



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

reflepol@bumanga.unab.edu.co

Universidad Autónoma de Bucaramanga
Colombia

Danani, Claudia; Hintze, Susana
Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera
Década del Siglo
Reflexión Política, vol. 12, núm. 24, diciembre, 2010, pp. 18-29
Universidad Autónoma de Bucaramanga
Bucaramanga, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11017129003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Reforms and Counterreforms of Social Protection: Social Security in Argentina in the First Decade of the Century

Sumario

Introducción. Reformas y contrarreformas de las políticas: conceptos y proceso histórico. Centralidad de la previsión en la seguridad social: cuestiones conceptuales e históricas de la Argentina. El proceso de reforma previsional a partir de 2003. Las transformaciones de las asignaciones familiares. Reflexiones finales. Bibliografía.

Resumen

El trabajo analiza la capacidad de protección social del sistema de seguridad social argentino en inicios del siglo XXI (esto es en el alcance cuanti y cualitativo de satisfacción de necesidades de prestaciones y servicios definidas en un cierto sector de políticas, en este caso la seguridad social). Se abordan los contenidos político-culturales producidos en el curso de estos procesos, y los significados asignados a términos como “derechos”, “solidaridad” o “papel del Estado”, privilegiándose el sistema previsional las asignaciones familiares. Se rastrean los elementos más significativos de lo que se considera una “transición” en las políticas sociales en la primera década del siglo, sosteniendo que se registra en la Argentina una reorientación de algunas de las políticas de Estado, que constituye una contrarreforma de las características de la década de 1990.

Palabras claves: seguridad social, protección social, sistema previsional, asignaciones familiares

Abstract

The article analyzes the social protection capacity of the Argentinean social security system in the first few years of the 21st century; such capacity involves the qualitative and quantitative limits of fulfilling the needs achieved by different kinds of services defined within this area of policies. The political-cultural contents produced throughout these processes are also raised, by reviewing the meanings that are fixed for terms such as “rights”, “solidarity” or “State role” and emphasizing the analysis of the retirement system (retirement and pensions) and family support (family benefits). By focusing on the initial decade of this century it is the intention to unravel some of the most significant elements of what is considered as a “transition” in social policies. It is argued that Argentina experiences a redirection of its State's policies, which represent counter-reforms of the ones established during the previous decade.

Key Words: Social Security System - social protection- retirement system - family support

Artículo: Recibido, Septiembre 5 de 2010; aprobado Octubre 7 de 2010.

Claudia Danani: Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Actualmente Subsecretaria de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires)

Correo electrónico: cdanani@ungs.edu.ar

Susana Hintze: Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona, Máster en Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente profesora e investigadora de la Universidad Nacional General Sarmiento UNGS, Argentina.

Correo electrónico: shintze@ungs.edu.ar

Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo

Claudia Danani
Susana Hintze

Introducción

En este trabajo nos proponemos revisar y someter a discusión la capacidad de protección social de la que es portador el sistema de seguridad social argentino en la primera década del siglo XXI. Definimos la “capacidad de protección social” como el alcance cuanti y cualitativo de satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se definen en un cierto sector de políticas (en este caso, el de la seguridad social). A la vez, y en términos relativamente esquemáticos, corresponden a esa capacidad de satisfacción tanto la cuestión de qué necesidades, cuánto y hasta dónde son satisfechas para qué sectores de población (dimensiones del *alcance cuantitativo de la satisfacción*), como cuál es la calidad de esa satisfacción, cuáles son las modalidades y qué garantías son provistas por el sistema (aspectos del *alcance cualitativo de la satisfacción*). Incluimos también en este análisis los contenidos político-culturales producidos en el curso de estos procesos, lo que nos conduce a examinar los significados que se concretan para términos tales como “derechos”, “solidaridad” o “papel del Estado”. Aunque hemos enunciado este problema de manera general –por referencia al sistema de seguridad social en su conjunto–, el trabajo estará particularmente orientado al análisis del sistema previsional y del sistema de asignaciones familiares en este mismo período de la primera década del siglo XXI.

Desde el punto de vista conceptual, en primer lugar concebimos la protección social (ampliamente definida¹) como parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas. Esto no implica que tratamos como sinónimos “reproducción de la fuerza de trabajo” y “reproducción de la vida”: esta última es mucho más que la primera, y no es asunto menor el hecho de que las separa la distinción, fundamental, entre “fuerza de trabajo” y “trabajador”. En cambio, nuestra referencia al lugar central de la protección en las condiciones generales de la reproducción indica que asignamos a la forma mercancía de la fuerza de trabajo la condición de relación fundamental de las sociedades capitalistas. Podemos decirlo de otro modo: la forma mercancía de la fuerza de trabajo es una relación que se encuentra mediatizada a través de las

¹Llamamos *protecciones sociales* a los mecanismos socialmente organizados que, con variables tipos y grados de institucionalización, proporcionan a los miembros de una sociedad seguridades políticamente instituidas ante (y contra) los riesgos que amenazan su bienestar socioeconómico. La existencia de tipos y grados variables de institucionalización indica la diversidad de formas organizativas y de financiamiento, alcances y orientaciones, aunque aquí las diferenciamos explícitamente de las así llamadas protecciones “de proximidad” (Castel, 2004), como así también de las formas de “autoprotección” individualizada (v.g. autoaseguramiento individual) (Fidalgo, 2009).

relaciones e instituciones laborales en las que se concreta; y es medio y resultado, a la vez, del proceso de definición de los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades de los miembros de una sociedad, definición a la que sin embargo no agota. De tal modo, es a un tiempo el principio organizador de la vida social como totalidad (de un orden social y político) y también de la vida de los sujetos, lo que implica que da sentido y es siempre referencia de otro conjunto de relaciones; sin que ningún análisis pueda prescindir de realizar estudios específicos, a fin de elucidar las condiciones y formas también específicas que adopta en cada caso.

Permanecemos aún en un registro conceptual; nos interesa recalcar el carácter problemático de la protección social, íntimamente vinculado a un problema constitutivo del capitalismo: el de la lucha por la definición de la vida y el trabajo (es decir, del bienestar) como asuntos colectivos o de los particulares.

Al rescatar esa “problematicidad”, colocamos nuestro trabajo en tensión con la tradición que ha conceptualizado las instituciones de protección social como pura expresión (o instrumento) de la dominación y explotación del trabajo por el capital, ya que planteamos que la protección social integra las exigencias objetivas de la reproducción, pero enfatizamos el doble sentido que ellas siempre entrañan: desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, las protecciones son exigencia de la acumulación en términos de la reproducción de la fuerza de trabajo; y desde el punto de vista de las personas, comprometen directamente *necesidades de la reproducción de la vida*, lo que abre el campo a la lucha social y política.

Por tal motivo, sostenemos que el análisis de los sistemas de protección social en sentido amplio, de las políticas sociales en general y de los sistemas de seguridad social en particular, permite reconstruir las disputas tanto alrededor del reconocimiento de necesidades sociales, como de los modos de definir y organizar el trabajo. Las diversas maneras en que esas disputas se diriman resultarán en las igualmente diversas formas de obtención de los medios de vida que cada sociedad considere legítimas, y en las variaciones que ellas asuman descansarán, a la vez, instituciones y políticas estatales que podrán ser completamente diferentes. Vaya como ejemplo la consideración del tema de la protección en clave de

beneficencia, o como recurso de gobernabilidad o como deber de toda sociedad moderna y consecuente ejercicio de derechos.

Enunciamos estas precisiones como argumentos acerca de la politicidad de la cuestión; es decir, como forma de asomarnos al bienestar como cuestión de estado y como explicación de su condición de objeto de políticas públicas.

Nuestra preocupación está muy lejos de instalarse en un plano especulativo: tal como acabamos de señalar, las distintas formas de enunciar y responder los interrogantes arrojan cursos de acción muy diferentes en lo que hace a propuestas de sociabilidad y a formas de organización política, dimensiones que sólo pueden ser abordadas en términos históricos (y, por tanto, en un plano más concreto).

Si iniciamos un recorrido amplio por la historia, fácilmente podemos observar que en el mundo los sistemas de protección social en general estuvieron en el centro de las transformaciones que, durante el último tercio del siglo XX, fueron denominadas “reformas de mercado”; o “de ajuste estructural”, en el caso de América Latina; o, más directamente, identificadas con lo que se ha dado en llamar *neoliberalismo*. A la vez, dentro del conjunto la seguridad social fue objeto de transformaciones que, al actuar sobre los aspectos que más específicamente hacían a la protección de las personas y a las condiciones de trabajo, convirtieron a este sector de políticas en un objeto y un medio, simultáneamente, del proceso de transición entre dos ciclos históricos. Ello nos lleva a afirmar que en América Latina –y la Argentina no ha sido una excepción– las reformas de la seguridad social fueron una palanca de las transformaciones radicales experimentadas por el trabajo y las clases trabajadoras, transformaciones que constituyeron un “orden” marcadamente diferente del vigente hasta la década del ‘70 del siglo pasado.

A partir del encuadre conceptual y de la perspectiva histórica que acabamos de reseñar, en este trabajo analizamos las condiciones en las que se encuentra el sistema de seguridad social argentino en los primeros años del siglo XXI. Al situar el punto de mira en este período pretendemos desentrañar algunos de los elementos más significativos de lo que consideramos una “transición” en el desarrollo de políticas sociales, especialmente en lo que hace a la seguridad social. Concretamente,



sostenemos que en el marco de un cierto resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal² y de un intenso debate público, se registra en la Argentina una reorientación de las políticas de Estado, que obliga a los analistas a revisar los marcos, caracterizaciones y perspectivas sobre la institucionalidad presente y resultante.

La estructura del trabajo es la siguiente: en el próximo apartado, en el que desde el título incluimos la expresión “contrarreforma en las políticas”, enunciamos de manera sucinta y estilizada las grandes orientaciones de la política social a lo largo del siglo XX. Así, a continuación de definir el concepto de “protecciones sociales”, el apartado caracteriza ese recorrido delineando así una perspectiva general.

En el tercer punto analizamos específicamente el sector de la seguridad social, y en particular el curso impreso por las reformas a dos de sus componentes: el sector previsional y el de asignaciones familiares. A partir de sostener que se trata de los procesos que con mayor intensidad expresan la mencionada reorientación de las políticas, en ambos casos nos proponemos aproximarnos sistemáticamente a los aspectos propiamente protectores de ambos componentes, tanto como traer a la luz los contenidos político-culturales puestos a circular en el curso del proceso.

Finalmente esbozamos algunas reflexiones, surgidas del análisis desarrollado, sobre las características de las políticas de la seguridad social estudiadas.

Reformas y Contrarreformas de las Políticas: Grandes Tendencias Históricas Generales

Desde el último tercio del siglo XIX y hasta los años 70 del XX –es decir, desde los inicios de lo que suele denominarse “la Argentina Moderna” hasta la segunda posguerra-, el desarrollo de los distintos sectores de política social sedimentó en la Argentina un conjunto institucional que, llegando a aquella década, había alcanzado una cierta amplitud de la protección (probablemente, la más extendida de la región,

en especial en zonas urbanas); una protección que, a la vez que era portadora de contenidos de derechos segmentados, principalmente basados en la figura del trabajador asalariado formal, incluía un sistema educativo con una importante orientación universalista. Ello hizo que, aunque de manera fragmentaria y hasta contradictoria, la relativa amplitud de las prestaciones y de la cobertura alimentara una cierta cultura de los “derechos sociales”, ya fuera por la vía de una inclinación corporativista o del imaginario asociado a los derechos de ciudadanía. Las apelaciones podían ser distintas, pero en definitiva en ambos casos se invocaban derechos.

Existe consenso respecto de que, como sucedió en el conjunto de América Latina- la transformación regresiva de ese esquema se inicia en la década de 1970, que para el caso argentino significó el establecimiento de la dictadura militar 1976-1983. No obstante, fueron los algo más de diez años transcurridos entre 1989 y 2001 los que dieron lugar a una estructura completamente diferente: en el marco de un proceso de de-socialización del trabajo, los seguros sociales de tipo corporativo, hasta entonces criticados por segmentados e inequitativos, fueron empujados hacia una modalidad de mercados de seguros (individualizados); en simultáneo, la focalización residualista y la tercerización pasaron a ser los rasgos que caracterizaron a otros sectores de políticas, incluso a los que, como en el caso de la educación, habían estado más orientados por esquemas universales.

Ello dio por resultado una institucionalidad dual, que separó drásticamente las condiciones de protección: mercado de seguros para ciertos segmentos, y asistencia social residual para otros.

Por contraste, *contrarreforma* es la denominación que, tentativamente, hemos venido utilizando para caracterizar un conjunto de políticas estatales que, en el campo de la política social, han sido emprendidas por el gobierno argentino desde el año 2003³. El

² Tal como dijimos en otra ocasión, hablamos de resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal, y no estrictamente de crisis del neoliberalismo. Fundamos esta distinción en el hecho de que, según creemos, los grupos que se tornaron hegemónicos durante los años noventa han visto afectada su capacidad de imponer lo que se denomina *sentido común*, razón por la cual acordamos en que asistimos a una “crisis de hegemonía”; pero en cambio *han conservado mucho más la capacidad de realización de sus intereses* (Danani y Grassi, 2008).

³ A fin de situar el proceso, señalamos que cuando en el apartado anterior hablamos de “ciclo neoliberal” o del “período de la hegemonía neoliberal”, nos referimos a las dos presidencias de Carlos Menem, quien fue Presidente de la República entre 1989 y 1999. En 1999 el candidato oficialista (que, se suponía por entonces, habría significado la continuidad del proceso) perdió las elecciones ante la así llamada “Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia”, constituida por una oposición que se autodenominaba de “centroizquierda”. En diciembre de 2001 se precipitó una crisis política, social y económica que ha sido considerada por muchos especialistas como la más grave que registra la historia de la Argentina moderna, de resultados de la cual se vivió un período de transición que culminó con una elección presidencial en 2003, en la que por el período 2003-2007 resultó triunfador Néstor Kirchner, también representante del Partido Peronista. A poco de andar, Kirchner evidenció sostener un proyecto propio (político y sectorial) en el interior del Partido Peronista. Finalmente, en 2007 se realizó un nuevo proceso electoral en el que resultó elegida Cristina Fernández, representante del mismo sector “kirchnerista” (de hecho, esposa de N. Kirchner). Su período culmina en 2011.

apelativo común tiene una explicación: las une el hecho de participar de un proceso de producción de sentido que se apoya en la atribución de significados negativos a las políticas de la década anterior, ejercicio a partir del cual a la vez es disputada la legitimidad de las políticas⁴. A nuestro juicio, esto describe de manera adecuada lo ocurrido desde 2003 –y más intensamente, desde 2004– tanto con las políticas laborales como con las educativas y con algunos componentes específicos de la seguridad social, que conforman nuestro centro de interés y en los cuales nos detendremos en el apartado próximo. En menor medida, también han ocurrido ciertos cambios en las políticas asistenciales.

En el próximo punto nos internaremos directamente en las políticas de seguridad social, que conforman el núcleo de las inquietudes de este trabajo.

Centralidad de la Previsión en la Seguridad Social: Cuestiones Conceptuales e Históricas de la Argentina

En directa asociación con el proceso de constitución de las clases trabajadoras, los orígenes del sistema de seguridad social argentino se remontan al último tercio del siglo XIX. Por entonces, el crecimiento de los contingentes de trabajadores, tanto por la llegada de inmigrantes como por los procesos de proletarianización de la población nativa, impuso a ese “proceso constituyente” de formación de clases sociales y de establecimiento de un orden (Offe, 1990) cuatro elementos en torno de los cuales se desarrollaron las políticas del Estado y la lucha social y política: el problema de la protección contra los accidentes de trabajo, la fijación del salario, la duración de la jornada (“ocho horas de trabajo, ocho horas de ocio y ocho horas de descanso” era la consigna) y la acción sindical fueron, así, ejes de las luchas obreras del período⁵.

Considerando los distintos componentes de la seguridad social, cada uno de ellos atravesó procesos diferentes de constitución, al punto que incluso podría discutirse la pertinencia de la denominación de *sistema* para el conjunto: la protección contra accidentes de trabajo fue el

primero en ser objeto de una ley general, en el año 1912, y fue el que más consenso recogió; las prestaciones de salud tendieron a ser asumidas por auto-organización bajo modalidades mutualistas, iniciando un proceso de *estatalización particularista* a partir de 1945; la previsión social fue extendiéndose a partir de la organización por segmentos de trabajadores, iniciándose a fines del siglo XIX con empleados estratégicos del sector público, hasta que en 1915 y en el marco de una importante huelga, fue sancionada la primera ley para trabajadores del sector privado (Ferroviarios – Isuani, 1985); y las asignaciones familiares hicieron su trayectoria entre 1934, con la creación del primer seguro de maternidad, y 1957, año en que se inició el establecimiento de prestaciones integrales asociadas a la condición de los trabajadores como jefes de familia (Rofman, et.al, 2001)⁶.

Como hemos dicho, al análisis de estos últimos dos componentes dedicaremos este apartado.

Desde esos mismos orígenes se atribuyó a la previsión social, en particular, carácter problemático, tanto por la discusión en torno del financiamiento (contribuciones de empleados, empleadores o del Estado) como del carácter de los beneficios (derechos asociados al trabajo o a la contribución; condicionados al comportamiento o incondicionales; de carácter individual o colectivo, etc.). Pero sería en la década del 60 cuando las dificultades colapsarían el sistema, al punto de iniciarse un proceso de creciente deterioro *de la capacidad de protección de las prestaciones*, y hasta la momentánea interrupción parcial del pago en el año 1963, por falta de fondos.

Ese largo proceso de deterioro –que se agudizó en las dos décadas siguientes en virtud de la combinación de envejecimiento poblacional, evasión, inexistencia de cálculos actuariales y políticas de desfinanciamiento deliberado, como algunas de las llevadas adelante por la dictadura militar entre 1976/83– fue parte de la argumentación esgrimida en los años noventa, cuando también la Argentina, al compás del resto de los países de la región y de las políticas del Consenso de Washington, encaró la transformación estructural del sistema previsional.

4 “Más precisamente, llamamos *contrarreforma* al proceso de reforma de las políticas educativas que definen su sentido a partir de la discusión de los contenidos negativos (o virtuosos, como contrapartida) de la reforma de la década anterior, a la vez que construyen su legitimidad (o pretenden hacerlo) estableciendo diferenciaciones y confrontaciones respecto de aquel período” (Danani y Cabrera, 2007, p. 7).

5 En realidad, las cuatro banderas de la acción sindical, recorrian las luchas internacionales (e internacionalistas) por entonces.

6 La prestación por desempleo es mucho más reciente: fue creada en el año 1991, en el marco de la sanción de la “Ley de Empleo”, N° 24.013.



En ese proceso de transformación, la reforma previsional alcanzó estatus de emblema: en lo que hace a sus orígenes y formas, resumió las recomendaciones y tendencias características del período (individualización del principio de la protección, privatización mercadista con contraparte residual asistencialista y minimalista (S. Álvarez, 2005); y en lo que respecta a su posterior desarrollo efectivo, arrojó resultados de desprotección abierta, tales como disminución de la tasa de cobertura, bajas garantías, mayor dependencia del aporte estatal con desfinanciamiento público, etc.

Una breve descripción permite caracterizar la institucionalidad de la que hablamos: el sistema resultante de la reforma de 1993 durante la primera presidencia de Menem (Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones, SIJyP) puede ser denominado como “de dos pilares”, pues se basaba en dos componentes, cada uno con organización, normativa e institucionalidad específicas. El primer pilar funcionaba con estructura de “reparto” y administración estatal, y era el componente que tenía a su cargo el pago de la Prestación Básica Universal (PBU), que se abonaba a todos los aportantes que cumplían con los requisitos de edad y años de aportes definidos, independientemente de las opciones correspondientes al segundo pilar. Este era el componente con mayor efecto distributivo y que representaba una proporción importante de los haberes mínimos. El Estado también pagaba una Prestación Compensatoria (PC) por los aportes realizados en el antiguo sistema jubilatorio. Estos beneficios (la PBU y la PC) eran financiados por las contribuciones de los empleadores (16%), con parte de los aportes de los trabajadores autónomos (16 de los 27 puntos) y con la recaudación proveniente de una serie de impuestos.

En cuanto al segundo pilar, constaba de dos regímenes alternativos, optativos para los beneficiarios: uno bajo un régimen de reparto, de administración estatal y que otorgaba una prestación denominada “Prestación Adicional por Permanencia” (PAP); y uno bajo régimen de Capitalización Individual, cuya gestión estaba en manos de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) creadas a tales efectos, que pagaba la jubilación (ordinaria), cuyo monto derivaba de la cuenta de capitalización individual del titular. Dentro de este régimen existía la posibilidad de que los beneficiarios optaran entre tres modalidades de pago: a) retiro programado; b) renta vitalicia, o,

c) retiro fraccionario. Finalmente, cabe decir que ese nuevo régimen previsional implicó una modificación de las *condiciones de acceso* en una dirección más restrictiva, a partir de distintos cambios realizados en el período de negociación inicial y de sanción de la ley, a las que en poco tiempo se agregaron nuevas modificaciones que claramente se orientaban a reducir definitiva o transitoriamente el número de beneficiarios efectivos (lo que, se suponía, mejoraría la tasa de sostenimiento).

En el curso de ese proceso, el diagnóstico que se impuso, y en el que se sostuvo la justificación de la política de reforma, señalaba que el origen de los problemas a resolver radicaba en “...lo mal que le puede ir a la sociedad cuando el Estado avanza en demasía sobre ella”, según afirmaba Juan J. Llach, funcionario y técnico de primera línea del área económica (Llach, 1997). Y en el curso de ese proceso, también, la garantía y protección estatal eran estigmatizadas como muestras de concepciones “paternalistas”, que eventual y limitadamente debían ser aceptadas no por sus virtudes, sino por las dificultades para removerlas (Schultess y De Marco, 1993).

El proceso de reforma previsional a partir de 2003

Sobre esa base, casi desde el inicio del primer gobierno propiamente elegido con posterioridad a la crisis (el presidido por Néstor Kirchner, en 2003) fueron llevadas adelante un conjunto de modificaciones al sistema previsional. Todas ellas estuvieron principalmente referidas al nivel de los beneficios y a los modos de acceso a la protección, tomando cuerpo un *proceso* en el curso del cual se registraron importantes cambios en el diseño político-institucional del sistema.

En lo que hace a lo que llamamos *alcance cuantitativo de la satisfacción*, se produjo un incremento por dos vías: por un lado, mejoró el nivel de los beneficios en virtud de la sanción de diferentes aumentos del haber mínimo, que en conjunto sumaron hasta 2008 un aumento nominal de 340 % y en términos reales, de 110 % (Moreno, 2007), que en términos reales superaba en algunos puntos a la inflación.

Por otro lado, hubo una clara expansión de la cobertura poblacional, que en lo específico de las jubilaciones llegaba en 2009 a casi cinco millones de beneficiarios, habiendo partido de 3.200.000 en 2003, en especial por la puesta en práctica de lo que se ha dado a conocer como

“Moratoria Previsional”, que significó el doble de más de dos millones de nuevos beneficios (2.300.000 nuevos beneficios, MTEySS, 2009)⁷. La moratoria es un procedimiento mediante el cual se suavizaron los requisitos de acceso a los beneficios previsionales a través de la posibilidad de la “compra de años de aportes”; ello se realizó mediante declaraciones juradas en las que las personas aseguraron haber trabajado sin hacer aportes por imposibilidad de hacer frente a las obligaciones, a partir de lo cual se les calculó una deuda que puede ser cancelada en condiciones de financiación muy ventajosas⁸.

Finalmente, la ley de Movilidad Previsional (N° 26.417), sancionada en setiembre de 2008, estableció una actualización periódica de los montos de los haberes previsionales en dos momentos del año, con lo cual dio el primer paso hacia una garantía legislativa de la movilidad de los haberes; garantía que, plantada en un campo fuertemente disputado, recibió simultáneamente críticas por considerársela insuficiente, y apoyos por los contenidos de compromiso estatal que entrañaba.

También *el alcance cualitativo de la protección* experimentó modificaciones. En esta dimensión, el instrumento principal fue la ley 26.222, mediante la cual se introdujo una reforma que afectaba directamente algunos supuestos del régimen de capitalización. Los más importantes de ellos fueron la posibilidad de optar libremente entre capitalización y reparto (cosa que hasta entonces no podía hacerse, pues sólo se permitía el cambio desde el sistema de reparto hacia el sistema de capitalización, que en consecuencia funcionaba como modalidad cautiva); y la inversión de la presunción del sistema de elección cuando ésta no se hacía efectiva, por lo cual los nuevos aportantes ya no serían automáticamente asignados al sistema de capitalización individual sino al sistema público de reparto.

Sin embargo, la más importante y radical de las reformas estaba por llegar: el 20 de octubre de 2008 la Presidenta de la Nación en persona anunció el envío de un proyecto que eliminaba el

régimen de capitalización (y con él, la institucionalidad asociada), y que creaba el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), bajo la modalidad de reparto. Al cabo de 31 días de tratamiento y debates en comisión de ambas cámaras legislativas, se alcanzaron votaciones que no dejaron lugar a dudas respecto de la extensión y eficacia de las alianzas concretadas por el proyecto oficial: 162 votos a favor y 75 en contra y 46 a 18 en las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente. Los fondos del SIPA fueron declarados de integra administración estatal, a través de la ANSES, quedando así eliminadas las administradoras privadas (AFJP). En lo institucional, se estableció que la ANSES tendría autonomía, pero que sería supervisada por una comisión bicameral de control de los fondos de Seguridad Social del Congreso Nacional.

Como ya dijimos, junto con la eliminación del sistema de capitalización individual de administración privada (por las AFJP), fue recreado un sistema único de reparto administrado por el Estado y se ordenó una transferencia de los fondos acumulados a la administración estatal; mientras tanto, los aspectos propiamente protectores no fueron tocados por el nuevo sistema: las condiciones de acceso⁹ siguen siendo las mismas y el modo en que se calculan los haberes retoma las modificaciones previstas en la ley de Movilidad Previsional sancionada escasos dos meses antes del anuncio de la iniciativa por parte del Poder Ejecutivo.

"Venimos a dar por terminado el experimento fracasado del régimen de capitalización en la Argentina", fueron las palabras con las que el entonces titular de la Administración Nacional de la Seguridad social (ANSES), Amado Boudou, inició el acto en el que se firmó públicamente el proyecto que el Poder Ejecutivo enviaría al Parlamento¹⁰. En sí mismas ellas testimoniaban el carácter (re)fundacional que se atribuía a la propuesta, presentada ante la propia Presidenta de la Nación y el resto de los firmantes (el Ministro de Trabajo y el Jefe de Gabinete).

7 Ello hace parte del hecho de que a mediados de 2009, la combinación de pensiones y jubilaciones (del régimen contributivo y no contributivo conjuntamente) arroja que el 83 % de los adultos mayores gozaba de algún tipo de cobertura previsional. Agradecemos el dato a Alejandra Beccaría, quien lo elaboró con base en la Encuesta Permanente de Hogares/INDEC).

8 Tal como decimos en otro trabajo (Beccaría y Danani, 2009), la moratoria es un proceso cuyos contenidos y trayectoria son de difícil captación, debido a que en ella se superponen variados instrumentos legales e informales. A la vez, viene concitando polémicas virulentas (a favor y en contra) alrededor de las transformaciones en la concepción de derechos que acarrea.

9 Retomando el planteo de Cetrángolo y Grushka (2008), es altamente probable que sistemáticamente las futuras generaciones presenten problemas de acceso al sistema debido a la falta de años de aportes. Esta situación permite pensar en la necesidad de *futuras moratorias* destinadas a evitar problemas de cobertura.

10 En el momento de redacción de este trabajo, A. Boudou ha pasado a ser Ministro de Economía del Gobierno Nacional.



En este plano, que en el planteo general del trabajo denominamos “de los contenidos político-culturales”, deben subrayarse dos aspectos: en primer lugar, el lenguaje globalmente “garantista” que asume, en el sentido de que en los fundamentos del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional son permanentes las alusiones a diversas garantías que el Estado debía otorgar a las prestaciones.

En efecto, y concebidas como “irrenunciable obligación constitucional”, van enumerándose la garantía de la movilidad, la del mismo trato para todos los afiliados, la del acceso a la previsión. En segundo lugar, destaca el hecho de que el mensaje en su conjunto se convierte en una reivindicación de *la intervención estatal, ya no sólo con fines de protección o residuales, sino de participación en la distribución, especialmente a favor de los trabajadores* (“estamos parados frente al temporal con el orgullo de tener un modelo diferente (...) que cree en el hombre y en el trabajo”, afirmaba la Presidenta Fernández el 21/10/2009).

Si se compara el universo de sentido que se reconstruye desde esta perspectiva y estas acciones, con la visión que tuvo capacidad de imponerse y orientar la acción estatal durante la década de 1990 (y de la que Llach y Schultess, fueron lúcidos exponentes), podrá constatar su condición cercana a la simetría inversa: el gobierno de la Presidenta Fernández asumió como emblema lo que a menudo, desde la oposición se le reprochaba como estigma y acusación: la responsabilidad del Estado contra la inspiración en principios estatistas; la preservación de los ahorros, de naturaleza social, frente al supuesto de violación de la propiedad privada (carácter atribuido a los fondos del disuelto sistema de capitalización); capacidad de decisión y vocación distribucionista, contra la crítica por el uso arbitrario de los recursos con fines clientelistas y como recurso de poder (Beccaría y Danani, 2009).

Las transformaciones de las asignaciones familiares

A fines de octubre de 2009 fue promulgado el decreto 1602/09 que, al establecer la Asignación Universal por hijo para Protección Social

(AUHPS), extendió los beneficios a sectores de la población no cubiertos.

Hasta ese momento en la Argentina las asignaciones familiares consistían en transferencias monetarias¹¹ -pago de una suma fija, que puede ser mensual o por única vez- abonadas a los trabajadores en relación de dependencia ante determinadas circunstancias de la vida (en la actualidad: nacimiento, maternidad, adopción, prenatal, hijos menores de 18 años, hijos con discapacidad sin límite de edad y ayuda escolar).

Ya indicamos que el subsidio por maternidad puesto en marcha en 1934, fue el primer antecedente del sistema de Asignaciones Familiares. Desde 1940 se pagaron beneficios por hijos en el sector bancario, y en general se considera que allí se inició la construcción de un sistema integral de asignaciones y subsidios familiares a partir de 1957 con la extensión de los beneficios a otros sectores de actividad y con la creación de cajas compensadoras establecidas por convenios colectivos (Rofman et. al, 2001)

Entre 1957 y la década de los '90, en que sufrió su mayor transformación, el sistema registró modificaciones en lo que hace a los beneficios incluidos y sus montos (y por tanto en su impacto sobre la distribución del ingreso), los porcentuales de contribución sobre la nómina salarial por parte del sector empleador y la forma de administración de los recursos.

En noviembre de 1991 -con el “Decreto de Desregulación” N° 2284/91 que inició la primera Reforma del Estado- fue creado el Sistema Único de la Seguridad Social, el cual disolvió y se hizo cargo de las funciones que tenían las Cajas de Subsidios Familiares: “La meta buscada fue el control por parte del Estado y bajo un único sistema centralizado de la totalidad de los aportes a la seguridad social especialmente los correspondientes a las obras sociales y las asignaciones familiares” (Rofman et. al., 2001, p. 8).

En 1996 durante la segunda presidencia de Menem, inicialmente por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia y posteriormente a través de la ley 24.714, se llevó a cabo la mayor reforma en el sistema de asignaciones, la cual se mantiene hasta el año 2009. Los mayores cambios tuvieron que ver con la exclusión del acceso a las asignaciones a quienes percibieran remuneraciones superiores a un determinado

¹¹ “Las Asignaciones Familiares no son un mecanismo de seguro, fundamentalmente porque no existe un componente de incertidumbre en las mismas [...] consisten en transferencias de tipo social, donde se otorga a todos los participantes (sean estos la totalidad de los ciudadanos, los trabajadores o parte de uno u otro grupo) un monto en relación a las cargas de familia que este debe sostener. Luego, las asignaciones son un complemento de los ingresos familiares, que intentan mejorar los ingresos per cápita de los hogares” (Rofman et. al, 2001, p. 4).

tope y la simplificación del esquema, que en aquel entonces incluía 14 prestaciones distintas. Desde entonces, y en lo que hace a la financiación, las asignaciones por hijo, ayuda escolar y maternidad son pagadas directamente por los empleadores, mientras las restantes deben ser solicitadas al ANSES. En lo que respecta a la cobertura el 31% (4,2 millones) de los menores de 18 años estaban cubiertos por asignaciones familiares para 2009 (Lozano et.al., 2009).

Independientemente de las modificaciones que implicaron, las transformaciones reseñadas se mantuvieron dentro del encuadre de la protección familiar de los trabajadores formales y, en particular, las de la década del '90 se caracterizaron por la disminución de los beneficios y sus perceptores. Por el contrario, la reciente reforma de octubre de 2009 expresa un viraje en el sistema al extender el beneficio a desocupados, trabajadores no registrados y del servicio doméstico con ingresos inferiores al salario mínimo y a monotributistas sociales¹².

El análisis de los contenidos políticos de esta reforma no puede dejar de lado el debate que en nuestro país ha venido dándose respecto a la necesidad de enfrentar la pobreza a través de mecanismos de distribución de renta o ingreso básico universal, que incluyan al conjunto de los niños y adolescentes. Un antecedente de gran peso fue en 2001 la experiencia del Frente Nacional de lucha contra la Pobreza (FRENAPO)¹³; otro dato relevante es la existencia de cinco proyectos legislativos presentados en las cámaras por distintos bloques en el momento en el que la Presidenta dictó la AUHPS por Decreto 1602/9.

Se trató de una nueva oportunidad en la cual, tal como venimos reseñando, en materia de política social el discurso oficial consideraba al estado "como el gran reparador de las desigualdades sociales", asignándole el rol de creador de "oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el

progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno"¹⁴.

En ese marco, desde 2003 la postura gubernamental tomó distancia respecto de las propuestas de renta básica y, en uno de los momentos de mayor consenso del conjunto de la oposición al respecto, la Presidenta Fernández volvió sobre esa posición al poner en marcha el "Programa de Ingreso Social con Trabajo", programa creado en agosto de 2009 mediante el cual se ha propuesto incentivar la creación de cooperativas de trabajo, a través de garantizar a sus miembros (con fondos estatales) un ingreso cercano al salario mínimo, vital y móvil.

Tres meses después de este anuncio, los considerandos que fundamentaron el decreto que creó las nuevas asignaciones familiares comenzaron reconociendo el consenso que las rodeaba; y explicaron que, a pesar de la mejora de la situación económica y financiera lograda por las políticas del Estado, el descenso de la pobreza y el incremento de la ocupación, subsistían situaciones de exclusión que requerían medidas urgentes. En esa línea de razonamiento, según los considerandos del decreto, la AUHPS "no implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal". A continuación vuelve a remarcar como "solución estructural de la pobreza" el crecimiento económico y la constante creación de puestos de trabajo (en particular "trabajo decente"), reiterando "que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo".

La AUHPS comenzó a ser implementada en diciembre de 2009 y en marzo de 2010 el ANSES informaba 3,5 millones de prestaciones; de ese total, el 51% no había recibido antes transferencias monetarias. El total de hogares abarcados es de 1,8 millones.

Entre los aspectos más valorables de la AUHPS cabe señalar¹⁵ su inclusión en el pre-existente régimen de asignaciones familiares, lo

12 Categoría tributaria para aquellos que realicen actividades económicas de producción, servicios o comercialización, cuya inserción en la economía formal se vea dificultada por encontrarse en situación de vulnerabilidad social (www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp).

13 Este agrupamiento de sectores sociales, políticos, religiosos, de los trabajadores, artistas populares, cooperativas y pequeñas y medianas empresas, entre el 14 y 17 de diciembre del 2001 (pocos días antes de los saqueos, cacerolazos y violenta represión a las manifestaciones públicas que llevaron a la caída del gobierno de la "Alianza") realizó una consulta popular en 570 ciudades y pueblos del país bajo la consigna "Ningún hogar argentino en situación de pobreza". Se obtuvieron más de 3,1 millones de votos (el 12% del padrón electoral), lo cual requirió la movilización de unos 60 mil activistas. Los puntos de la propuesta sometida a consulta fueron un subsidio de empleo y formación para los jefes y jefas de hogar desocupados, asignaciones familiares por cada hijo menor de 18 años y una asignación universal para los ancianos que no perciben jubilación (FRENAPO, Documento de Trabajo "Hacia una nueva etapa", marzo 2002).

14 Texto destacado del entonces Presidente Nestor Kirchner en la página del Ministerio de Desarrollo Social (www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_9.asp).

15 Las consideraciones que figuran a continuación se basan en el texto "El desafío de fortalecer la Protección Social mediante el sistema de Asignaciones Familiares" elaborado en noviembre 2009 por el equipo de investigación sobre seguridad social del Instituto del Conurbano/UNGS del cual formamos parte.



cual implica un doble avance: no se ha creado un sistema nuevo que señale a sus destinatarios como “vulnerables” o “pobres”, evitando así la estigmatización que fue característica de las políticas sociales neoliberales, en especial de sus programas focalizados de asistencia. Por el contrario, el vínculo con la seguridad social conecta esta política con la idea de igualdad y solidaridad, y con el reconocimiento de derechos (aunque ciertamente que en particular derechos del trabajo, y por tanto segmentados) y de garantías para la reproducción de la vida. A esta fortaleza contribuye el hecho de que el monto de la asignación es el mismo que el beneficio por hijos menores de 18 años vigente para los trabajadores en relación de dependencia.

A la vez, el decreto que da marco legal a la medida presenta algunos aspectos preocupantes: por un lado la iniciativa está destinada a niños que pertenezcan a grupos familiares cuyos jefes, desocupados o insertos en la economía informal, perciban haberes inferiores al mínimo. Así, quedan excluidos los trabajadores no registrados con remuneraciones igualmente insuficientes para la manutención del grupo familiar. Por otra parte, el acceso al beneficio está condicionado por una serie de requerimientos que, aún con buenas intenciones, imponen un trato socialmente discriminatorio (controles sanitarios, vacunatorios y educativos que no se solicitan a los trabajadores formales). Otra diferencia respecto del sistema general es el tipo de beneficios percibidos, que en caso de la AUHPS se limita a hijos menores de 18 años e hijos con discapacidad.

Un segundo punto es el del financiamiento. Según las estimaciones oficiales, el nuevo subsistema no contributivo requerirá un financiamiento equivalente al 0,58% del PIB¹⁶, de los cuales un tercio podría reasignarse de otros planes de transferencias monetarias que serían compensados con esta iniciativa. El decreto de creación señala que el financiamiento necesario provendrá de los recursos del régimen previsional (establecidos en la Ley N° 24.241), el 40 % de los cuales corresponde a fuentes no contributivas (como el ingreso al valor agregado/IVA) que recaen en mayor proporción sobre los sectores sociales de menores ingresos.

Si bien el incremento del “Fondo de Garantía” del sistema previsional realizado a finales de

2008 mediante el traspaso de recursos provenientes de las ex-AFJP, fortaleció la posibilidad de financiamiento de corto plazo de la seguridad social, hay que considerar que su retroalimentación es limitada. Ello se agrava por el hecho de que, además de apoyar el financiamiento del nuevo subsistema, se espera que esos recursos: (i) sostengan el poder adquisitivo de las prestaciones previsionales (actualizadas automáticamente a partir de la Ley de Movilidad); (ii) contribuyan al desarrollo sustentable de la economía nacional (desde diciembre de 2008 el Fondo de Garantía ha financiado proyectos productivos o de infraestructura contracíclicos); y (iii) mantengan la capitalización del fondo, atenuando el impacto de los vaivenes económicos.

Reflexiones Finales

Las transformaciones llevadas a cabo en las políticas sociales a partir de 2003 en nuestro país son amplias y de diverso carácter y profundidad. La de mayor peso, sostenemos, es la que hace al sistema previsional.

El “carácter refundacional” que el gobierno le atribuye a sus acciones en este campo tiene, a nuestro juicio, contenido doble: por un lado, la explicitación por parte de los agentes del Estado que jugaron en este campo, que definieron la iniciativa como el pasaje entre dos ciclos; y, extremando los argumentos que han sido puestos en juego, podría decirse que esta corriente de reformas es presentada como el pasaje de un ciclo de reformas de mercado a un ciclo de reformas de Estado. Por otro lado, es un viraje principal el hecho de que a partir de esta (contra) reforma previsional, el centro de gravedad de las transformaciones en las intervenciones sociales del Estado se haya afinado en el campo de la seguridad social.

En cierto sentido, podemos decir que la declaración de objetivos –promoción de la inclusión social– no resulta una novedad; pero sí lo es, en cambio, que se la haya buscado a través de la seguridad social, “...ya que en el ciclo anterior (que hemos denominado de “hegemonía del consenso neoliberal”) se depositaba ese objetivo en los planes asistenciales (en general, y de asistencia al desempleo en particular – Danani y Beccaría, 2010). Con la observación que señalamos más

¹⁶ Este nivel es superior al de los programas de transferencia de Brasil (0,39% del PIB, Bolsa Familia), México (0,31%, Plan Oportunidades), Perú (0,20%) y Chile (0,10%). En “La Asignación Universal por Hijo disminuirá fuertemente la pobreza” en www.anses.gov.ar/prensa/noticias/2010/marzo/auh_baja_pobreza.php.

adelante, esto incluye también el paso dado en relación con las asignaciones familiares.

En lo que hace a la capacidad de protección alcanzada por el sistema previsional, entendemos que con las primeras medidas de aumento de los haberes efectivizadas en el año 2003 (y profundizadas a partir de 2004, especialmente); seguidas por las intervenciones que expandieron la cobertura del sistema previsional (moratoria y jubilación anticipada, aún con las reservas apuntadas), se produjo un quiebre en la dirección y efecto de la política previsional.

En términos globales consideramos que ese quiebre consistió primero en detener, y luego en invertir, la tendencia hacia la reducción de la población cubierta y hacia un menor alcance del beneficio previsional (en términos de su capacidad de satisfacción de necesidades) que venían caracterizando a estas políticas desde 1996 y 1997, respectivamente. Asimismo, respecto del sentido político cultural de este cambio general de las tendencias registradas hasta entonces, allí se inició un ciclo diferente, que como tal debe ser observado, pues en los términos en los que ya en otro lugar propusimos pensar la relación entre seguridad social y Estado, “objetivamente” se ha producido *una sociedad y una estatidad también distintas* (Beccaría y Danani, 2009).

Por su parte las transformaciones en el sistema de asignaciones familiares -aún tan recientes que poco se puede decir sobre su futura evolución- podrían abrir un ciclo de cambio en el patrón de intervención social, o al menos tiene una alta capacidad potencial de que así sea. Pero si eso es por ahora una posibilidad, lo que con seguridad conforma es una nueva relación asistencia-seguridad social.

Asistencia y seguridad social se inscriben en tradiciones (en historias) diferentes y esto tiene que ver directamente con los contenidos de una y de otra. La asistencia pertenece principalmente a una tradición ad hoc, organizada en torno del principio de la necesidad, fuertemente vinculada con las características de la persona y de su situación. La seguridad social, en cambio, fundada a fines del XIX y especialmente en la primera posguerra, a continuación de la creación de la OIT, se referencia en el reconocimiento de derechos: acotados, estratificados y segmentados en muchos casos, pero sus sujetos (por lo general, trabajadores asalariados formales) pueden invocar esa condición como fuente de derechos.

La extensión de las asignaciones a un espectro tan amplio de población y en particular el reconocimiento de ese derecho a trabajadores no

registrados podría estar mostrando un avance de la asistencia hacia un estatus de derechos. A la inversa, y de manera menos optimista, el proceso podría ser interpretado como una asistencialización de la seguridad social. En los primeros pasos, como estos en los que estamos, eso depende casi exclusivamente de las condiciones en las que se basen los beneficios originales. Cuantas más y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos.

Finalmente, un elemento central a considerar -y sobre el cual solamente hemos hecho referencias marginales dada la brevedad de este texto- refiere a la sustentabilidad financiera de estas políticas como base de su perdurabilidad, más allá de la voluntad política de uno y otro gobierno. Esto hace a la necesidad de garantizarlas a través de otras fuentes que aseguren su financiamiento para el mediano plazo y que sostengan el positivo efecto que están mostrando las asignaciones familiares sobre la disminución de la pobreza y la indigencia y en menor medida en la desigualdad y la redistribución del ingreso (ambos componentes).

Claramente se hace presente la cuestión de la reforma tributaria, anunciada desde 2003 pero aún pendiente. No hay duda de que en Argentina la protección de niños y de adultos mayores requiere ampliar las capacidades recaudatorias del Estado y para ello es necesario modificar el regresivo sistema tributario vigente.

La novedad de estos procesos y las incipientes condiciones de institucionalidad de las transformaciones reseñadas; así como los aspectos más críticos de su sustentabilidad financiera, la pugna a partir de la existencia de proyectos políticos de diferente signo y la desigual capacidad de intervención y expresión política de los actores en juego, dejan abierto un horizonte de tensión entre reformas-contrarreformas, que deposita los pronósticos sobre la reversibilidad o irreversibilidad de las mismas en la capacidad que desarrollen las distintas propuestas para captar y orientar el apoyo social.

Referencias Bibliográficas

Beccaría, A. y Danani, C. (2009): “El proceso de reforma previsional argentina 2003-2008: instituciones y sentidos”. Trabajo presentado en las X° Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación Argentina de Estudios de Población. Catamarca, 4 al 7/11/2009.



Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué significa estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008): *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura.* Sección de Estudios del Desarrollo/CEPAL. Documento N° 205. Santiago de Chile.

Danani, C. y Beccaría, A. (2010): "La reforma de la Seguridad Social argentina en el período 2003-2009: un análisis del proceso político en torno del sistema previsional". Trabajo presentado en el V° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo. México.

Danani, C. y Grassi, E. (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: Lindenboim, J. (comp): *Trabajo, Ingresos y políticas en la Argentina. Contribuciones para pensar en siglo XXI.* Eudeba. Buenos Aires.

Fidalgo, M. (2009): "Riesgos y contingencias de la vida: estrategias e institucionalidad confusa". En: Grassi, E. y Danani, C. (org): *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir o vivir para trabajar.* Espacio Editorial. Buenos Aires.

Isuani, Ernesto (1985): *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social argentina.* Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.

Llach, J.J. (1997): *Otro siglo, otra Argentina.* Ariel Sociedad Económica. Buenos Aires.

Lozano, C.; Raffo, T. y Rameri, A. (2009): *¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura? IEF/Central Trabajadores Argentinos.* Buenos Aires.

Moreno, J. M. (2007): "¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?" Banco Mundial/Universidad Nacional de La Plata. Mimeo.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2009): *Boletín Estadístico de la Seguridad Social.* Buenos Aires, IV° Trimestre.

Offe, C. (1990) "Teoría del Estado y Política Social". En: *Contradicciones en el Estado de Bienestar.* Alianza Editorial. Madrid.

Rofman, R.; Grushka, C. y Chebez, V. (2001): *El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina,* VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre de 2001.

Schultess, W. y De Marco, G. (1993): *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma.* CEPAL/PNUD. Santiago de Chile.