreza (LP) que cubre (Tabla 1 y Tabla 2).

Sumado al análisis de la cobertura de cada política, estas estimaciones permiten aproximar el grado de desmercantilización producido por cada política social. Con este concepto se hace referencia a los efectos que tiene una política pública en términos de desligar el bienestar del receptor de su capacidad de acceso a bienes y servicios producidos en el mercado, debilitando el nexo monetario entre la satisfacción de sus necesidades básicas y la venta de su fuerza de trabajo en el mercado laboral (Esping-Andersen, 1993). Para operacionalizar este concepto, no se tiene en cuenta sólo la cobertura de una política —determinada por el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad que regulan la titularidad del derecho a la prestación— sino también el grado con la que ésta satisface los niveles básicos de bienestar de los receptores<sup>7</sup>. Es a partir de esta consideración, que se estudia el valor real de las transferencias y se comparan con la CBT en el caso de las políticas seleccionadas: el sistema previsional (**sección 3**) y el sistema de asignaciones familiares (**sección 4**). Previamente, se propone una reflexión a propósito de cómo se estructuraron las políticas sociales en la etapa kirchnerista (**sección 2**).

### Las políticas sociales en el kirchnerismo

La trayectoria histórica que marcó el desarrollo del sistema de políticas sociales argentino a partir de mediados de los años 40 del pasado siglo explica algunas de sus actuales características. Las políticas promovidas en ese periodo produjeron una real “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002), pero al mismo tiempo sirvieron a la reproducción del orden social tradicional, estructurándose en torno a la figura del jefe de hogar, varón y trabajador, a la vez que la mujer fue relegada al trabajo de cuidados dentro del hogar, como en el modelo conservador de seguro social europeo-continental<sup>8</sup> (Hintze, 2007). En el caso argentino, la estratificación social fue especialmente marcada, a causa de la proliferación de regímenes ocupacionales seg-

6. La CBT representa el valor monetario de la canasta de bienes y servicios utilizada como LP para el cálculo de los indicadores de pobreza e indigencia en las estadísticas oficiales. Debe recordarse que la CBT se calcula a partir de la Canasta Básica Alimentar, necesaria para satisfacer las necesidades calóricas de un hombre adulto de entre 30 y 59 años (denominado adulto equivalente), a través de coeficiente de Engel, es decir, la proporción del gasto en alimentos respecto al gasto total. Posteriormente, utilizando la tabla de equivalencias del INDEC (Morales, 1988), se calcula el número de adultos equivalentes de cada hogar, según el género y la edad de cada componente.

7. Es lo que en la literatura suele denominarse extensión horizontal y vertical, respectivamente, de la política social.

8. Respecto a la clasificación de los Estados de Bienestar, la referencia clásica es Esping-Andersen (1993); a propósito del concepto de régimen de bienestar, cfr. Gough y Wood (2004).

mentados. Pese a ello, la protección social fue extendida a una amplia mayoría de la población, gracias a que el régimen de crecimiento de la etapa de la industrialización tendió a generar una situación de pleno empleo (Filgueira, 1998).

Los cambios que a partir del golpe militar de 1976, pero especialmente durante la convertibilidad, afectaron a la estructura productiva, al mercado laboral argentino y al sistema de políticas sociales, produjeron una transformación del régimen de bienestar argentino hacia el modelo liberal-anglosajón, donde creció el protagonismo del sector privado tanto en la provisión de seguros contra riesgos sociales (fruto de la privatización parcial de la seguridad social) como en la provisión de servicios públicos (en el ámbito de salud, la educación, etc.) (cfr. Barrientos, 2009). En este proceso, el Estado tendió a asumir un papel residual, de asistencia a favor de las personas excluidas del mercado (Lo Vuolo, 1995). Al mismo tiempo, las instituciones formales de la seguridad social mostraron una elevada resiliencia (Pierson, 1996), si es verdad que fue en el ámbito de los sistemas de bienestar donde penetraron “con más dificultad y menor alcance las orientaciones liberalizantes y desreguladoras promovidas por la administración de Menem” (Gerchunoff y Torre, 1999: 43)<sup>9</sup>.

La aparente contradicción se resuelve si se tiene en cuenta que la precarización laboral y el desempleo no sólo provocaron el desfinanciamiento de las cajas de los seguros sociales, sino además negaron el acceso al sistema de protección social contributivo para todos aquellos trabajadores que no pudieron seguir cotizando. En este sentido, el régimen de bienestar argentino se acercó al modelo liberal residual sin que mediara un cambio significativo en la naturaleza formal y jurídica de las instituciones productoras de bienestar (cfr. Clayton y Pontusson, 1998). En otros términos, si la política de pleno empleo de la posguerra constituyó el núcleo constitutivo del Estado de bienestar (Korpi, 2003), así la quiebra de ese paradigma supuso la crisis de las instituciones de protección social.

Frente a este cuadro, el periodo posterior a la crisis de 2001-2002 marca un cambio de tendencia al observarse una recomposición del mercado laboral, tanto por la creación de empleo protegido como por la reducción del empleo no registrado, en particular entre 2003 y 2007. Aunque la heterogeneidad económica (cfr. Salvia et al., 2008) explica que el empleo no regulado haya permanecido por encima del 30%, esta mejora en la calidad del empleo ha significado una recuperación de los niveles de cobertura tanto del sistema previsional como de los seguros colectivos de salud,

---

9. Isuani (2010), de la misma manera, considera que las políticas sociales argentina mantuvieron a lo largo de la década de la convertibilidad una significativa estabilidad, si se diferencia el gasto público según los principios que regulan la titularidad de la prestación (necesidad, contribución y ciudadanía) en cada uno de sus componentes (asistencia social, seguridad social y políticas universales).

las obras sociales, en el caso de los asalariados<sup>10</sup>. En este ámbito, la acción del ejecutivo, en particular del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), apuntó a mejorar las condiciones de los trabajadores (en activo o retirados) revertiendo los procesos de desregulación del mercado laboral típicos de los años 90. Además, se adoptaron numerosas medidas que promovieron la regularización de los trabajadores no registrados, como la mencionada moratoria, para que tuvieran acceso al sistema previsional contributivo, aún faltándoles el mínimo de años cotizados.

En otro plano, el Gobierno nacional diseñó un conjunto de medidas, o planes sociales, con el objetivo de mejorar la situación de la población no activa o no fácilmente “empleable”, que se encontrara en situación de vulnerabilidad social. Estas políticas de carácter asistencial ocuparon una posición subordinada en la estrategia del gobierno, ya que la orientación básica de la política social reafirmó el paradigma trabajo-céntrico de tipo tradicional, construido en torno a la figura del trabajador asalariado. En esta perspectiva, sólo el crecimiento económico continuo recuperaría al empleo como “eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales” (Arcidiácono, 2012:26). Contemporáneamente se reafirmaban los roles tradicionales de género<sup>11</sup>, pese a los cambios culturales y económicos fruto de la emancipación de la mujer. En el caso de los planes sociales, las propias características del programa, en particular las condicionalidades, asignaban a los receptores, en gran mayoría mujeres, la responsabilidad de los cuidados<sup>12</sup> (cfr. Pautassi y Zibecchi, 2013).

En esta óptica, los problemas de pobreza y desempleo son puramente transitorios, aunque afecten a una parte considerable de la población, y los programas sociales *ad hoc* representan una respuesta de corto plazo a una situación de necesidad. Implícitamente, se cree que la solución de largo plazo pasa por el acceso de los hogares receptores al mercado de trabajo. Un ejemplo claro de lo dicho está representado por el Decreto 1506/04, con el que se instituyeron los programas “Seguro de Capacitación y Empleo” (SCyE) y “Plan Familias” (PF), donde se expresa la necesidad de promover “una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral, orientando hacia ello el actual programa”, en referencia al SCyE, mientras que el PF trata “de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejora sus perspectivas

10. Como muestran los datos del SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

11. En el modelo tradicional, el trabajo de cuidados era reconocido sólo de forma indirecta, otorgando al jefe del hogar varón un complemento salarial en razón de sus cargas familiares (las asignaciones familiares).

12. La erogación de la prestación estaba supeditada, en estos casos, a la constatación de la participación de los menores de edad a los programas del sistema educativo y sanitario.

de desarrollo humano”, por lo que se debe “promover la mejora de la calidad de vida de los niños, sobre todo en lo referido a su educación y su salud”.

Debe decirse que el gobierno es bien consciente de que los dos ámbitos no son independientes. En particular, la generación de empleo fue favorecida por la ampliación de las políticas de transferencia de ingresos. En los hechos, el incremento de la capacidad de consumo de los grupos de menores recursos ha representado un factor significativo del crecimiento de la demanda interna, y por lo tanto de la actividad económica y la creación de empleo. En este sentido, la política social resultó directamente funcional a la estrategia centrada en la inclusión social por medio del trabajo remunerado. En esta clave, pueden leerse las palabras de Cristina Fernández en referencia al incremento de las asignaciones familiares “para ampliar y mejorar la cobertura social [...] y también para incentivar la demanda agregada, el consumo y la actividad económica”<sup>13</sup>.

A continuación, se discutirán las reformas que afectaron al sistema previsional, uno de los principales mecanismo de protección de ingresos para la población activa. Sucesivamente, se analizará la creación de un pilar no contributivo (la AUH) integrado al sistema de AAFP, cuyo objetivo fue extender la protección de la infancia a los hogares previamente excluidos. Pero a la vez, por sus características, y por los planes sociales que sustituyó, este programa se convirtió en el principal instrumento de lucha contra la exclusión social a disposición del Estado. En ambos casos, se estudia el grado de desmercantilización que cada política garantiza a nivel agregado, tanto en términos de cobertura como del valor real de las prestaciones erogadas.

### **Una estimación del grado de desmercantilización del sistema previsional.**

El sistema de seguridad social argentino tiene una estructura compleja (cfr. ANSES<sup>14</sup>, 2011), que no es posible examinar aquí por razones de espacio. En este apartado, se tratará del potencial desmercantilizador de las prestaciones erogadas por el sistema previsional de tipo contributivo, el régimen único y público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), desde la estatización de los fondos de las administradoras privadas de fondos de pensiones en 2008<sup>15</sup> (Curcio, 2011). El obje-

13. En línea: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/26491-anuncio-de-aumentos-en-asignaciones-y-medidas-para-ampliar-la-proteccion-social-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion> - Acceso 4 de junio de 2013.

14. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es el organismo que administra los fondos del sistema.

15. Las empresas privadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) fueron creadas para gestionar las cuentas de capitalización individual de los trabajadores en el sistema mixto público privado creado por la reforma de las pensiones en 1995 (cfr. Cetrángolo y Grushka, 2004). Al término de su vida laboral, los trabajadores debían contratar un seguro de renta vitalicia sobre la base del capital acumulado en sus cuentas previsionales.



tivo prioritario de las reformas impulsadas por el kirchnerismo en esta área ha sido incrementar la cobertura del sistema, que tanto la reforma previsional de 1994 como la situación en el mercado laboral habían reducido de forma significativa<sup>16</sup>. Cabe destacar que alrededor de la mitad de los recursos del sistema no proviene de los aportes sino de la fiscalidad general<sup>17</sup>. En este sentido, la ampliación de la cobertura a favor de los no aportantes ha producido una mayor progresividad del régimen previsional (CEPAL, 2005). La mayor cobertura previsional se reflejó, además, en una cobertura mayor del seguro social de salud para los trabajadores retirados (PAMI - Programa De Atención Médica Integral), contribuyendo a la recuperación de la cobertura de las obras sociales reflejada en el Censo de 2010 (INDEC, 2012).

Las reformas de estos años lograron ampliar la cobertura del sistema previsional de forma notable. Entre las medidas adoptadas se deben mencionar la “moratoria previsional” (decreto 1454/2005), para permitir que las personas en edad de jubilación, con un número insuficiente de años de cotización, pudieran ingresar al sistema de reparto público<sup>18</sup>; la prejubilación de los trabajadores en situación de desocupación (Ley 25.994/2004); el régimen de cotización simplificado para trabajadores autónomos en situación de vulnerabilidad (monotributo social); la regularización del trabajo doméstico irregular a raíz de la institución de un régimen especial para esa categoría laboral (Ley 26.063/2005). Tanto el número de aportantes como el de receptores, titulares de una prestación previsional, registró una subida considerable, como se observa en la Figura 1. De hecho, en ausencia de la moratoria no se habría registrado ningún incremento en términos absolutos de la cobertura previsional entre la población pasiva. Gracias a esta medida, a finales de 2011, las erogaciones del SIPA a favor de las personas de 65 años y más alcanzaron una cobertura cercana al 95% de la población total en ese tramo de edad<sup>19</sup> (cfr. SSS, 2012).

Respecto al número de aportantes, el crecimiento fue de más de 4,4 millones de unidades en comparación con el valor mínimo de la serie registrado en diciembre de 2002 y de más de 3,6 millones respecto al máximo registrado durante la convertibilidad (diciembre de 1998). El nivel de cobertura sobre la población económicamente

16. Desde el punto fiscal, la incorporación en el ANSES de los fondos previamente gestionados por las AFJP representó una doble ventaja, al incrementar de forma notable el capital del organismo público, a la vez que se licuaba la deuda que el propio Estado tenía con las AFJP (quienes por ley mantenían parte de su cartera invertida en títulos públicos).

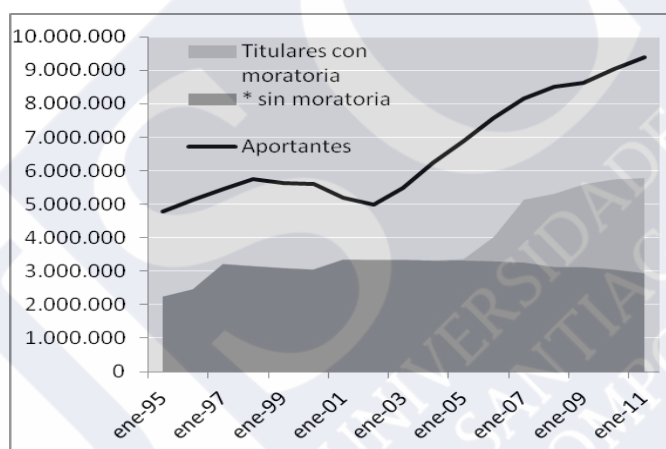
17. Según el ANSES (2010) el sistema era financiado sólo en un 56% por los trabajadores activos mientras en un 44% está financiado por la fiscalidad general, principalmente por el IVA, impuesto que es regresivo (datos de 2010).

18. Paradójicamente, los participantes de la moratoria subscribieron planes de amortización de las contribuciones faltantes, convirtiéndose en deudores del sistema, a cambio de ver cumplido su derecho a una protección contra el riesgo de vejez.

19. Al tiempo que la moratoria previsional progresaba, se redujo el número de titulares de pensiones no contributivas por vejez, no incluidas en el SIPA, quedando en marzo de 2011 sólo 48.394 titulares (SSS, 2012).

activa fue del 54% aproximadamente en diciembre de 2011, gracias a 3 millones de nuevos aportantes en la categoría de los trabajadores dependientes, dato que confirma el crecimiento significativo del empleo registrado; un incremento de más de 900 mil unidades para los trabajadores autónomos en el régimen tributario simplificado del monotributo<sup>20</sup>; y las cerca de 250 mil personas que ingresaron al régimen especial para trabajadoras domésticas (SSS, 2012)<sup>21</sup>.

**Figura 1**  
Aportantes y Titulares de una prestación – Sistema Previsional Argentino



Fuente: Secretaría de Seguridad Social, 2012.

Si esta primera dimensión de la desmercantilización evidencia una mejora significativa, los resultados son menos claros en relación con el poder adquisitivo de las prestaciones erogadas. En términos nominales, los haberes mínimos fueron periódicamente incrementados, después de haber permanecido invariables en un valor de 150\$ (pesos argentinos) en los años entre 1995 y 2001<sup>22</sup>. En particular, la sanción de la Ley 26417 de movilidad previsional (2008) fijó las reglas de incremento anual, con

20. Cerca de la mitad de estos estarían inscritos al monotributo social, (datos de 2011 del MDS, cfr. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia/457milinscriptos/795>; acceso 19 de diciembre de 2012).

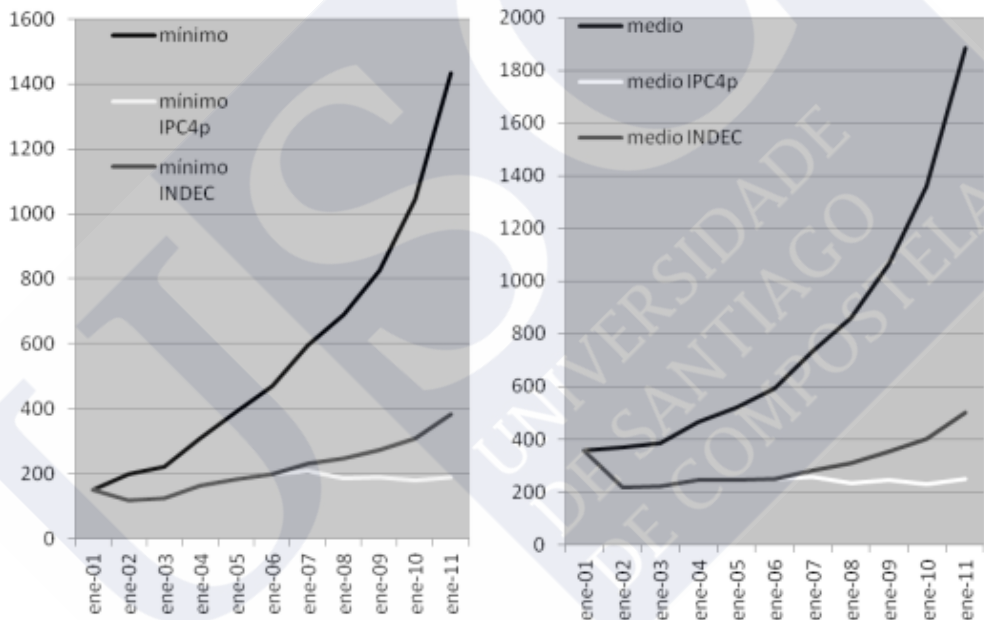
21. Un estimación más detallada de la cobertura del sistema puede leerse en Bertranou et al. (2011).

22. Además, fueron otorgados aumentos de suma fija y se fijaron algunos subsidios específicos que favorecieron a los afiliados del PAMI (Curcio, A. Beccaria y Fournier, 2011:101).

el objetivo de proteger el poder adquisitivo de los afiliados a lo largo del tiempo<sup>23</sup>. Pese a ello, los datos que se muestran en la Figura 2 ponen en cuestión el alcance de los incrementos otorgados, si se estima su variación en términos reales con el IPC4p propuesto en este trabajo, en comparación a los resultados obtenidos utilizando el IPC oficial.

**Figura 2**

Haberes Mínimos y Medios del Sistema Previsional Público, pesos corrientes y constantes (dic 2001, deflactados con INDEC y IPC4p)



Fuente: Resoluciones del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario mínimo, vital y móvil (CNEPS); INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos.

Esto se evidencia en el caso de los haberes medios ya que, según el IPC oficial, el haber medio real se sitúa un 40% por encima del nivel registrado en diciembre de 2001. En cambio, si se estima con el IPC4p, su valor estaría un 30% por debajo de ese valor inicial. La recuperación del poder adquisitivo de los haberes mínimos parece

23. Esta ley establece que los haberes medios se incrementen en relación a la evolución de los salarios y a la recaudación del ANSES, garantizando un mayor grado de protección del valor real de las prestaciones, ya que se toman en cuenta los salarios reales de los diez años anteriores (Danani y Beccaria, 2011:119).

más cierta, aunque se utilice en el cálculo el IPC4p. En este último caso, se produjo un incremento del 25%, en términos reales, respecto a finales del 2001. Lo que sí puede afirmarse es que la política del gobierno logró reducir la brecha entre los haberes mínimos y los haberes medios, ya que los primeros pasaron de representar poco más del 40% (diciembre de 2001) a ser el 76% de los segundos<sup>24</sup> (diciembre de 2011). En términos de CBT, la Tabla 1 muestra una evolución positiva de los dos indicadores, en particular para los haberes mínimos, aunque naturalmente si se usa el IPC4p las mejoras son menos significativas, lo que supone que el haber mínimo no llegue a cubrir las dos LP en diciembre de 2011.

**Tabla 1**  
Sistema previsional - Haberes mínimos y medios sobre CBT

				Mínimos		Medios	
	mínimo	medio	mínimo/ medio	% CBT INDEC	% CBT IPC4p	% CBT INDEC	% CBT IPC4p
dic-01	150	358,97	41,79%				
dic-02	200	369,08	54,19%				
dic-03	220	387,01	56,85%	95%		167%	
dic-04	308	463,59	66,44%	129%		194%	
dic-05	390	522,38	74,66%	145%	145%	194%	194%
dic-06	470	595,31	78,95%	161%	158%	205%	200%
dic-07	596,2	733,71	81,26%	193%	172%	237%	212%
dic-08	690	860,37	80,20%	217%	163%	271%	203%
dic-09	827,23	1.064,38	77,72%	242%	173%	311%	223%
dic-10	1.046,43	1.359,27	76,98%	259%	170%	336%	221%
dic-11	1.434,29	1.883,52	76,15%	316%	190%	415%	249%

Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; resoluciones del CNEPS.

Para concluir, los datos apuntan a que en la etapa del kirchnerismo se privilegió la extensión de la cobertura del sistema previsional, tanto entre los trabajadores activos como entre los pasivos, respecto al gasto que habría supuesto un incremento mayor

24. El monto de las pensiones asistenciales está vinculado al haber mínimo previsional. En particular, el valor promedio de las pensiones no contributivas de carácter asistencial se mantuvo cerca al 80% de la prestación contributiva mínima. Así las cosas, el paso progresivo al sistema contributivo supuso una mejora considerable en las condiciones de los receptores.

de su alcance, en términos del valor real de las prestaciones. En otras palabras, en esta dimensión de la desmercantilización, los cambios en el sistema previsional fueron menos significativos a nivel agregado. Pese a ello, sí mejoró la situación de los trabajadores excluidos anteriormente del sistema, que lograron tener acceso a una prestación contributiva, gracias a las medidas de regularización que han sido comentadas. Por otra parte, el incremento del empleo formal explica la mayor parte del incremento en el número de aportantes, confirmando que un sistema de seguridad social, estructurado según principios contributivos, siempre estará expuesto a los vaivenes del mercado laboral.

### **Una estimación del grado de desmercantilización del sistema de asignaciones familiares.**

También el sistema de AAFP sufrió los efectos de las condiciones socioeconómicas de los años 90, y de las reformas implementadas en ese periodo. La cobertura se redujo, tanto que en 1999 sólo había 1.500.000 titulares de asignaciones, sobre un total de contribuyentes al sistema, en ese año, de 4.500.000. En total, el número de prestaciones otorgadas ascendía a 4.500.000, sobre un universo de menores de edad de alrededor de 12 millones (Rofman et al., 2001:11). El crecimiento del número de trabajadores asalariados registrados a partir de 2003 ha incrementado de forma automática la cobertura del sistema contributivo, en coherencia con cuanto dicho hasta ahora. Sin embargo, todavía en el año 2009, una mayoría de hogares permanecía excluida, en razón de su estatus laboral, del derecho a estar protegido frente al riesgo social, y al mayor gasto, relacionado con el incremento de las dimensiones del hogar, y otros sucesos vitales vinculados (matrimonio, embarazo, nacimiento, maternidad, escolaridad, etc.). Es en ese contexto, y en sustitución de los principales planes sociales preexistentes (como el PF), que el gobierno introdujo la AUH.

El propósito del decreto 1602/2009 que instituía la AUH era universalizar las AAFP para incluir a los hogares de menores recursos, por medio de una prestación no contributiva en favor de los trabajadores no registrados y de los desocupados. En concordancia con este objetivo, el programa estaba gestionado por el ANSES, que ya tenía competencia sobre las AAFP contributivas, y estaba caracterizado por una distribución capilar en el territorio y elevadas capacidades de gestión. Estos elementos permitieron que la AUH se implementara con rapidez, sin necesidad de crear nuevas burocracias. Así, en pocos meses, fueron integrados al nuevo sistema cerca de 1,9 millones de titulares, a los que se otorgaron alrededor de 3,5 millones de prestaciones. Este número se sumaba a las más de 3 millones de AAFP contributivas (ANSES,

2010)<sup>25</sup>. Si se considera el régimen de deducción fiscal, al que se acogían los contribuyentes del impuesto sobre las rentas salariales (“a las ganancias”), excluidos de las AAFP contributivas, ya en 2010 quedaba sólo un pequeño porcentaje de menores sin cobertura (Curcio, A. Beccaria y Fournier, 2011:79).

Naturalmente, las diferencias entre el sistema contributivo y el no contributivo no desaparecieron. La mayor era naturalmente el requisito de las condicionales sanitarias y educativas<sup>26</sup>, pero además la AUH cubría un número menor de supuestos respecto a las AAFP, aunque la posterior Asignación Universal por Embarazo (Decreto 446 de 2011) fue en la dirección de superar este problema. Pese a todo, los dos subsistemas están estrechamente ligados. La prestación de la AUH ha sido actualizada de forma periódica y simultánea con los incrementos de las AAFP contributivas, siendo equivalente al valor general (I rango de remuneración<sup>27</sup>) de éstas. En ambos casos, las prestaciones han sido ajustadas por decreto, cada cierto intervalo de tiempo, y no sobre la base de un mecanismo de indexación. En consecuencia, el valor real de las asignaciones, y eso vale tanto para las contributivas como para las no contributivas, ha tenido una evolución zigzagueante<sup>28</sup>.

Dicho esto, los datos evidencian una tendencia creciente en la variación del monto de las AAFP, en comparación con los valores vigentes a principios de 2002. La mejora es muy clara si se utiliza el IPC oficial, mucho menos si se utiliza el IPC4p (cfr. Figura 3). Sobre la base de este último, se habría dado un crecimiento en términos reales de apenas un 20%, entre puntas, mientras el cálculo anterior arroja un incremento del 116%. En resumidas cuentas, los datos parecen confirmar que en verdad el gobierno logró incrementar las asignaciones de forma significativa, en términos nominales, y sin embargo, estos incrementos fueron absorbidos por la creciente dinámica de los precios, en particular a partir de 2007. Los incrementos posteriores no están reflejados en el gráfico, por falta de la disponibilidad de datos provinciales para estimar el IPC4p. En todo caso, los incrementos nominales del 26% (Decreto 1668/2012<sup>29</sup>), en septiembre de 2012 y, en particular, del

25. Este organismo pronosticaba que, a lo largo de 2013, el total de las asignaciones contributivas y no contributivas erogadas alcanzaría los 7.410.452, de los cuales la AUH representaría el 45% (ANSES, 2013).

26. El cumplimiento de las condicionalidades fue incentivado ya que 20% de la prestación sería erogado de forma anual sólo una vez que el titular haya certificado que los hijos han cumplido los requerimientos previstos.

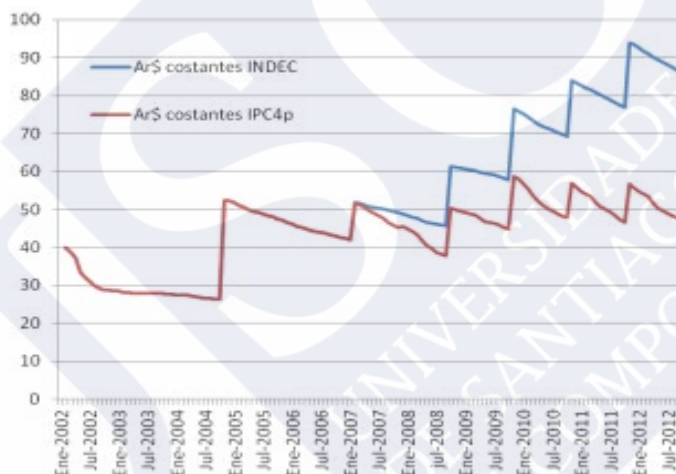
27. Las AAFP contributivas establecen diferentes niveles de asignación según la zona geográfica y el rango salarial. En el texto se hace referencia al valor general del rango salarial más bajo, ya que es el valor que se hace coincidir con la asignación de la AUH.

28. La inflación también ha afectado los máximos salariales que permiten acogerse a las AAFP, lo que ha conlucido periódicamente a la exclusión del sistema de los asalariados que superan esos umbrales y a la vez no están incluidos en el impuesto a las ganancias.

29. Además se dieron cambios en los requisitos de las asignaciones, al considerarse el total de los ingresos familiares.

35% en mayo 2013 (Decreto 614/2013)<sup>30</sup> podrían haber significado un aumento considerable de las asignaciones, en términos reales. Todo ello no modifica las conclusiones que apuntan a que el poder adquisitivo de las prestaciones erogadas será vulnerable a la evolución de los precios al consumo, hasta que no exista un mecanismo de indexación más institucionalizado y no se recupere un grado mínimo de consenso en torno a la validez de la tasa de inflación oficial.

**Figura 3**  
Monto real de las asignaciones por hijo contributivas  
(l rango salarial)/AUH (IPC INDEC y IPC4p, \$ de enero 2002)



Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; Ley 24.714 de 1996 y modificaciones. En particular, los decretos 1602/2009; 1388/2010; 446/2011 y 1482/2011<sup>31</sup>.

A conclusiones similares se llega si se evalúa el monto de las AAFP en términos de LP, con las CBT revalorizadas según las dos series de precios que se utilizan en este trabajo (Cfr. Tabla 2). En términos generales, al final de periodo considerado

30. El Decreto 614 (30-05-2013) estableció un aumento del 35% de la AUH. Además se incrementan los topes salariales, eliminando el problema de los trabajadores que quedaban excluidos tanto de las AAFP como de las deducciones del impuesto a las ganancias. Como resultado, crece la extensión del sistema en 700.000 nuevas asignaciones. En términos del valor real de las asignaciones, por las razones expuestas no es posible estimar el impacto preciso de la medida, aunque el ANSES afirma que se recompone de manera significativa el valor de la AUH como porcentaje del salario no registrado (pasando a 13,5% de un 12,1 en noviembre 2012). (cfr. ANSES, 2013).

31. No fueron incluidos en el análisis los decretos 1668/2012 (incremento del 26%, desde septiembre 2012) y 614/2013 (+35%, a partir de junio –para la AUH- y julio – para las AAFP contributivas).

(agosto 2012), el valor de la prestación habría sido de poco superior al 50% de la línea de pobreza, en términos de la CBT para un adulto equivalente<sup>32</sup>. El resultado es inferior si se estima este valor con el IPC4p ya que sitúa poco por encima del 31%. Si se considera que a principios de 2006, ambas series se situaban poco por encima del 29%, se confirma la vulnerabilidad de estas políticas frente a procesos inflacionarios.

**Tabla 2**

Sistema AAFP (contributivas I rango salarial/AUH) - Prestaciones en términos de CBT (un adulto equivalente).

Revalorización	AAFF (I rango)/AUH		
	Monto	sobre CBT INDEC	sobre CBT IPC4p
Ene-2007	100	33,80%	33,24%
Ene-2008	100	31,96%	28,46%
Ene-2009	135	42,20%	31,59%
Ene-2010	180	50,67%	35,97%
Ene-2011	220	53,75%	35,24%
Ene-2012	270	58,66%	35,33%

*Fuente:* Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; decretos leyes de incremento de las asignaciones (en [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar)).

En conclusión, como en el caso del sistema previsional, también para las AAFP, las políticas del gobierno lograron extender la cobertura gracias a que su carácter contributivo fue diluido por la constitución de un pilar no contributivo, aunque financiado por el ANSES<sup>33</sup>, mientras que en el caso anterior la estructura no fue alterada pero se relajaron las condiciones de acceso con la moratoria. Respecto al valor real de las prestaciones, el éxito fue mucho menor a causa la intensificación de las tensiones inflacionarias a partir de 2007 y sus efectos de erosión sobre todos los ingresos fijos.

32. Un análisis más detallado requiere ajustar el valor de la canasta a la composición del hogar y a la edad de los menores que generan el derecho a la prestación. En el caso más favorable (de una niña o niño menor de 1 año), la prestación tiene un valor superior a la canasta en un 60% si se calcula en agosto 2012 (en abril de 2003 tenía un valor un 50% inferior).

33. En términos de financiamiento ya era mixto ya que parte de sus ingresos deriva de la fiscalidad general.



## Conclusiones

En términos generales, el análisis arroja que el incremento del gasto público y las reformas acometidas permitieron extender de forma notable la cobertura del sistema de seguridad social, hecho que se observa en el incremento tanto en el número de receptores como de cotizantes al sistema, en sus modalidades contributivas y no contributivas. Es verdad que en el caso de los aportantes, la mayor cobertura de se debe a que la coyuntura económica favorable incrementó la oferta de puestos de trabajo registrados. Además, no se debe olvidar que la tasa de trabajo no registrado, es decir que no cotiza a la seguridad social, siguió en niveles muy altos. Pese a ello, las políticas públicas de regularización solucionaron en parte la situación de exclusión que años de inestabilidad y crisis económica habían producido, al impedir que muchas personas en edad de jubilación acumularan los años de cotización requeridos. Algo parecido ocurrió en el caso de las AAFE, cuya cobertura se redujo a un porcentaje minoritario de las familias, violando el compromiso del Estado de proteger los derechos fundamentales de la infancia<sup>34</sup>.

Respecto al poder adquisitivo de las transferencias, los resultados del análisis son más ambiguos. En términos nominales, el valor de las prestaciones de las políticas sociales examinadas se incrementó de forma muy significativa. Al mismo tiempo, el grado en que ese incremento nominal se tradujo en un crecimiento real es incierto, dado el cuestionamiento de las estadísticas oficiales, y los efectos que ello tiene sobre la estimación de las variables monetarias. En otros términos, no es posible determinar de forma unívoca en qué medida los incrementos observados significaron una simple recuperación de los niveles anteriores a la crisis o bien supusieron un incremento por encima de los niveles históricos<sup>35</sup>. Una respuesta más precisa a estas cuestiones permitiría una valoración más de largo plazo respecto a esta etapa de la historia argentina.

A raíz del análisis de los datos disponibles, sólo es posible afirmar que el grado de desmercantilización de las políticas públicas examinadas mejoró en la dimensión de la cobertura, incluyendo a sectores previamente excluidos. Sin embargo, los avances en la dimensión de la efectividad de las políticas sociales en reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a la inseguridad económica fueron insuficientes, por la elevada variabilidad del monto respecto a los ciclos macroeconómicos. Este efecto está magnificado en el caso de las AAFE, por el bajo grado de institucionalización de las reglas

34. Derechos que han sido sancionados en los tratados internacionales adoptados por el país, como la Convención de los Derechos del Niño, al que hace referencia la Ley 26.061/2005 de "Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes".

35. El mismo nivel de incertidumbre abarca otros temas, como por ejemplo la evolución de los salarios reales. La literatura coincide en señalar el nivel históricamente bajo de los salarios (cfr. Graña y Kennedy, 2008) y como el proceso de recuperación de los mismos sufrió un estancamiento a partir de 2007.

de revalorización de las asignaciones<sup>36</sup>. Este hecho produce incertidumbre respecto a la forma en la que se gestionará esta política social, por su estrecha dependencia de las actitudes del gobierno de turno. Un retraso en la actualización de las regulaciones de las AAFF frente a la inflación, por ejemplo, produciría una reducción significativa del grado de desmercantilización de la política social, sin que mediara debate público.

Frente a esto, sería clave no sólo tener un diagnóstico más preciso del impacto de estas medidas<sup>37</sup>, gracias a un índice de precios más confiable y a una mayor difusión de la información de la que dispone el gobierno, en particular los datos de registro, sino también tener en cuenta las interacciones entre la política económica y la social a la hora de evaluar el impacto de las políticas sociales, en términos de desmercantilización<sup>38</sup>.

### **Anexo metodológico: Los efectos de medidas alternativas de inflación**

La intervención del INDEC ha producido, a partir de 2007, una brecha creciente entre el acumulado de los precios al consumo (IPC) reflejado en las estadísticas oficiales (basadas en relevaciones efectuadas en el Gran Buenos Aires –IPC INDEC), y las variaciones relevadas por las Direcciones Provinciales de Estadística y Censos no intervenidas. Los datos publicados a lo largo del tiempo por centros de investigación como el CENDA, CEPED, CIEPP, CIFRA-CTA han utilizado las fuentes provinciales para construir series alternativas de IPC. Como se ve en la Figura 4, estas estimaciones arrojan cifras muy superiores a las tasas oficiales<sup>39</sup>. En términos acumulados, esta diferencia significaría que a enero 2011 (fecha para la que se dispone de todos los datos) el nivel de precios al consumo habría alcanzado un nivel superior en casi un 55% respecto a los datos oficiales. En otras palabras, el incremento de precios acumulado entre 2003-2011 habría sido casi 2,2 veces más elevado, concentrándose la diferencia precisamente entre 2007 y 2011<sup>40</sup>.

36. Lo mismo puede decirse respecto a los máximos salariales que regulan el acceso o la exclusión de las AAFF.

37. En todo caso existe cierto consenso en la literatura (Gasparini y Cruces, 2010; o Agis et al., 2010; Observatorio de la Deuda Social, 2013) sobre el efecto positivo que la AUH habría tenido sobre los ingresos de los hogares con hijos situados en la pobreza extrema (indigencia), lo que se reflejó en una mejora de los indicadores de desigualdad y pobreza.

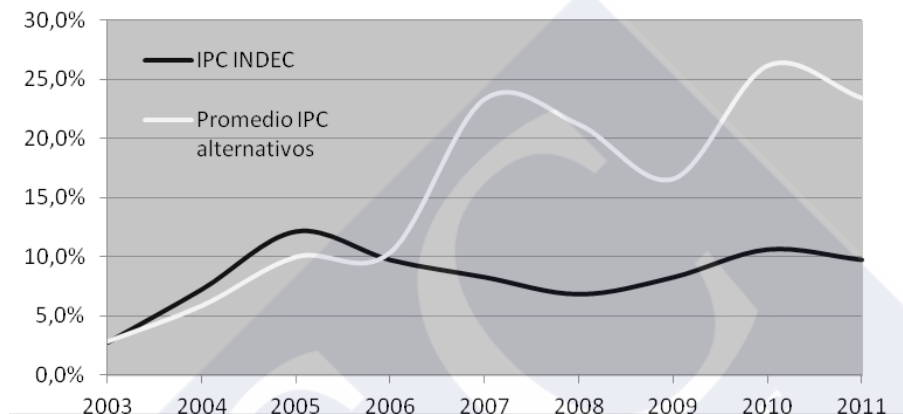
38. A principios de 2014, el INDEC publicó un nuevo índice de precios nacional, discontinuando la serie anterior, y reflejando incrementos de los precios en línea con las estimaciones alternativas aquí presentadas. A la vez, dejó de publicar las canastas oficiales para el cálculo de la pobreza y la indigencia, de manera que los problemas de transparencia de las estadísticas públicas están todavía lejos de poder solucionarse.

39. Lo mismo ocurre con las consultoras privadas, cuyas estimaciones encuentran eco entre los sectores opositores en el Congreso, cuyas cifras son publicadas en los periódicos bajo la denominación de “IPC Congreso” (cfr. <http://data.lanacion.com.ar/datastreams/69218/inflacion-indec-y-estimaciones-privadas-variacion-mensual/>; acceso 30 de mayo de 2013).

40. Debe señalarse que en la negociación salarial se vienen pactando incrementos que duplican el IPC-INDEC (cfr. MTEySS, años varios), lo que indica que las partes incorporan expectativas inflacionarias cercanas a las estimaciones no oficiales.

**Figura 4**

Comparación entre variaciones interanuales del IPC



Fuente: INDEC, CENDA, CEPED, CIEPP

Estas discrepancias afectan a todas las variables monetarias, como señala Lindenboim (2011:28), por ejemplo los salarios, pero también las medidas de pobreza e indigencia, que se construyen sobre la base de una comparación entre los ingresos per cápita familiares y la CBT, cuyo valor es revalorizado mensualmente con el IPC oficial. Por esta razón, los estudios que utilizan estimaciones alternativas de la tasa de inflación (cfr. por ejemplo CIFRA-CTA, 2011) sugieren que la tasa real de pobreza estaría muy por encima de la oficial.

Para los fines de este trabajo, fue necesario estimar en qué medida se da este efecto, utilizando una medida alternativa de inflación tanto para estudiar la evolución en términos reales del valor de las prestaciones como para la revalorización mensual de la CBT. Para lograr cumplir con estos objetivos, se construyó una serie de variaciones mensuales de precios sobre la base de la metodología utilizada por el CIEPP (Barbeito, 2010), tomándose la variación mensual del IPC en 4 aglomerados del interior, así como son publicadas por las Direcciones Provinciales de Estadística y Censos de las provincias de Chubut, Neuquén, San Luís y Santa Fe<sup>41</sup>. Respecto al CIEPP, cuya serie llegaba hasta marzo de 2010, se extendió el período de análisis de enero de 2006 hasta agosto de 2012. Además se ha utilizado el promedio ponderado de las variaciones mensuales según la población de cada aglomerado<sup>42</sup>, como puede verse, en detalle, en la Tabla 3.

41. Se trata de los aglomerados de Rawson/Trelew, Neuquén, San Luís – Cerrillo y el Gran Rosario, respectivamente. Se ha elegido esta metodología, ya que a lo largo del año 2012, hasta siete provincias (Jujuy, Salta, Mendoza, Chaco, Entre Ríos, Río Negro y Misiones) han dejado de publicar datos propios de inflación.

42. Lo más apropiado habría sido ponderar los datos según el peso de cada provincia en la estructura de gastos de consumo del país, según lo reflejado en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) relevada por

**Tabla 3**  
Elaboración del índice IPC4p (4 provincias - promedio ponderado)  
y revalorización de la CBT (pesos corrientes)

año	mes	Variaciones mensuales de precios				Población (miles)				Promedio pond. (%)	CBT		
		San Luis (SL)	Chubut (CH)	Neuquen (N)	Rosario (R)	SL	CH	N	R		IPC4p	INDEC	% IPC INDEC
2006	1	1,19%	0,53%	1,21%	2,33%	186	121	249	1229	1,93	274,31	273,01	1,28
	2	0,19%	0,34%	0,08%	0,15%	186	121	249	1229	0,16	274,74	274,73	0,40
	3	0,82%	1,23%	1,37%	0,81%	186	121	249	1229	0,92	277,25	278,30	1,21
	4	0,56%	0,86%	0,32%	1,12%	186	121	249	1229	0,94	279,85	277,54	0,97
	5	0,34%	0,40%	0,39%	0,42%	186	121	249	1229	0,40	280,98	275,92	0,47
	6	0,52%	0,67%	0,57%	0,12%	186	121	249	1229	0,26	281,71	277,30	0,48
	7	0,30%	0,64%	0,45%	0,25%	186	121	249	1229	0,31	282,59	277,99	0,62
	8	0,20%	0,45%	0,14%	0,48%	186	121	249	1229	0,40	283,72	278,70	0,56
	9	0,42%	0,44%	0,84%	0,70%	186	121	249	1229	0,67	285,63	278,92	0,90
	10	0,49%	1,09%	2,02%	1,56%	186	121	249	1229	1,48	289,86	281,34	0,86
	11	1,04%	1,10%	0,70%	1,03%	186	121	249	1229	0,99	292,74	284,49	0,71
	12	1,63%	1,48%	1,76%	1,34%	186	121	249	1229	1,44	296,96	291,08	0,98
2007	1	1,12%	1,15%	1,53%	1,30%	190	124	251	1237	1,31	300,83	295,88	1,14
	2	0,66%	0,83%	1,17%	0,94%	190	124	251	1237	0,94	303,65	298,27	0,30
	3	1,04%	1,37%	0,07%	1,29%	190	124	251	1237	1,10	306,99	296,28	0,77
	4	2,27%	1,67%	2,63%	1,85%	190	124	251	1237	1,99	313,10	296,56	0,74
	5	2,08%	2,97%	1,63%	0,67%	190	124	251	1237	1,11	316,58	297,95	0,42
	6	2,66%	2,91%	3,39%	0,87%	190	124	251	1237	1,55	321,49	298,85	0,44
	7	2,55%	2,89%	3,21%	0,93%	190	124	251	1237	1,55	326,49	300,96	0,50
	8	3,32%	3,90%	4,59%	1,06%	190	124	251	1237	1,99	332,97	306,13	0,59
	9	2,00%	2,66%	2,65%	0,99%	190	124	251	1237	1,44	337,78	308,18	0,80
	10	1,43%	1,87%	2,97%	0,87%	190	124	251	1237	1,29	342,14	311,30	0,68
	11	-0,40%	1,56%	0,88%	-0,53%	190	124	251	1237	-0,18	341,53	307,08	0,85
	12	0,98%	0,53%	1,29%	1,55%	190	124	251	1237	1,38	346,26	309,10	0,93
2008	1	2,02%	0,78%	1,10%	1,52%	194	126	256	1245	1,46	351,33	312,94	0,93
	2	2,24%	1,76%	3,72%	1,34%	194	126	256	1245	1,80	357,65	314,28	0,47
	3	4,06%	2,36%	2,11%	4,38%	194	126	256	1245	3,89	371,54	318,45	1,13
	4	2,99%	3,46%	2,08%	3,50%	194	126	256	1245	3,24	383,58	319,87	0,83

el INDEC, pero no se encontraron los datos desagregados por provincia. Debe notarse que en la literatura sigue considerándose más confiable la ENGH de 1996/1997, respecto a la de 2004/2005.

año	mes	Variaciones mensuales de precios				Población (miles)				Promedio pond. (%)	CBT		
		San Luis (SL)	Chubut (CH)	Neuquen (N)	Rosario (R)	SL	CH	N	R		IPC4p	INDEC	% IPC INDEC
2009	5	0,25%	2,22%	2,62%	1,58%	194	126	256	1245	1,63	389,83	316,00	0,56
	6	2,42%	2,12%	2,39%	2,32%	194	126	256	1245	2,33	398,90	319,23	0,64
	7	1,40%	1,52%	1,23%	1,40%	194	126	256	1245	1,39	404,43	315,55	0,37
	8	0,82%	1,74%	1,70%	0,94%	194	126	256	1245	1,09	408,85	312,49	0,47
	9	1,08%	1,32%	1,26%	1,76%	194	126	256	1245	1,59	415,34	313,52	0,51
	10	0,58%	1,60%	1,05%	0,65%	194	126	256	1245	0,77	418,52	314,82	0,43
	11	0,64%	1,05%	0,57%	0,93%	194	126	256	1245	0,86	422,11	317,33	0,34
	12	0,45%	0,74%	0,31%	0,50%	194	126	256	1245	0,48	424,15	317,58	0,34
	1	1,16%	0,04%	0,21%	0,86%	199	128	261	1252	0,74	427,29	319,94	0,53
	2	-0,01%	0,85%	1,14%	0,45%	199	128	261	1252	0,53	429,53	320,23	0,43
	3	2,34%	0,93%	1,34%	1,80%	199	128	261	1252	1,74	436,99	322,97	0,64
	4	1,82%	1,20%	1,33%	1,80%	199	128	261	1252	1,69	444,39	323,55	0,33
5	0,86%	0,64%	0,61%	0,45%	199	128	261	1252	0,53	446,74	324,60	0,33	
6	0,53%	0,63%	0,65%	0,34%	199	128	261	1252	0,43	448,64	325,80	0,42	
7	1,00%	0,90%	2,55%	0,75%	199	128	261	1252	1,05	453,33	328,65	0,62	
8	1,86%	1,24%	2,37%	1,58%	199	128	261	1252	1,70	461,02	331,56	0,83	
9	1,54%	1,34%	0,73%	0,82%	199	128	261	1252	0,92	465,28	334,98	0,74	
10	1,66%	1,52%	1,48%	1,47%	199	128	261	1252	1,50	472,24	337,79	0,80	
11	1,15%	1,48%	1,04%	1,34%	199	128	261	1252	1,29	478,32	342,07	0,83	
12	3,20%	1,58%	1,83%	2,33%	199	128	261	1252	2,30	489,32	349,31	0,93	
2010	1	2,22%	1,69%	1,65%	2,46%	204	129	266	1261	2,26	500,38	355,24	1,04
2	4,35%	1,90%	2,61%	3,56%	204	129	266	1261	3,40	517,38	365,42	1,25	
3	2,63%	1,99%	3,15%	2,18%	204	129	266	1261	2,36	529,59	370,94	1,14	
4	1,37%	1,98%	2,36%	2,13%	204	129	266	1261	2,07	540,56	371,61	0,83	
5	1,58%	1,71%	1,89%	1,57%	204	129	266	1261	1,63	549,36	373,76	0,75	
6	1,09%	1,41%	2,10%	0,98%	204	129	266	1261	1,18	555,83	377,02	0,73	
7	1,46%	2,00%	2,39%	1,21%	204	129	266	1261	1,46	563,95	380,72	0,80	
8	1,06%	1,71%	2,19%	1,24%	204	129	266	1261	1,39	571,79	383,18	0,74	
9	1,59%	1,78%	0,22%	0,89%	204	129	266	1261	0,93	577,11	386,80	0,72	
10	3,27%	1,94%	2,58%	3,09%	204	129	266	1261	2,96	594,17	398,28	0,84	
11	1,90%	1,83%	1,56%	1,97%	204	129	266	1261	1,89	605,42	402,73	0,73	
12	1,70%	2,13%	1,21%	1,82%	204	129	266	1261	1,74	615,95	404,44	0,84	
2011	1	1,10%	1,90%	3,03%	0,96%	208	131	270	1269	1,34	624,21	409,30	0,73
2	1,08%	1,81%	0,89%	1,39%	208	131	270	1269	1,31	632,41	411,26	0,74	
3	2,66%	1,71%	2,97%	2,72%	208	131	270	1269	2,68	649,35	414,98	0,84	
4	2,60%	1,54%	2,58%	2,01%	208	131	270	1269	2,12	663,14	418,40	0,84	

año	mes	Variaciones mensuales de precios				Población (miles)				Promedio pond. (%)	CBT		% IPC INDEC
		San Luis (SL)	Chubut (CH)	Neuquen (N)	Rosario (R)	SL	CH	N	R		IPC4p	INDEC	
	5	1,74%	1,70%	2,52%	1,10%	208	131	270	1269	1,42	672,54	422,58	0,74
	6	1,51%	1,77%	1,55%	1,33%	208	131	270	1269	1,42	682,06	424,45	0,71
	7	1,74%	1,75%	3,09%	1,59%	208	131	270	1269	1,83	694,56	431,52	0,79
	8	2,43%	1,80%	2,16%	1,85%	208	131	270	1269	1,95	708,13	435,97	0,83
	9	1,92%	1,84%	2,18%	1,89%	208	131	270	1269	1,93	721,80	441,03	0,83
	10	1,10%	1,79%	1,04%	0,56%	208	131	270	1269	0,78	727,40	445,03	0,63
	11	1,39%	1,76%	1,90%	1,95%	208	131	270	1269	1,87	740,98	448,67	0,59
	12	1,87%	1,73%	1,64%	2,03%	208	131	270	1269	1,93	755,32	453,74	0,84
2012	1	1,16%	1,70%	1,94%	0,97%	210	131	272	1271	1,18	764,25	460,27	0,91
	2	1,47%	1,73%	0,79%	0,80%	210	131	272	1271	0,94	771,39	466,16	0,74
	3	3,40%	1,83%	2,81%	3,80%	210	131	272	1271	3,48	798,20	471,66	0,94
	4	2,00%	1,83%	3,03%	2,80%	212	132	273	1276	2,68	819,56	477,93	0,83
	5	1,90%	1,70%	1,80%	0,80%	212	132	273	1276	1,13	828,83	482,35	0,81
	6	1,30%	1,88%	2,93%	1,00%	212	132	273	1276	1,37	840,21	487,53	0,72
	7	1,70%	1,71%	3,19%	0,90%	213	132	274	1277	1,38	851,78	494,55	0,79
	8	1,80%	1,80%	1,42%	0,90%	213	132	274	1277	1,14	861,48	504,47	0,89

Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos.

En la Tabla 3, también se presenta el resultado de un ejercicio de revalorización de la CBT según el IPC estimado sobre los datos provinciales en una comparación con las CBT publicadas mensualmente por el INDEC. La brecha acumulada entre estas dos medidas, calculada en agosto de 2012, equivale a 357 pesos, es decir, que en la estimación de este trabajo, la CBT acumularía un incremento superior del 70% al oficial. Las estimaciones del CIEPP, de forma similar, calculaban una brecha del 51% a mayo de 2010. Eso significaría que para una familia tipo de 2 adultos y dos hijos menores de por ejemplo 9 años (3,18 adultos equivalentes), la canasta básica total familiar sería igual a cerca de 2740\$, respecto a los 1624\$ obtenidos utilizando la CBT publicada por el INDEC. Estas series de revalorización de la CBT fueron utilizadas en los cálculos presentados en la Tabla 1 (sección 3) y en la Tabla 2 (sección 4), para aproximar el grado en que las prestaciones sociales satisfacían las necesidades básicas de los receptores, una de las dimensiones de la desmercantilización propuestas en este trabajo.

## Bibliografía

- AGIS, Emmanuel, CAÑETE, Carlos y Panigo, Demián (2010), “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina.”, Buenos Aires, CEIL - PIETTE CONICET.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2010), “Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad.”, Buenos Aires, Gerencia de Estudios de la Seguridad Social.
- (2011). Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del sistema integrado previsional argentino. Buenos Aires, Observatorio de la Seguridad Social.
- (2013) “Incremento de las asignaciones familiares (mayo 2013)”, Gacetilla de prensa, En línea [http://www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/aumento\\_aaff.pdf](http://www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/aumento_aaff.pdf). Acceso 10 de junio de 2013.
- ARCIDIÁCONO, Pilar (2012), *La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- AZPIAZU, Daniel y SCHORR, Martín (2010), “La difícil reversión de los legados del neoliberalismo - La recuperación industrial en Argentina en la posconvertibilidad”, *Nueva Sociedad*, No. 225, pp. 31-47.
- BARBEITO, Alberto C. (2010), “Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales.”, *Análisis de Coyuntura*, No. 23, Buenos Aires, CIEPP.
- BARRIENTOS, Armando (2009), “Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America”, *Latin American Economy and Society*, vol. 38, No. 1, pp. 87-108.  
<http://dx.doi.org/10.1080/03085140802560553>
- BASUALDO, Eduardo (2011), *Sistema político y modelo de acumulación - tres ensayos sobre la Argentina actual*, Buenos Aires, Atuel.
- BECCARIA, Luis y MAURIZIO, Roxana (2008), “Mercado de trabajo y distribución personal del ingreso”, en Javier Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina - Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 71-111.
- BERTRANOU, Fabio et al. (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, CEPAL y OIT.
- CEDLAS y BANCO MUNDIAL Base de datos “Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)”, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

- CEPAL (2005), “Gasto social en América Latina y el Caribe: tendencias recientes, orientación y efectos redistributivos”, en *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Cap. 2.
- CETRÁNGOLO, Oscar y GRUSHKA, Carlos (2004), “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma.”, *Financiamiento del desarrollo*, No. 151, Santiago de Chile, CEPAL
- CIFRA-CTA (2011), “El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010”, *Informe de Coyuntura*, No. 7, Buenos Aires.
- CLAYTON, Richard y PONTUSSON, Jonas (1998), “Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies”, *World Politics*, vol. 51, No. 1, pp. 67-98.  
<http://dx.doi.org/10.1017/s0043887100007796>
- CURCIO, Javier (2011), “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”, en Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 33-60.
- CURCIO, Javier, BECCARIA, Alejandra y FOURNIER, Marisa (2011), “Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010”, en Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 61-102.
- 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 Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 103-152.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnanim.
- FILGUEIRA, Fernando (1998), “Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina — Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, *conferencia LASA*, Chicago.
- GASPARINI, Leonardo y CRUCES, Guillermo (2010), “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas.”, *Documento de Trabajo*, No. 102, CEDLAS.
- GERCHUNOFF, Pablo y TORRE, Juan Carlos (1999), “La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral”, *Documento de trabajo*, No. 349, Washington, BID.



GOUGH, Ian y WOOD, Geof (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, New York, Cambridge University Press.

<http://dx.doi.org/10.1017/cbo9780511720239>

GRAÑA, Juan M. y KENNEDY, Damián (2008), “Empobreciendo a los trabajadores, empobreciendo la acumulación. Producción, distribución y utilización de la riqueza social.”, en Javier Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 207–256.

HINTZE, Susana (2007), *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*, Buenos Aires, Espacio.

INDEC (2012), “Censo 2010”, [www.censo2010.indec.gov.ar/](http://www.censo2010.indec.gov.ar/).

ISUANI, Ernesto Aldo (2010), “The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change”, *International Journal of Social Welfare*, vol. 19, No. 1, pp. 104-114.

<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2397.2009.00642.x>

KORPI, Walter (2003), “Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization”, *Annual Review of Sociology*, vol. 29, No. 1, pp. 589-609.

<http://dx.doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.095943>

LINDENBOIM, Javier (2011), “Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?”, *Trabajo y Sociedad*, vol. XV, No. 16, pp. 19-38.

LO VUOLO, Ruben (1995), “A modo de introducción: Los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”, en Ruben Lo Vuolo et al., *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*. Buenos Aires, CIEPP - Miño y Davila, pp. 13–54.

MESSINA, Giuseppe M. (2012). “Una evaluación de los gobiernos Kirchner: el impacto sobre la exclusión social de los cambios en las políticas sociales argentinas”. *Visioni Latinoamericane*, No. 7, pp. 72–91.

MORALES, Elena (1988), “Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires.”, *Documento de trabajo*, No. 3, Buenos Aires, INDEC/IPA.

MTEySS (años varios), “Comportamiento de la negociación colectiva”, Buenos Aires.

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2013). “Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del Bicentenario”. Informe Final (mayo 2013). Buenos Aires, UCA.

PAUTASSI, L. y ZIBECCHI, C. (coord.) (2013). *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

PIERSON, Paul (1996), “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, vol. 48, No. 2, pp. 143-179. <http://dx.doi.org/10.1353/wp.1996.0004>

- ROFMAN, Rafael, GRUSHKA, Carlos y CHEBEZ, Victor (2001), “El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”, *VI Congreso del CLAD*, Buenos Aires.
- SALVIA, Agustín et al. (2008), “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”, en Javier Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 115–159.
- SSS - Secretaría de Seguridad Social (2012), “Boletín Estadístico de la Seguridad Social 4oT 2011 - 1o T 2012.”, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- TORRE, Juan Carlos y PASTORIZA, Ana (2002), “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*, *Nueva Historia Argentina*, vol. 8, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312.
- WAINER, Andrés (2010), “Principales características del patrón de crecimiento instaurado en la post-convertibilidad”, en Nicolás Arceo y Yamile Socolovsky, *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, IEC-CONADU, pp. 150–187.