

Valeria Di Costa

Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina

valeriadicosta@yahoo.com.ar

POLÍTICA PREVISIONAL Y MODO DE ACUMULACIÓN: LOS LÍMITES DEL MODELO BISMARCKIANO

Resumen: Este artículo se propone examinar las principales transformaciones al interior de la política previsional argentina en la posconvertibilidad. Desde los aportes de la sociología económica se analiza la configuración del modelo de acumulación a posterior de la crisis socioeconómica de 2001, poniendo el foco en las características que presenta el empleo en el sector industrial. Se argumenta que el modo de acumulación vigente impacta en el mercado de trabajo y, por consiguiente, en el sistema de seguridad social, en virtud de su configuración bajo un modelo bismarckiano, exhibiendo así límites de este modelo.

Palabras clave: sistema previsional, modo de acumulación, empleo, contribución

Welfare policy and accumulation mode: The limits of the Bismarckian model

Abstract: This article intends to examine the main transformations of the post-convertibility welfare policy in Argentina. It analyses the configuration of the model of accumulation after the 2001 socioeconomic crisis from the contributions of the economic sociology, focusing on the characteristics of employment in the industrial sector. In addition, it is argued that the current accumulation mode impacts on the labor market, and, consequently, in the social security system, according to its configuration under the Bismarckian model, thus exhibiting the limitations of this model.

Key words: welfare system, mode of accumulation, employment, contribution



Introducción

Este artículo se propone examinar las principales transformaciones de la política previsional argentina en la posconvertibilidad. Las medidas adoptadas en este campo de política social son, principalmente, el Plan de Inclusión Previsional; la recomposición del haber y, por último, la reestatización de los fondos previsionales. La atención a la trilogía legal de riesgos sociales tales como vejez, invalidez y muerte ha presentado significativas rupturas en este período. No obstante, independientemente de las evidentes transformaciones, se torna necesario identificar, además, la persistencia de algunas continuidades con la trayectoria histórica-institucional del sistema. Conjuntamente, desde los aportes de la sociología económica se analiza la configuración del modelo de acumulación posterior a la crisis socioeconómica de 2001, en especial en lo que refiere al requerimiento de empleo, poniendo el foco en el sector industrial.

La complejidad que presentan las transformaciones acaecidas en materia previsional, tanto las reformas estructurales de orientación promercado de la década del 90, como la política de reforma en la posconvertibilidad, amerita un estudio que dé cuenta de los avances y limitaciones que subsisten en la efectivización de derechos sociales.

El análisis de los distintos sectores productivos de la Argentina en la posconvertibilidad, en especial la configuración del sector industrial y, por ende, su potencial (o no) en términos de reducir tanto el desempleo como la informalidad, apuntan al núcleo duro de la discusión sobre los principios de estructuración de política social.

Se argumenta que el modo de acumulación vigente impacta en el mercado de trabajo, y en virtud de que la participación laboral constituye la base de la distribución de derechos a la seguridad social, deja en evidencia los límites que hoy exhibe el régimen previsional de cuño bismarckiano para brindar protección social.

Este artículo se estructura en tres secciones. La primera plantea la problemática bajo estudio. La segunda sección presenta las medidas más destacadas que constituyen la reforma reciente, con foco en los principales resultados, alcances y limitaciones que éstas exhiben en la pauta de distribución de derechos y recursos. Seguidamente, la tercera analiza los rasgos salientes del modelo de acumulación en la



posconvertibilidad, con especial énfasis en la configuración del sector industrial. Finalmente, una última sección concluye.

Planteamiento del problema

En la década del 90, entre los procesos que afectaron al complejo institucional de la política social, uno de ellos es particularmente significativo para este trabajo: la desestatización. Tal proceso implicó el traspaso (parcial o total) de responsabilidades estatales a manos de actores privados (Repetto y Andrenacci, 2006).

La orientación promercado de las reformas en el campo de las políticas sociales imprimió toda la década neoliberal. Tales transformaciones provocaron un desajuste entre la intervención estructurada a través de programas sociales y el cambio en el perfil de los riesgos. Resulta preocupante advertir que, independientemente de que los procesos de transiciones socioeconómicas hayan ocasionado la aparición de “nuevos riesgos sociales”, las reformas neoliberales hayan impactado negativamente en los “viejos riesgos sociales”, antes atendidos extendidamente en el marco del Estado de Bienestar. Este es el caso de los regímenes de pensiones (Moreno, Luis, 2004). En consecuencia, siguiendo esta línea, la nueva dinámica con la que se presentan los riesgos sociales le imponen una doble prueba a los regímenes de bienestar contemporáneos. Por un lado, le exigen capacidad de adaptación a los nuevos riesgos y, por otro lado, se reinstalan antiguos riesgos a atender como es el caso de la vejez sin protección social.

Se ha sostenido que la región ha sido pionera en implantar procesos de mercantilización de las pensiones (Blackburn 2002, en Arza, 2009). Las reformas estructurales procesadas en América Latina y, sobre todo en Argentina en materia de pensiones, provocaron una brusca caída en la cobertura¹, erosionando fuertemente su capacidad para brindar protección social. A modo de un único indicador representativo puede señalarse que la tasa de cobertura de la población mayor de 65 años en 1992 era de 80% y disminuyó a 68% en 2003 (Rofman et al, 2009).

Entre los factores estructurales que explican dicho proceso se destacan como prioritarios tanto la crisis del mercado de trabajo como la reforma previsional de 1994 (Bertranou, 2005; Rofman, 2003; Cetrángolo y Grushka, 2004;

¹ Cobertura refiere al alcance de un sistema respecto de cierta población de referencia (Bertranou, et al 2001).

Bertranou et al 2001; Goldberg y Lo Vuolo, 2005).

Bajo los postulados del Consenso de Washington, y tal como se anticipó, se asistió a una mercantilización del sistema previsional argentino. En 1994, a partir de una transformación en la configuración del sistema, se implanta una reforma estructural. De acuerdo a la definición teórica de Mesa Lago:

...las reformas estructurales modifican radicalmente el sistema público ya sea substituyéndolo completamente por uno privado o introduciendo un componente privado en adición al público o creando un sistema privado que compite con el público (Mesa Lago, Carmelo, 2002:76).

Se ha señalado que el caso argentino se ubica entre las denominadas reformas *de dos en uno* (Mesa Lago, 2004b), dado que conlleva una reforma tanto estructural como paramétrica (ello supone la modificación en las variables más importantes del sistema, tales como los requisitos de edad y años de aporte, las tasas de cotización exigidas o la tasa de sustitución del salario prometida)². A su vez, Argentina siguió una pauta de transformación hacia un modelo “mixto y paralelo” (Mesa Lago, 2002). Lo paralelo se explica por la coexistencia de dos regímenes, y lo mixto porque en uno de los regímenes la prestación combina un componente de reparto y uno de capitalización individual. Esta mixtura se refleja en la integración de un sistema público que no se elimina y que otorga una prestación básica, en convivencia con un sistema privado que ofrece una pensión de tipo complementaria (Mesa Lago, 2002).

Retomando lo antedicho, la reforma previsional se configuró bajo un sistema mixto, en el cual las prestaciones a otorgarse tenían un componente público y otro privado. Así, en octubre de 1993 se sancionó la Ley 24.241 y se creaba, con vigencia a partir del 14 de julio de 1994, el llamado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP). En el nombre del nuevo sistema se refleja su configuración, dado que la idea de sistema *integrado* expresa la confluencia del componente tanto estatal como privado.

El sistema privado se configura sobre la base de cuentas de capitalización individual, gestionadas por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). En este modelo, la prestación previsional se determina por los fondos acumulados provenientes de los aportes individuales, donde el haber solo se conoce al cierre

² Entre los cambios paramétricos más destacados introducidos por la reforma de 1994 se encuentra el incremento en cinco años de la edad de retiro, estableciéndose en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, y el aumento de la cantidad de años de aportes, de 20 a 30 años.



de la etapa laboral, y depende de una serie de variables, tales como la situación macroeconómica y las características del trabajador (Isuani et al, 1996; Arza, 2010). Se ha presentado abundante evidencia empírica que da cuenta de los impactos sociales profundamente negativos que generó esta reforma en términos de bienestar para la población adulta mayor (Goldberg y Lo Vuolo, 2005; Arza, 2010; Bertranou, et al 2011). En torno a ello, había un elevado consenso explicitado en la literatura que evidenciaba que el principal problema de la protección social de las últimas décadas era la baja cobertura (Bertranou, 2006; Goldberg y Lo Vuolo 2005; Rofman et al 2009).

Así, la reforma de 1994 significó un quiebre con la trayectoria histórica-institucional del sistema en las últimas décadas, debido a que en el período previo, el sistema se configuraba como un régimen de administración financiera de reparto bajo un contrato intergeneracional implícito (los trabajadores activos financian a los trabajadores ya retirados).

Al evaluar los efectos de las reformas estructurales en la región, en términos de suficiencia de las prestaciones, Mesa Lago (2009b:8) advirtió que “solo una minoría de asegurados privados con alto ingreso y densidad de cotización ahorrará lo suficiente en su cuenta individual, se retirará antes de la edad estatutaria y recibirá una pensión con una tasa de sustitución adecuada. Un tercio de los hombres afiliados y la mitad de las mujeres en Argentina [...] no será elegible para una pensión mínima”³.

³ Al respecto, no debe olvidarse que Mesa Lago fue pionero en evaluar el desempeño –lo cual implicaba en este caso criticar las fallas– de las reformas de los sistemas de capitalización individual en toda la región.

Profundizando lo antedicho, distintos trabajos de referencia han mostrado que en nuestro país la caída de la cobertura previsional ha tenido un impacto diferencial según el nivel de ingreso que se analice. Es decir que tal caída no tuvo una distribución homogénea, ya que la población ubicada en el 20% más rico mantuvo niveles de cobertura sostenidamente elevados (cerca de 80%), mientras que aquellos pertenecientes al grupo más pobre sufrieron una pérdida significativa, pasando de una cobertura de 63% en 1992 a una de 43% en 2003 (Rofman, et al 2009).

Por su parte, la crisis del mercado de trabajo se refleja en elevados índices de desempleo, informalidad y subempleo. La Organización Internacional del Trabajo identificó las categorías de trabajadores que se encuentran desprotegidos desde el ámbito de la seguridad social, entre las cuales destaca: los trabajadores a domicilio, los trabajadores

domésticos y los trabajadores a tiempo parcial (OIT, 2001). En los modelos contributivos, la trayectoria laboral individual impacta significativamente en la etapa final del ciclo vital. Los grupos poblacionales con participación intermitente en el mercado de trabajo formal, sumado a más bajos perfiles de ingresos, generan menores ahorros jubilatorios (Bertranou, 2006). Todo lo cual redundará en dificultades para efectivizar sus derechos previsionales. El tener aportes a la seguridad social efectuados en períodos *salteados* configura un elemento clave para caracterizar una participación interrumpida en el mercado de trabajo formal⁴.

La Argentina ingresó al siglo XXI en medio de una feroz crisis social, económica y política. Entre sus principales causas confluyeron la deslegitimación política, la profunda recesión económica y la desmejora progresiva de los indicadores sociales. Todo ello configuró una sociedad que expresaba la combinación de empobrecimiento sostenido junto con segmentación de los sectores medios en el marco de un acelerado deterioro de las condiciones laborales y, con ello, el incremento de la desigualdad social promovido por la dinámica macroeconómica de las últimas tres décadas. Se generó así un entorno marcadamente crítico, sin precedentes en la historia reciente (Repetto y Chudnovsky, 2009).

En términos generales, en la posconvertibilidad se advierte que en la escena latinoamericana se ha revalorizado el rol del Estado en la política económica y social, efectuando de este modo una revisión crítica del Consenso de Washington, y de la propuesta residualidad de las intervenciones públicas. En este marco, surge así la idea-fuerza de la integración social que implique la construcción de igualdades mínimas (Repetto y Andrenacci, 2006). En la última década ha quedado en evidencia que el mercado como único agente es incapaz de garantizar un mecanismo de integración social. A partir de la crisis de 2001, Argentina asiste a un proceso que intenta revertir las tendencias socialmente excluyentes resultantes de la década anterior. En este marco, el Estado ha recuperado algunas capacidades sumado a las principales políticas públicas estratégicas, las cuales evidenciaron paulatinamente un contenido distinto a la orientación de los 90 (Repetto y Chudnovsky, 2009). Asistimos, por nuestros días, a un proceso caracterizado por la revitalización de lo público.

⁴ Cuestión que se ve significativamente agravada si se tiene en cuenta la participación intermitente femenina en virtud del desempeño de tareas reproductivas (Pautassi, 2004; Bertranou, 2003).



La reforma previsional en la posconvertibilidad

La crisis socioeconómica de 2001 puso de manifiesto la imposibilidad de continuar con el modelo impuesto por la convertibilidad. Debido al colapso del modelo neoliberal (Teubal, 2011) se asiste a un proceso que intenta revertir las tendencias excluyentes del período anterior.

En lo que respecta al régimen previsional, el período que se abre a partir del estallido de la crisis supone una nueva orientación que debe ser examinada. Recientemente, al analizar la estructuración de la política previsional a nivel regional puede advertirse, en términos generales, una modalidad de intervención distinta a la precedente. El caso argentino se adscribe a dicha tendencia. A inicios de la posconvertibilidad había suficiente grado de consenso de que el principal problema que revestía al sector era el profundo déficit de cobertura (Danani y Grassi, 2008). En términos generales, esto implicaba un proceso de nuevas interpretaciones y representaciones en torno a la previsión social, distanciándose de la lógica de los 90. En la literatura, tal proceso se ha denominado “rerreforma” (Mesa Lago, 2009c) o contrarreforma (Danani y Beccaria, 2011).

Plan de Inclusión Previsional. Principales características

La exclusión de amplios sectores sociales del sistema previsional ha generado cierta flexibilización (aunque de manera acotada temporalmente) de la política previsional, la cual comenzó a perfilarse a posteriori de 2004. En efecto, a partir de ese año se implementaron una serie de medidas (leyes y decretos) que vinieron a convivir con el sistema de capitalización imperante desde hacía más de una década. El cambio más destacado se visualizó en la atenuación de los requisitos exigidos de acceso. Sin embargo, tal flexibilización no constituyó una modificación de la estructura del sistema. El Plan de Inclusión Previsional⁵ (también denominado moratoria) se configura sobre la base de distintas leyes que apuntan al establecimiento de un régimen de regularización voluntaria de deuda para trabajadores autónomos. Así, el andamiaje legal de la política de ampliación de la cobertura queda comprendido en las leyes 24476 de 1995; la Ley 25865 de 2003; y la Ley 25994 de 2004.

El Plan de Inclusión Previsional formó parte de una

⁵ El Plan de Inclusión Previsional se denominó extraoficialmente (y de manera mediática) “jubilación de amas de casa”. Es importante señalar que no fue pensando para garantizar el acceso al sistema de mujeres que se habían desempeñado en esta tarea, sino que se diseñó con el objeto de aumentar la cobertura que, como se dijo,

estrategia de intervención estatal de *corto plazo* sobre una de las principales cuestiones socialmente problematizadas, que ingresó en la agenda pública a partir de 2003: la caída de la cobertura previsional en adultos mayores. La medida tuvo como principal resultado una marcada incidencia en la extensión de la cobertura previsional en este grupo etario, logrando revertir con éxito la tendencia decreciente del período previo.

Recomposición del haber. Política de aumentos y Ley de movilidad previsional

La cobertura vertical refiere a la “adecuación” o “intensidad” de la prestación otorgada (Bertranou, 2010). “La intensidad de la cobertura [...] hace entonces referencia al nivel de los beneficios y a la capacidad de quienes los reciben de mantener un estándar de consumo considerado *suficiente*” (Bertranou et al 2011:115). Ello remite directamente a la política de recomposición del haber previsional en el período bajo estudio.

A consecuencia de la crisis de 2001, se arribó a un proceso inflacionario que provocó una abrupta caída del poder adquisitivo de los haberes (Cetrángolo y Grushka 2008; Rofman y Oliveri, 2011). Con el objeto de paliar esta difícil situación social, una de las primeras medidas políticas adoptadas giró en torno a *priorizar* los incrementos de la jubilación mínima a partir de 2002 en adelante. En este período se produjeron una significativa cantidad de aumentos, todos concentrados en este tramo de haberes. Estos llevaban más de una década sin percibir ningún ajuste.

Posteriormente, a partir de 2006 todas las prestaciones fueron incrementadas, no solo las más bajas. En octubre de 2008 se sanciona la ley de movilidad previsional, la cual establece dos aumentos por año para toda la escala de haberes⁶. De esta última etapa cabe remarcar la ruptura que esta legislación conlleva respecto del período anterior, dado que previo a ella las prestaciones eran ajustadas de manera discrecional y, posteriormente a ella, dicho ajuste pasa a ser automático. La discrecionalidad en la determinación de la movilidad de las prestaciones estuvo vigente durante un largo período de tiempo en la Argentina⁷.

A raíz de la conflictividad social de la década anterior, el Poder Judicial desempeñó un papel importante en la

había caído fuertemente producto de dos causas principales: el endurecimiento de los requisitos impuestos por la reforma de 1994 y la crisis del mercado de trabajo.

⁶ En respuesta de una demanda de larga data a esta problemática social, el Poder Ejecutivo elevó un proyecto al Congreso a mediados de 2008. En octubre de ese año se sancionó la Ley N°26.417, que fija un criterio de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público.

⁷ Durante el período neoliberal, en marzo de 1995, se sanciona



la Ley 24463, denominada ley de solidaridad previsional. A partir de su entrada en vigencia el Estado nacional solo garantizaría el otorgamiento y el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, a la vez que establece que solo se reconocerá la movilidad que establezca ese presupuesto. De este modo, se pone límites al crecimiento del gasto público en este sector de política social. Siguiendo a Pautassi et al (2011) esta ley quiebra los principios previsionales, ya que supedita derechos adquiridos a la disponibilidad presupuestaria, y fija que tanto la movilidad como la jubilación mínima sean definidas por la ley de presupuesto; lo que implicó que por casi una década los haberes se congelaran.

resolución de conflictos públicos. La resultante del planteo en la Justicia, independientemente de la naturaleza del caso en cuestión, es que instituye que la política se ajuste a los estándares internacionales de Derechos Humanos (Bestard y Royo, 2010). Esta mayor intervención de la Justicia se la conceptualiza como “judicialización de la política social” (Abramovich y Pautassi, 2009). En palabras de estos autores, ello supone “la consolidación de la Justicia como una instancia de contralor del aparato administrativo del Estado en las áreas sociales” (Abramovich y Pautassi, 2009:I). En este sentido, el Poder Judicial ha sido, tanto históricamente como en la actualidad, uno de los principales ámbitos públicos donde se dirime, para casos particulares, la intensidad de la cobertura previsional. El papel desempeñado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue fundamental para la sanción de la ley de movilidad de fines de 2008, constituyéndose de este modo en un actor central en torno a la adecuación de las prestaciones.

Finalmente, el Poder Ejecutivo elevó un proyecto al Congreso. En octubre de 2008 se sancionó la Ley N° 26.417 que fija un criterio de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público. Así, la movilidad se computa según un índice que involucra dos partes iguales: la evolución de los salarios y de los recursos tributarios. Con ella se establece un aumento dos veces por año (marzo y setiembre) de forma automática, es decir un ajuste periódico para todos los tramos de haberes jubilatorios. La precitada legislación establece además que “en ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario”.

Reestatización de los fondos previsionales

A fines de 2008 se cristaliza un proceso caracterizado por distintas transformaciones que emergieron, como se dijo, en la posconvertibilidad. De modo resumido, podemos afirmar que la reestatización de los fondos implicó la modificación de la estructura del sistema previsional, lo cual supone una reconfiguración profunda de la relación Estado-mercado en este campo de política social.

En noviembre de 2008, con la sanción de la Ley 26.425 se configura un nuevo régimen previsional. Se establece así la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

en un único Régimen Previsional Público que pasará a denominarse Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)⁸. Ello implicó la eliminación del sistema privado de capitalización, sustituyéndolo por un único régimen público de reparto. Así, los recursos que conformaban las cuentas de capitalización pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del SIPA (ANSES, 2011). Esto significó el traslado de 9,5 millones de afiliados del sistema privado al público (Mesa Lago 2009a:49). Siguiendo a Bertranou (2010), esta medida implicó una mejora significativa en el financiamiento del complejo institucional de la seguridad social, puesto que además de recuperar los fondos previsionales (cerca de 10% del PIB), sumó el flujo mensual de aportes que antes iban destinados a las cuentas individuales.

El contexto de surgimiento de esta medida política es el de la crisis financiera internacional desatada a mediados del 2008. Tanto Mesa Lago (2009a) como Marcel y Tapia (2010) han evaluado el impacto generado por esta crisis en términos de caída de la rentabilidad de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual⁹.

Luego de la descripción de las distintas medidas adoptadas, el interrogante que aquí se impone es el siguiente: ¿qué resultados, alcances y limitaciones exhiben tales medidas? Los siguientes párrafos apuntan a brindar posibles respuestas.

Resultados, alcances y limitaciones de la reforma reciente

En lo que refiere a la política de ampliación de la cobertura en adultos mayores, tal como se mencionó previamente, a partir de 2005 la medida implementada revirtió la tendencia decreciente de la tasa de cobertura del período previo. En lo que respecta al número total de prestaciones obtenidas en virtud de la moratoria, se registran más de 2.6 millones al tercer trimestre de 2013 (ANSES, 2013).

Para examinar el impacto en términos de redistribución de ingresos que esta política de ampliación de la cobertura pudiera contener, debe señalarse que

...las transferencias sociales pueden ser progresivas, regresivas o neutras. Las primeras se caracterizan porque se puede hablar de una redistribución de recursos, bienes o servicios de grupos en mejor situación socioeconómica a otros en

⁸ Tal régimen comprende a todos los mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia o en forma autónoma (ANSES, 2010). Por tanto, se excluye de dicho recorte los regímenes especiales, las fuerzas armadas, de seguridad, el personal policial, los afiliados a cajas previsionales provinciales y/o profesionales.

⁹ Ambos trabajos indican que para el caso argentino la caída de la rentabilidad real anual fue de -25% entre octubre de 2007 y octubre de 2008.



peor situación. Las transferencias regresivas operan exactamente a la inversa, mientras las neutras dejan las cosas como estaban (Chatterjee, 1996:2 en Barba Solano, Carlos, 2007:305).

La evidencia empírica hasta aquí disponible indica que la medida tiene un claro sesgo progresivo. Se ha constatado que así como la caída de la cobertura en los 90 tuvo un impacto desigual, perjudicando más a los sectores populares, en la actualidad se registra que la ampliación de la cobertura no tuvo una distribución homogénea, dado que beneficiaría principalmente a sectores pobres y vulnerables, es decir favorece tanto a los estratos bajos como también a los estratos medios-bajos.

Desde una mirada que integra características sociodemográficas, como escolaridad, edad, sexo e ingresos de las nuevas prestaciones, Bertranou et al concluyen que

...los principales beneficiarios de la moratoria previsional fueron las mujeres (que incrementaron su cobertura previsional en 27 p.p.), las personas menores de 70 años (con un incremento de 32 p.p.), las personas con bajo nivel educativo (27 p.p.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingresos (47 p.p.) (2011:108).

De este modo, la implementación del Plan de Inclusión Previsional, junto a otras medidas adoptadas en el período bajo estudio del sistema de jubilaciones y pensiones, contribuyó a disminuir el nivel de desigualdad, mejorando así la distribución del ingreso (Trujillo y Villafañe, 2011), registrando con ello una importante ruptura con el período anterior.

Por otra parte, en lo que refiere a la intensidad de la cobertura, o suficiencia de las prestaciones, debe señalarse que constituye un indicador relevante para medir el desempeño de un sistema previsional. Con posterioridad a la crisis de 2001 se implementaron sucesivos incrementos en las prestaciones, en especial se concentraron en el haber mínimo.

La instrumentación de tales aumentos, como se dijo, focalizados principalmente en las prestaciones mínimas, provocó un achatamiento en la pirámide de beneficios. Siguiendo a Rofman (2013) en 2001 el haber medio jubilatorio era de 2,4 veces el haber mínimo, mientras que en 2011 tal relación disminuyó a 1,3 veces.

Entre los factores que explican en gran medida el precitado

efecto de achatamiento de la pirámide, se destacan dos. Por un lado, la estrategia de priorizar los haberes mínimos entre 2002-2006; y, por otro lado, la fuerte expansión de la cobertura a través de la moratoria, la cual produjo la inclusión de adultos mayores que perciben la mínima (CIFRA 2009; Bertranou et al 2011). A este respecto cabe advertir que los incrementos antes señalados permitieron una relativa recuperación del poder de compra de los haberes previsionales, con posterioridad a la profunda crisis socioeconómica de 2001.

Desde una perspectiva comparada para analizar América Latina, la CEPAL (2000) ha apuntado que en una gran cantidad de sistemas previsionales, aún reconociendo la significativa disparidad y heterogeneidad de cobertura que éstos presentan, proporcionan ingresos monetarios mensuales que no alcanzan el valor de dos líneas de pobreza per cápita, lo que resulta insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de los adultos mayores, los cuales atraviesan por situaciones económicas más apremiantes, dado los elevados gastos en salud a los que se ve expuesto este grupo poblacional. Con relación a la intensidad del haber del sistema de jubilaciones y pensiones argentino, al focalizar analíticamente en el período bajo estudio, el haber mínimo (medido a precios corrientes) pasó de \$150 (US\$150) en 2001 a \$2.700 en 2014 (US\$334). Por su parte, el haber medio también aumentó considerablemente en términos nominales, aunque con un impacto menor (Curcio y Beccaria, 2011).

Respecto de la etapa que se inicia en 2007, cabe tener presente el contexto inflacionario que comienza a presentarse, lo que impacta negativamente en la suficiencia de las prestaciones previsionales. Se registra a partir de ese año precitado una tendencia inflacionaria moderada y sostenida (que continúa hasta la fecha), por ende, esto implica que el problema de la adecuación de las prestaciones se reinstala otra vez (Rofman y Oliveri, 2011).

Con posterioridad a 2007, los incrementos brindados guardaron cierta similitud con la variación de los precios. Esta nueva dinámica se cristalizó a partir de 2009, con la aplicación de la ley de movilidad previsional. A consecuencia de esta política, se estabilizó tanto el valor real del haber mínimo como del haber medio (Rofman y Oliveri, 2011).

El impacto positivo de estas medidas en términos de reducción de la desigualdad social ha sido señalado en la literatura. Al respecto, se ha planteado que



...el conjunto de reformas implementadas en este período tuvo, sin dudas, un importante efecto progresivo, aumentando el impacto de los programas de protección social sobre la equidad en el ingreso. Los dos principales factores que determinaron ese efecto fueron la inclusión de nuevos grupos de beneficiarios al sistema [...] y el aplanamiento de la estructura de beneficios del sistema previsional (Rofman, Rafael y Oliveri, María, 2011:15).

En síntesis, más allá de los significativos avances registrados en este período, es necesario señalar también que hay desafíos pendientes. Uno de los más importantes es el que impone el proceso inflacionario instalado persistentemente a partir de 2007, el cual erosiona la movilidad otorgada.

Sobre la base de lo expuesto debe mencionarse que, en virtud de la implementación del Plan de Inclusión Previsional, la pauta de distribución de recursos en los adultos mayores ha sido claramente progresiva, favoreciendo a los sectores vulnerables, es decir los primeros quintiles de ingresos. Sumado a ello, la evidencia empírica hasta aquí disponible también muestra que las provincias más pobres del país fueron las más favorecidas en términos de incrementar su tasa de cobertura en adultos mayores.

Por su parte, respecto de la pauta de distribución de derechos es necesario realizar algunas consideraciones previas.

La literatura suele distinguir dos enfoques previsionales de estructura diferenciada. Por un lado, el modelo bismarckiano y, por el otro, el modelo beveridgeano. La pauta de distribución de derechos y de recursos intrageneracional es distinta en cada uno de estos modelos. El principio de estructuración de política social sobre el cual se asienta el modelo bismarckiano es la contribución, siendo ésta creadora de derechos previsionales. Mientras que en el modelo beveridgeano el principio predominante es la ciudadanía.

Lo anteriormente señalado cobra relevancia dado que la pauta de distribución de derechos en los modelos contributivos/bismarckianos generan desigualdades entre los trabajadores formales y los no formales. Arza sostiene que

...como la cobertura se distribuye de manera desigual, un sistema previsional plenamente contributivo y proporcional al ingreso no hace sino reflejar las desigualdades combinadas de la distribución del ingreso y la cobertura que existe entre la población trabajadora (Arza, Camila, 2009:374).

En suma, el diseño contributivo aplicado al contexto latinoamericano genera un régimen que además de no ser redistributivo, genera beneficios que “son absolutamente regresivos” (Huber 2006:172). El caso argentino presenta este impacto distributivo. Históricamente nuestro sistema previsional se ha asentado sobre un modelo bismarckiano, cuyo principio de estructuración de política social es la contribución (Isuani, 2008). En consecuencia, por nuestros días, tal modelo produce una clara división entre los que están dentro y quienes están ubicados por fuera del mercado de trabajo formal.

En relación con las limitaciones que presenta el empleo como vector de integración social en la región, Andrenacci sostiene:

...el carácter problemático del empleo [...] genera una tendencia a la existencia de niveles relativamente altos de precariedad, inestabilidad, bajos ingresos reales, informalidad e ilegalidad (Andrenacci, Luciano, 2010:16).

Sobre la base de lo expuesto, la pregunta que subyace es cómo sostener un régimen previsional bajo el predominio del modelo bismarckiano, después del paso por las reformas neoliberales y la crisis del mercado de trabajo¹⁰.

Modelo de acumulación en la posconvertibilidad. Los límites en la configuración del sector industrial

El modelo de acumulación instalado a partir de la dictadura militar y profundizado por los gobiernos democráticos posteriores (abarcando el período comprendido entre 1976 y 2001) generó niveles inusitados de desempleo, informalidad, subempleo y desprotección laboral.

El modelo de sustitución de importaciones, vigente hasta mediados de la década del 70, había tenido al sector fabril como eje dinamizador de la economía en su conjunto. Luego de a ese período, imperó una “fase de hegemonía de la valorización financiera y el ajuste estructural” (Azpiazu y Schorr, 2011). Desde un horizonte temporal de largo alcance estos autores analizan cómo el sector industrial se vio afectado por una acentuada y heterogénea reestructuración tecnoproductiva y organizativa que resultó profundamente regresiva¹¹.

¹⁰ La distancia entre pensar que algo “entra en crisis” a diferencia de plantear que “fue puesto en crisis” es señalada por Danani y Grassi al advertir que ello “muestra la disputa por la naturalización del proceso” (2008:64).



¹¹ Cabe al respecto señalar que la acentuada expulsión de mano de obra se da en especial en el ámbito de los mayores establecimientos (Azpiazu y Schorr, 2011).

¹² Debido a que la EPH-INDEC no releva información referente a zonas rurales, es probable que el grado de informalidad haya sido subestimado.

Posteriormente, en la etapa de la posconvertibilidad, queda en evidencia “el agotamiento definitivo de un modelo de acumulación basado en la especulación financiera y el desmantelamiento de la estructura productiva” (Schorr, 2012a:115).

No obstante, es necesario advertir que los niveles de informalidad si bien han descendido en la última década (pasando de 50% en 2003 a 32% en 2013, según MTESS 2013) son aún muy elevados, alcanzando a uno de cada tres trabajadores¹². Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantea que

...la problemática de la informalidad laboral se presenta como una característica estructural del mercado de trabajo en Argentina, ya que se registran incrementos del trabajo no registrado tanto en fases recesivas como expansivas (Bertranou, Fabio y Casanova, Luis, 2013:40).

Conjuntamente, identifica los principales segmentos del mercado de trabajo donde se registran elevados niveles de informalidad, entre los que se encuentran el trabajo doméstico; la industria textil e indumentaria; el comercio y la construcción; el trabajo por cuenta propia y el trabajo rural. Solo por tomar uno de estos segmentos, por caso, el de la industria indumentaria, se observa que entre 2003-2012, “mientras el empleo registrado creció 57%, el empleo no registrado habría aumentado 200% [...] con un nivel de informalidad del orden de 65/70% desde el 2004 hasta la actualidad” (Ferreira y Schorr, 2013:237). Por otra parte, en lo que refiere a los trabajadores independientes, en particular la categoría de cuentapropistas, la incidencia de la informalidad alcanza a las dos terceras partes de los trabajadores, poniendo de manifiesto la *doble exclusión* que éstos sufren: la de la economía formal y la del trabajo asalariado (Contartese et al., 2011).

El efecto adverso de la crisis internacional de 2008 en los países de la región, y su impacto en el mercado de trabajo, se tradujo en aumento del desempleo, informalidad y pobreza (Mesa Lago, 2009a; CEPAL/OIT, 2011).

Si bien hasta la llegada de la crisis de 2008, el empleo asalariado no registrado se redujo año a año, desde entonces presenta un ligero amesetamiento en torno a 33% del total de los asalariados (Bertranou y Casanova, 2013:42). Quizá entre las causas explicativas de tal amesetamiento debe identificarse la ausencia de una política de industrialización.

Las publicaciones de referencia sostienen que no existe en nuestro país un plan de reindustrialización de largo alcance (Manzanelli y Schorr, 2013; Schorr, 2013). Al respecto, se ha advertido que “la estructura productiva no ha cambiado sensiblemente, la dependencia de los recursos naturales sigue siendo muy marcada y la competitividad externa de la industria se ve frenada por la revaluación del tipo de cambio real, pero sobre todo, por la falta de un plan nacional de reindustrialización” (Schorr, 2012a:1). Tal como se aprecia en el gráfico 1, la tasa de empleo creció desde 2003 y se amesetó alrededor de 2007.

Gráfico 1: Evolución de la tasa de empleo en el total de aglomerados urbanos, 2003-2011 (en porcentajes).



Fuente: CIFRA (2011). Informe de Coyuntura N°8. Link: Pro <http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20Nro%208.pdf>

A nivel regional, la problemática de la inclusión al mercado de trabajo en los últimos años parece haber entrado de modo sistemático en las agendas de los distintos países. Se registra una mayor preponderancia del rol del Estado en el desarrollo de oportunidades económicas y pautas de generación de empleo. En este sentido, por una parte, se observa una mayor preocupación por la pauta de empleo lo que conduce a búsquedas de regulación estatal más “refinada” de la economía a través de herramientas para la formalización del empleo, de mecanismos que apunten a la mejora de la empleabilidad y de mecanismos de regulación del consumo favorables a la reducción del costo de vida. Por otra parte, es posible identificar un Estado más activo en la regulación del ciclo macroeconómico con mecanismos financieros y cambiarios, e incluso capaz de intervenir directamente en esferas estratégicas de la economía con

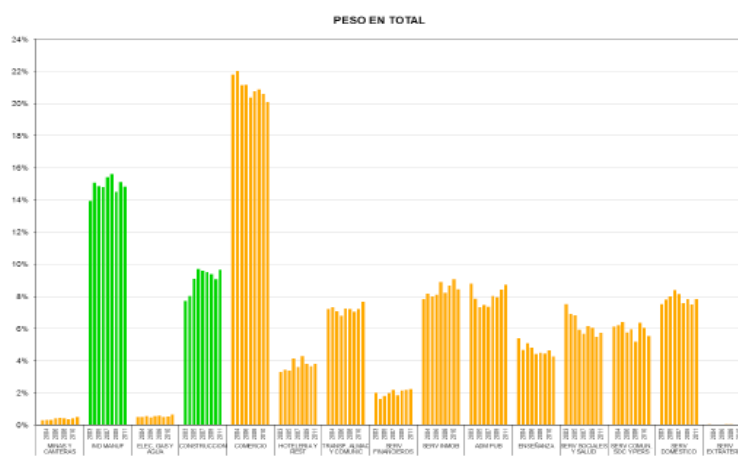


nacionalizaciones o profundizaciones de sus mecanismos regulatorios (Andrenacci, 2010:19).

Para el caso argentino, un indicador de los procesos antes señalados es que entre 2003 y 2009 se crearon 4,9 millones de puestos de trabajo en el total de las áreas urbanas del país (MTESS, 2010:36)¹³. Esta expansión del empleo formal debe ser debidamente reconocida, en virtud del previo contexto neoliberal con destrucción sistemática de puestos de trabajo.

¹³ Siguiendo a Santarcangelo y Perrone (2013:48) “lo que representa dos veces y media la cantidad de empleo generado en los veinticinco años previos, desde 1976 al año 2001”.

Gráfico 2: Participación en el empleo total de los grandes sectores de actividad. 2003-2011 (en porcentajes).



Fuente: Santarcangelo y Perrone (2013) en base a la EPH. Link: <http://www.bdigital.unal.edu.co/38968/1/42880-201470-1-PB.pdf>

Tal como se aprecia en el gráfico 2, el proceso de expansión del empleo no se registró con igual intensidad en todos los sectores. En el período bajo estudio las actividades que han ganado mayor peso relativo en la generación de empleo han sido la industria manufacturera y la construcción. Por su parte, entre los sectores que perdieron posiciones se destaca el comercio, pero de todos modos continúa siendo la rama de mayor peso relativo en términos de empleo (Santarcángelo y Perrone, 2013).

Por su parte, a nivel discursivo, se plantea que el crecimiento sistemático del empleo formal estuvo fuertemente asociado a la expansión y fortalecimiento del entramado productivo nacional (MTESS, 2013).

Sin perjuicio de ello, la literatura especializada también advierte respecto de los principales déficit que presenta este sector, entre los cuales destaca, por un lado la fuerte dependencia tecnológica y, por el otro, el rezago histórico de la industria de bienes de capital (Schorr; 2012b). El

argumento principal de este autor, al momento de identificar las limitaciones estructurales, es que se han instrumentado muy pocas políticas industriales activas, sumado a que el “dólar alto” se ha constituido en el núcleo central del “fomento a la industria”, en un escenario internacional favorable para países productores de *commodities*.

Profundizando lo dicho, y siguiendo a Schorr (2012a; 2012b), debe advertirse que hay dos etapas diferenciadas en términos de crecimiento industrial. En la primera (2003-2007) crecieron más intensamente las ramas industriales con mayor presencia de pyme, con capacidad de absorber mano de obra, tales como maquinaria y equipo, metalmecánica, textil, calzado y marroquinería. Aunque tal crecimiento fue insuficiente para provocar alteraciones importantes en la estructura del sector. Esta expansión fue mayormente cuantitativa, antes que cualitativa. La noción de “industrialización acotada” muestra tal restricción.

De acuerdo con Fernández Bugna y Porta (2007) en esta primera fase, la reactivación de la producción industrial se da de la mano de una significativa recuperación de los niveles de ocupación que alcanza a todas las actividades manufactureras; entre 2002 y 2006 el número de trabajadores empleados en la industria creció 29,7%.

Al identificar las particularidades que presenta el proceso de generación de empleo en la posconvertibilidad, en comparación con el período neoliberal, se ha señalado que

El proceso de generación de empleo en la industria registra un patrón sectorial similar a la evolución de la producción. Las actividades que han creado puestos de trabajo e incorporado mano de obra en mayor medida que el promedio desde la salida de la crisis son, precisamente, aquellas que más empleo habían expulsado entre 1998 y 2002; se trata, fundamentalmente, de ramas intensivas en trabajo y, al mismo tiempo, predominantemente orientadas al mercado interno. La fuerte recuperación de la demanda doméstica desde el segundo semestre de 2003, en el contexto de un tipo de cambio relativamente proteccionista frente a importaciones competitivas, favoreció tal desempeño; no obstante, estas ramas continúan siendo las que más empleo han perdido con relación a los niveles precrisis (Fernández Bugna, Cecilia y Porta, Fernando, 2007:79).

En la segunda etapa, por su parte, a partir de 2008 los sectores industriales que más crecieron son capital-intensivos y, por tanto, limitan la absorción de mano de obra en blanco. Por consiguiente, tienen también pocas posibilidades de



extender significativamente el proceso de formalización de sus trabajadores.

Cuadro 1: Argentina. Evolución de los precios mayoristas del sector industrial según rama de actividad (variación porcentual), 2001-2010

	VARIACIÓN PORCENTUAL 2001-2010
Máquinas y aparatos eléctricos	509,3
Productos metálicos básicos	491,7
Productos metálicos (excl. máquinas y equipos)	417,8
Madera y prod. de madera (excl. muebles)	388,2
Papel y productos de papel	358,3
Máquinas y equipos	308,2
Productos de caucho y plástico	301,5
Productos refinados del petróleo	298,2
Productos de minerales no metálicos	291,5
Productos textiles	290,2
Sustancias y productos químicos	290,1
Vehículos automotores, carrocerías y repuestos	290,1
Productos manufacturados	284,5
Muebles y otros productos industriales	276,5
Alimentos y bebidas	248,2
Tabaco	230,8
Otros productos manufacturados	211,3
Equipos para medicina e instrumentos de medición	191,6
Prendas de materiales textiles	180,9
Impresiones y reprod. de grabaciones	150,1
Cuero, artículos de marroq. y calzado	123,3
Otros medios de transporte	121,5
Equipos y aparatos de radio y televisión	96,4
Fabricación de maquinaria de oficina	78,0

Fuente: Schorr (2012b). Link: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces.N.16%20baja.pdf

El cuadro 1 muestra que entre las ramas que se ubicaron por encima de la media del sector se encuentran la fabricación de máquinas y aparatos eléctricos, metales básicos, productos metálicos, papel y derivados, máquinas y equipos, productos de caucho y plástico, refinación de petróleo, minerales no metálicos, sustancias y productos químicos y el sector automotor de armadura. El denominador común en estas actividades es que son capital-intensivas, con altas barreras al ingreso, con lo cual devienen estructuras de oferta altamente concentradas. Por ende, en estos años se registra un predominio económico de las grandes firmas del sector industrial, tanto si se considera el peso de estos capitales en el conjunto de la producción fabril, como en las exportaciones totales (Schorr, 2012b:18 y 19).

En esta segunda etapa se profundiza una configuración industrial destinada al procesamiento de recursos naturales y al sector automotor. A modo de presentación de un indicador representativo, en 2010 alrededor de las dos terceras partes de la producción fabril provenía de las industrias alimenticia, química, de acero y aluminio, de derivados del petróleo y la armaduría automotriz (Schorr, 2012b).

De modo resumido, puede advertirse que no hubo un cambio estructural en el perfil de especialización productivo-industrial y de inserción del país en la división internacional del trabajo (Azpiazu et al, 2011:2). Sumado a ello, ni la concentración ni la extranjerización en el sector industrial que opera en esta etapa contribuyen positivamente a la creación de nuevos puestos de trabajo formales¹⁴. Con relación a ello, Manzanelli y Schorr (2013) destacan el bajo desempeño relativo que exhibe el requerimiento de empleo por parte de las empresas en manos de capitales extranjeros. El cuadro 2 exhibe datos sobre el requerimiento de empleo, pudiendo advertirse que la cantidad de empleo que se genera por unidad de producción es significativamente más baja en las empresas extranjeras (74,8) contra lo generado por las empresas nacionales (205,0).

¹⁴ En el período 2003-2010, la profundización de la extranjerización en el sector industrial se advierte en el siguiente indicador: “La participación de las firmas extranjeras en las ventas totales se aproximó a 70%, frente a registros de 27,8% en el caso de las empresas nacionales” (Manzanelli y Schorr 2013:62).

Cuadro 2: Argentina. Distribución de las principales variables estructurales y de comportamiento de las 500 empresas más grandes del país según el origen de su capital, 2003-2008 (promedios anuales).

	Empresas nacionales	Asociaciones	Empresas extranjeras	Total
Cantidad de empresas	162	46	292	500
Participación en la cantidad de empresas (%)	32,4	9,1	58,5	100,0
Participación en la producción total (%)	17,6	7,0	75,4	100,0
Participación en el valor agregado total (%)	15,1	5,7	79,2	100,0
Participación en las utilidades totales (%)	9,3	4,1	86,6	100,0
Participación en la ocupación total (%)	36,1	7,5	56,4	100,0
Participación en los salarios totales abonados (%)	29,2	7,5	63,3	100,0
Participación en la inversión bruta fija total (%)	14,2	4,3	81,5	100,0
Participación en las exportaciones totales de bienes (%)	15,7	6,4	77,9	100,0
Participación en las importaciones totales de bienes (%)	12,3	4,5	83,2	100,0
Saldo de balanza comercial (%)	17,5	7,4	75,1	100,0
Tamaño medio por empresa según valor de producción (total=100)	54,3	76,7	129,0	100,0
Productividad (índice total = 100)	41,9	76,0	140,3	100,0
Salario medio (índice total = 100)	81,0	99,4	112,2	100,0
Productividad/Salario medio (total = 100)	51,8	76,4	125,0	100,0
Participación de los salarios en el valor agregado total (%)	35,0	23,7	14,5	18,1
Superávit bruto de explotación por ocupado (total = 100)	33,3	70,8	146,5	100,0
Requerimiento de empleo (total = 100)	205,0	107,3	74,8	100,0
Tamaño medio por empresa según cantidad de ocupados (total=100)	111,3	82,3	96,5	100,0
Tasa de inversión** (%)	16,0	12,7	17,6	17,1
Coefficiente de exportaciones*** (%)	26,9	27,5	31,1	30,1
Coefficiente de importaciones**** (%)	7,3	6,7	11,5	10,4
Coefficiente de apertura global***** (%)	34,2	34,2	42,6	40,5
Tasa de utilidades sobre valor de producción (%)	6,7	7,5	14,6	12,7
Tasa de utilidades sobre valor agregado (%)	19,7	23,1	35,0	32,0

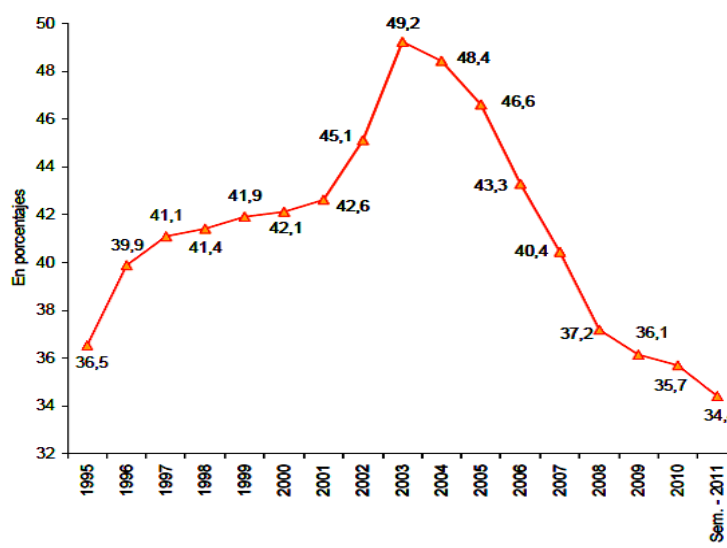
Fuente: Azpiazu, et al (2011). <http://www.scielo.org.ve/pdf/cdc/v28n76/arto6.pdf>



Cabe al respecto señalar que a partir de 2007, la pérdida de dinamismo de los sectores industriales con mayor requerimiento de empleo y, simultáneamente, el avance de los sectores caracterizados como capital-intensivos, provocaron un estancamiento en la capacidad generadora de empleo del sector. De modo tal que el indicador que aquí se impone es el de elasticidad empleo/producción en la industria. Mientras en 2001-2007 fue de 0,5, entre 2007 y 2010 fue de apenas 0,01 (Schorr, 2012b:22).

En la última década, la apuesta estratégica impulsada por el gobierno nacional en pos de reducir el desempleo y la informalidad encuentra importantes restricciones, en especial en esta última dimensión.

Gráfico 4: Participación de los asalariados no registrados en el empleo asalariado total, 1995-2011 (en porcentajes).



Fuente: CIFRA (2011) Informe de Coyuntura N° 8 <http://www.centroci-fra.org.ar/docs/IC%20Nro%208.pdf>

Pese a los importantes esfuerzos realizados en los últimos años por el gobierno nacional en pos de mejorar las capacidades estatales en lo que refiere a las inspecciones del trabajo, los niveles de informalidad son considerablemente elevados y similares a los registrados a mediados de la década neoliberal.

De acuerdo con Fernández Bugna y Porta si bien el empleo industrial ha crecido significativamente, en especial en aquellas ramas trabajo-intensivas, que requieren de

trabajadores menos calificados, “no hay indicios de cambios en la función de producción hacia mayores contenidos de empleo por unidad de producto o hacia empleo de más calidad” (2007:99).

En síntesis, el modo de acumulación actual y su impacto en el mercado de trabajo, el cual exhibe niveles de informalidad persistente, muestra los límites actuales del régimen bismarckiano de protección social o, al menos, de la predominancia del principio contributivo como base para efectivizar el derecho a la seguridad social¹⁵.

Reflexiones finales

Tal como se discutió en las secciones precedentes, en el período bajo estudio adquieren, aun con restricciones, un rol más importante las actividades productivas. Conjuntamente, es necesario advertir acerca de un proceso social que se inicia a fines de 2008, el cual cristaliza en gran medida una serie de transformaciones que emergieron en la posconvertibilidad. Referimos a la modificación de la organización del sistema previsional, lo cual supone una reconfiguración de la relación Estado-mercado. Ello cobra particular relevancia, dado que en el neoliberalismo los fondos de pensiones constituyeron, en palabras de Chesnais (2010) “la espina dorsal de la acumulación financiera”.

El Informe Mundial de Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo (2010) ha advertido acerca del impacto desigual que generó la crisis internacional de 2008, el cual varía según régimen de administración financiera (reparto o capitalización) y la etapa del ciclo vital en la cual se encuentran las personas (es decir, jubiladas, en edad cercana a la jubilación o bien adultos jóvenes). Al respecto, el informe señala que el impacto negativo a corto plazo es menor en los regímenes de reparto, y afecta menos a los adultos jóvenes que a los próximos a jubilarse, siendo este último grupo en particular uno de los más afectados. Por consiguiente, se recomienda la inmediata protección de las personas cercanas a la edad jubilatoria. En virtud de ello, el precitado informe plantea la necesidad de reconstruir la confianza en los esquemas de reparto, dado que han mostrado ser más seguros en tiempos de crisis económicas (OIT, 2010).

En este sentido, la reestatización de los fondos constituye una reforma en el campo de la política social que presenta la

¹⁴ En torno a ello Andrenacci ha señalado que “la ausencia de horizonte de ciudadanía en la lógica del modelo de protección social agrava la desigualdad proveniente de la estructuración económica y se galvaniza en procesos fuertemente dualizantes que la población vive material y simbólicamente como procesos de exclusión” (2010:18).



ruptura más significativa con respecto al período anterior. Sin perjuicio de ello, también hay continuidades persistentes. En particular, el examen de la pauta de distribución de derechos pone el foco en los principios de estructuración de política social, siendo el principio contributivo aún predominante en la política bajo estudio.

Lo hasta aquí expuesto, desde un enfoque estructural, refleja las tensiones y limitaciones del modelo bismarckiano de protección social, después del paso por las reformas neoliberales, y la crisis del mercado de trabajo. Ello evidencia principalmente las limitaciones que presenta el empleo como único vector de integración social.

Lo desarrollado en estas páginas permite poner de relieve que el acento puesto en la pauta distributiva y, por lo tanto, en la mejora en la distribución del ingreso, en virtud de las medidas de política previsional que integran la reforma reciente, supone un reconocimiento necesario y válido. No obstante, también se requiere una mirada respecto del modelo de acumulación en el cual estas políticas se implementan y, por tanto, los límites que éste impone a los procesos distributivos.

Suele plantearse que estamos en presencia de un “modelo de acumulación con inclusión social”. No caben dudas de que la dinámica inclusiva a través de la protección social ha sido muy significativa en la posconvertibilidad, revirtiendo con ello procesos largos y profundos de exclusión social. No obstante, deben considerarse también las limitaciones que exhibe el modo de acumulación actual, en especial los déficits que presenta un desarrollo industrial de bienes de capital mano de obra intensivo.

Son muy significativos los avances producidos en el período bajo estudio, no obstante es necesario redoblar esfuerzos para remover progresivamente la segmentación laboral, dado que ésta constituye una de las problemáticas estructurales más graves del mercado de trabajo argentino.

Cabe recalcar que las recientes medidas adoptadas, de variable intensidad, evidencian los primeros pasos en términos de recuperar el papel del Estado, lo cual constituye un aspecto sustancial a destacar. No obstante y, tal como quedó expuesto, esta reconfiguración en la relación Estado-mercado impone también nuevos retos que deberán considerarse. Esto implica profundizar el rumbo de algunas acciones implementadas con alto impacto social. En particular, los significativos

avances producidos por el Plan de Inclusión Previsional –el cual permitió el ingreso al sistema de más de 3 millones de adultos mayores– se registran tanto a nivel material como simbólico. De allí que se advierta como particularmente relevante la necesidad de rediseñar el sistema sobre la base de una pensión universal, no contributiva y con basamento ciudadanizante, en pos de lograr niveles sostenidos de protección social de forma institucionalizada.

Finalmente, los análisis aquí presentados, desde un enfoque estructural, dejan en evidencia los avances y también los límites de la política previsional, en virtud de su función de redistribución de ingresos intra e intergeneracional en un contexto determinado. Ello supone identificar no solo los logros alcanzados sino también señalar las cuentas pendientes y desafíos futuros.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor, y PAUTASSI, Laura (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de Casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ANDRENACCI, Luciano (2010). *Política social y ciudadanía en América Latina contemporánea: una contribución al debate acerca de las transformaciones de política social de la región en la primera década del siglo XXI*. Trabajo presentado en II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2010). *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*. Observatorio de la Seguridad Social de ANSES. Buenos Aires.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2011). *Caracterización del fondo de garantía de sustentabilidad del SIPA*. Observatorio de la Seguridad Social de ANSES. Buenos Aires.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2013). *Inclusión vs. Privilegios*. ANSES. Buenos Aires.
- ARZA, Camila (2009). La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de políticas. En *Desarrollo Económico*, 49(195), pp. 363-388.
- ARZA, Camila (2010). La política previsional (1944-2002): De la estratificación ocupacional a la individualización de



- los beneficios. En S. Torrado (Ed.), *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*. Buenos Aires: EDHASA.
- AZPIAZU, Daniel, y SCHORR, Martín (2011). La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales. En *Revista Realidad Económica*, 259.
- AZPIAZU, Daniel, MANZANELLI, Pablo y SCHORR, Martín (2011). *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- BARBA SOLANO, Carlos (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- BERTRANOU, Fabio (2003). Protección Social, Pensiones y Género. En F. Bertranou y A. Arenas de Mesa (eds.), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- BERTRANOU, Fabio (2005). Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos. En *Revista Bienestar y Política Social*, 1(1), pp. 35-58.
- BERTRANOU, Fabio (2006). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* Santiago. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- BERTRANOU, Fabio (2010). Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares. Buenos Aires: Oficina de la OIT.
- BERTRANOU, Fabio, GRUSHKA, Carlos y ROFMAN, Rafael (2001). Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina. En F. Bertranou (Ed.), *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Chile: OIT.
- BERTRANOU, Fabio, CETRÁNGOLO, Oscar, GRUSHKA, Carlos y CASANOVA, Luis (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- BERTRANOU, Fabio, y CASANOVA, Luis (2013). *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: OIT.
- BESTARD, Ana, y ROYO, Laura (2010). Exigibilidad de los

- DESC en el ámbito de la jurisprudencia y su importancia en la elaboración de las políticas públicas. En L. Pautassi (comp.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- CENTRO DE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO ANDINO (2005). El trabajo en Argentina, condiciones y perspectivas. Informe Trimestral N° 05.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2000). *Panorama social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2011). *Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Junio N° 5.
- CETRÁNGOLO, Oscar, y GRUSHKA, Carlos (2004). Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. En *Financiamiento del Desarrollo, CEPAL*, 151.
- CETRÁNGOLO, Oscar, y GRUSHKA, Carlos (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. En *Financiamiento del Desarrollo, CEPAL*, 205.
- CHESNAIS, François (2010). Crisis de sobreacumulación mundial, crisis de civilización. En *Revista Herramienta web*. Recuperado el 27 de septiembre de 2016, de www.herramienta.com.ar/revista-web/herramienta-web-5.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2009). *La evolución del sistema previsional argentino*. Documento de trabajo N°2. Buenos Aires.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2011). *Informe de Coyuntura N°8*. Buenos Aires.
- CONTARTESE, Daniel, MAZORRA, Ximena, SCHACHTEL, Lila y SCHLESER, Diego (2011). La informalidad en el trabajo independiente: ¿escape o exclusión?. En F. Bertranou y R. MAURIZIO (Eds.), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- CURCIO, Javier, y BECCARIA, Alejandra (2011). Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. En C. Danani y S. Hintze (Coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- DANANI, Claudia, y GRASSI, Estela (2008). Ni error,



- ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008). En J. Lindemboim (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Ed. EUDEBA.
- 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 C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- FERNÁNDEZ BUGNA, Cecilia, y PORTA, Fernando (2007). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En B. Kosacoff (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina (2002-2007)*. Buenos Aires: CEPAL.
- FERREIRA, Esteban, y SCHORR, Martín (2013). La industria textil y de indumentaria en la Argentina. Informalidad y tensiones estructurales en la posconvertibilidad. En M. Schorr (coord), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- GOLDBERG, Laura, y LO VUOLO, Rubén (2005). La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina. *Documento de Trabajo N°45*. Centro Interdisciplinario de Estudios de Política Pública. Buenos Aires.
- HUBER, Evelyn (2006). Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región. En C. G. Molina (Ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Documentos de Trabajo I- 57. INDES. BID.
- ISUANI, Aldo (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces (coord.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- ISUANI, Aldo; ROFMAN, Rafael, y SAN MARTINO, Jorge (1996). Las jubilaciones del siglo XXI: ¿Podemos gastar a cuenta?. En *Boletín Techint*, 286, pp. 78-104.
- MANZANELLI, Pablo, y SCHORR, Martín (2013). La extranjerización de la industria argentina en la posconvertibilidad. Un análisis del poder económico sectorial. En B. Schorr (coord), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- MARCEL, Mario, y TAPIA, Waldo (2010). *Efectos de la crisis financiera sobre las pensiones en América Latina*. Documento de trabajo del BID IDB-WP-152. Banco Interamericano de Desarrollo.
- MESA LAGO, Carmelo (2002). La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América latina: modelos, características, resultados y lecciones. En *Economía y Sociedad*, 19, pp. 75-92.
- MESA LAGO, Carmelo (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social. En *Financiamiento del Desarrollo*, 144.
- MESA LAGO, Carmelo (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". En *Revista de la CEPAL*, 84.
- MESA LAGO, Carmelo (2008). Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la seguridad social. En *América Latino Hoy*, 48, pp. 67-81.
- MESA LAGO, Carmelo (2008). Protección Social en Chile: Reformas para Mejorar la Equidad. En *Revista Internacional del Trabajo*, 127(4).
- MESA LAGO, Carmelo (2009). Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política. En *Políticas Sociales*, 150.
- MESA LAGO, Carmelo (2009). Las pensiones de seguridad social en América Latina después de tres décadas de reformas. En *Anuario Iberoamericano*, pp. 79-99.
- MESA LAGO, Carmelo (2009). Dilemas en las pensiones privadas latinoamericanas. En *Boletín ALAS*, 4.
- MORENO, Luis (2004). *Reforma y reestructuración del Estado del Bienestaren la Unión Europea. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*. Documento de trabajo 04-09. Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2010). *Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y protección social para la inclusión. Período 2003-2010*. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2013). *Trabajo no registrado: avances y desafíos para una Argentina inclusiva*. Buenos Aires.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001). *Seguridad social: temas, retos y perspectivas. Informe VI*. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2010). *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis*



- and beyond International Labour Office*. Ginebra.
- PAUTASSI, Laura (2004). Legislación previsional y equidad de género en América Latina. En F. Marco (Org.), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL N° 90. CEPAL.
- PAUTASSI, Laura; GIACOMETTI, Claudia y GHERARDI, Natalia (2011). Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras. En *Serie Documentos de Trabajo ELA*.
- REPETTO, Fabián, y ANDRENACCI, Luciano (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. En L. Andrenacci (Comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS Editorial Prometeo.
- REPETTO, Fabián, y CHUDNOVSKY, Mariana (2009). Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista. En Y. Quiroga, A. Canzani y J. Ensignia (Comps), *Consenso Progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Santiago de Chile : CEPES.
- ROFMAN, Rafael (2003). El sistema previsional y la crisis de la Argentina. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. *Documento de Trabajo N° 7*.
- ROFMAN, Rafael (2013). Argentina. En R. Rofman, I. Apella, y E. Vezza (Eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- ROFMAN, Rafael, FAJNZYLBER, Eduardo y HERRERA, Germán (2009). Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile. En *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, 4.
- ROFMAN, Rafael, y OLIVERI, María (2011). Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina. En *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, 6.
- SANTARCANGELO, Juan y PERRONE, Guido (2013). El desempeño del mercado de trabajo argentino durante la posconvertibilidad. En *Revista Ensayos de Economía*, 43.
- SCHORR, Martín (2012). Argentina: ¿nuevo modelo o “viento de cola”? Una caracterización en clave comparativa. En *Nueva Sociedad*, 237.
- SCHORR, Martín (2012). Industria y neodesarrollismo en la

- posconvertibilidad. En *Revista Voces en el Fénix*, 16.
- SCHORR, Martín (2013). Presentación. En M. Schorr (coord). *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- TEUBAL, Miguel (2011). La crisis del 2001/2002 y el colapso del neoliberalismo en la Argentina. En *Realidad Económica*, 261.
- TRUJILLO, Lucía, y VILLAFANE, Soledad (2011). Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de Contrastes en la argentina contemporánea. En M. Novick y S. Villafañe (eds), *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*. Buenos Aires: PNUD.

Fecha de recepción: 30 de abril de 2015
Fecha de aceptación: 20 de abril de 2016



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional

