

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ARGENTINO ENTRE 2002 Y 2013: BUSCANDO EL MODELO QUE NUNCA TUVO

The Argentinean Social Protection System: seeking for the model that it never had, 2002-2013

Claudia Danani *

Resumen: El artículo se ocupa de las transformaciones experimentadas por las llamadas intervenciones sociales del estado durante la primera década “larga” del siglo XXI (2002-2013). Se analizan las políticas laborales, dos componentes del sistema de seguridad social (sistema previsional, asignaciones familiares con la asignación universal por hijo) y el sistema educativo. El artículo argumenta que las mejoras en el mercado de trabajo, así como reformas progresistas en las políticas sociales, mejoraron las condiciones de protección de amplios sectores. Se analizan algunos de los límites para mantener esas mejoras: una institucionalización insuficiente, falta de garantías para el acceso y resistencias político-culturales (especialmente de los sectores medios) para seguir aceptando políticas de corte redistributivo con enfoque de derechos como las desarrolladas hasta aquí.

Palabras clave: Sistema de Seguridad Social, Protección Social, Políticas Laborales en Argentina, Legitimidad

Abstract: The article focuses on the reforms developed on the so-called “state social interventions” in Argentina during the “long first decade” of the 21st century (2002-2013). Labour policies, two policies of the Social Security System (pension system and family allowances for children, called *Asignación Universal por Hijo*) and educational policies are all analysed. The article states that changes in labour policies as well as in labour market and progressive social policies have improved social protection for broad sectors of the population. Restrictions for some of these improvements are also analysed: scarce institutionalization, not guaranteed benefits and political and cultural opposition against “rights approach” redistributive policies mainly by middle-class groups.

Keywords: Social Security System, Social Protection, Argentinean Labour Policies, Legitimacy

Presentación

En este trabajo analizamos el proceso atravesado por el sistema de protección social argentino en los primeros años del siglo, partiendo de considerarlo como parte de un movimiento regional más amplio –en cierto modo, incierto– de constitución de gobiernos que vienen siendo denominados “progresistas” o de “centro-izquierda”. Frente a esa caracterización, identificamos en ellos la tendencia a compartir una retórica contraria a la de los gobiernos de la década anterior, así como políticas que apuntan a aspectos medulares de las desarrolladas entonces: particularmente, reivindican la participación estatal en la distribución del ingreso y la riqueza¹ y desarrollan intervenciones sociales que amplían vertical y horizontalmente las prestaciones, aumentan el gasto estatal y producen cambios institucionales (normativos, de diseño) encaminados a una más directa participación estatal en procesos de decisión y de gobierno en esos ámbitos. Finalmente, aunque de central importancia, estas experiencias

^F Investigadora-docente Titular del Instituto del Conurbano (Universidad Nacional de General Sarmiento) y del Instituto Gino Germani (Universidad de Buenos Aires), Argentina. Dirección electrónica: cdanani_maes@yahoo.com.ar. La autora agradece a Javier Lindenboim las lecturas, información y – particularmente– los disensos, que mucho contribuyeron a mejorar el texto

¹ Creemos que las afirmaciones respectivamente contrarias (la posibilidad de un Estado ajeno a “la economía” y de una distribución independiente de la acción estatal) son improcedentes conceptual e históricamente, pero restricciones de espacio impiden el desarrollo de los argumentos correspondientes.

han reabierto la discusión político-cultural sobre la deseabilidad de sistemas protectorios amplios, incluso universales, condición que el neoliberalismo había condenado al rincón de la vergüenza, la ineficiencia social y la inutilidad personal ².

Superada la primera mitad de década anterior, desde esta revista Nicolás Bentancur preguntaba si Argentina, Chile y Uruguay transitaban un cambio de paradigma de políticas educativas (2007), y advertía que lo incipiente de los procesos impedía responder concluyentemente. Hoy los procesos ya no son “incipientes”; por eso, retomamos su preocupación (¿estamos frente a un nuevo paradigma?), para enfrentarla respecto de un objeto simultáneamente más acotado –el caso argentino– y más amplio, al abarcar un conjunto mayor de políticas ³. Intentaremos identificar aspectos centrales de esas intervenciones, reconstruyendo sus procesos y analizando sus resultados respecto de un atributo tan complejo como crucial para los sistemas de política social: *su capacidad de protección* (Danani y Hintze, 2011). Así, *nos preguntamos sobre el tipo, alcance y orientación de los cambios experimentados por las políticas sociales argentinas entre 2002 y 2013, en lo que hace a su capacidad de brindar protección para la reproducción [ampliada] de la vida de la población*.

En nuestra perspectiva, el análisis de la capacidad de protección de las políticas implica partir de observar las condiciones sociales de vida de distintos sectores de población (pues ellas son el objeto mismo de las políticas sociales) y llegar a caracterizar el régimen de reproducción distintivo de una época (Salvia, 2007; Comas, 2009; Grassi, 2012a y b). Aunque renunciamos por anticipado a lograrlo de manera exhaustiva, en este artículo nos proponemos contribuir en esa dirección en lo que refiere al controvertido período constituido por “la década larga” transcurrida en Argentina desde “la crisis 2001-2002” hasta principios de 2013. En ese recorrido tendremos siempre presente que intervenciones de un período y condiciones de vida conforman una unidad, así como que al hablar de las primeras lo hacemos en su doble sentido de *vida individual y colectiva. Es que las políticas sociales, finalmente, hacen sociedad*.

La estructura del artículo es la siguiente: en el primer apartado (“La capacidad de protección: una clave conceptual, política e histórica”) primero sintetizamos algunas definiciones orientadoras del análisis. A partir de ellas, en ese mismo apartado historizamos mínimamente el problema, en un contrapunto “políticas tradicionales”-especificidades de las políticas neoliberales. La imposibilidad de presentar exhaustivamente la información pertinente hizo que prefiriéramos jerarquizar *un modo de mirar las políticas a largo plazo*. Queda al lector el examen (y el juicio) sobre la argumentación, y la discusión de las conclusiones.

El cuerpo principal se titula “Nueva década, nuevo gobierno, ¿nuevas políticas?”. La pregunta-eje que organiza el texto es *¿cómo, cuánto y en qué dirección se han movido las políticas sociales en la década de crisis de la hegemonía neoliberal? ¿Cuál es su capacidad de proteger la vida de sus miembros, proveyendo bienestar en el presente y en el futuro?* Echamos mano a material descriptivo, narrativo-histórico y analítico-interpretativo, miramos tan lejos como lo permite la información disponible y enfatizamos las claves políticas del proceso. Entendiendo que conforman un núcleo duro para toda caracterización general (y también específica del período), seleccionamos las condiciones y políticas laborales y, entre las específicamente sociales,

² Este cambio de perspectiva sobre el universalismo puede verse en una variada literatura regional reciente; aquí sólo ejemplificamos con los trabajos del colectivo editado por Molina (2006) y recomendamos los materiales de *Plataforma Política Social* (Brasil).

³ La tesis doctoral de María Costa (en elaboración) trabaja con el concepto de “patrón de intervención social emergente desde 2003”.

las de seguridad social y educación. Advertimos anticipadamente que la densidad analítica no es idéntica. Las conclusiones son presentadas en el tercer y último apartado.

1. La capacidad de protección: una clave conceptual, política e histórica

1.1 Las claves conceptuales

El punto de partida conceptual es doble: en las sociedades capitalistas, la forma mercantil de la fuerza de trabajo es el principio organizador de la vida social (como totalidad socio-política) y de la vida de los sujetos; y la *protección social* es parte principal de las condiciones generales en, y por las cuales, esa relación se realiza. Así, es tan cierto que “no hay sociedad sin trabajo” (Castel, 2010: 64) como que la matriz de las condiciones de vida se encuentra en este último; de allí que el trabajo demarque el horizonte de sentido y sea punto de referencia de otro conjunto de relaciones. Ello hace que “tener o no tener” trabajo, o “tener un buen o un mal” trabajo (u otras alternativas) hablen del acceso a vidas muy diferentes.

A la vez, en tanto se trata de sociedades cuya norma es la incertidumbre, es su funcionamiento “normal” el que permanentemente (estructuralmente) amenaza la vida humana. Sea por la ingresos insuficientes para satisfacer necesidades mercantilizadas (bajos salarios relativos), o por la escasez de puestos de trabajo para obtener los medios de vida (desocupación o subocupación), lo cierto es que el peligro de no alcanzar una vida mínimamente aceptable no es una anomalía ni una disfuncionalidad sino una virtualidad permanente, inscrita en sus mismísimas bases de existencia y sociabilidad.

Ahora bien, que una vida sea o no “aceptable” o satisfactoria no es una esencia sino resultado de definiciones históricas, emergentes de luchas en las que se dirimen el interés y la responsabilidad sobre la vida y el bienestar –y con ellos, sobre la *protección social*– como asunto público-colectivo o como cuestión de los particulares. Mirado históricamente, pocos períodos han sido tan consistentes, y sus huellas tan dramáticas como el de hegemonía neoliberal, durante el cual la exclusión del mundo del trabajo se consagró como “normal”, precisamente, en la sociedad del trabajo (Grassi y Danani, 2009). Así, sin más límite que el interpuesto por resistencias de diferente cuño, la sociabilidad neoliberal se hizo de la desarticulación de los contenidos más democráticos de relaciones políticas e instituciones –que hasta allí las corrientes críticas enjuiciaban por insuficientes–, redefiniéndolos en línea a una mayor precariedad y desigualdad en las condiciones cotidianas, de mayor fragilidad de los lazos sociales y de desentendimiento por una participación político-institucional en condiciones de autonomía.

Esta forma de abordaje justifica el interés por la *capacidad de protección de las políticas*, a la que definimos como *el alcance cuanti-cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios correspondientes a cada política sectorial*; y distinguimos a la vez entre lo atinente al *alcance cuantitativo de la satisfacción* (población comprendida –cobertura horizontal– y su alcance –cobertura vertical–) y a *la calidad y mecanismos de acceso*, respecto de los cuales las garantías que se presten son cruciales. Finalmente⁴, forman parte de la *capacidad de protección* los contenidos político-culturales que emergen de esos procesos, y que hacen a la construcción de *legitimidad*, tanto de políticas e instituciones como de demandas y reivindicaciones. En efecto, concebimos a la legitimidad como una materia central de este campo de políticas, en cuyo curso las sociedades reconocen (o por el contrario,

⁴ Decimos esto en sentido sólo analítico, pues no hay cronología en este concepto.

niegan) que un mandato merezca ser obedecido o –más específicamente respecto del tema– una necesidad, satisfecha; o una política, respetada. Así, son las razones y los argumentos los que “dan contenido” a la legitimidad (o ilegitimidad), atributo que, decimos, habla más de la sociedad que la construye, que de los “objetos” (v.g., políticas, por ejemplo) a que se refiere. Esos contenidos dan cuenta de la gestación de aceptación o de impugnación y, en consecuencia, hacen a la viabilidad o al fracaso de una acción protectoria.

La pregunta por la capacidad de protección de las políticas de la última década, entonces, representa un esfuerzo analítico por retomar el planteo de Bentancur: ¿está abierto un nuevo ciclo en Argentina (¿y en América Latina?) respecto de las políticas sociales y la protección social en general? Partiendo de estas pocas definiciones, a ello nos dedicamos en el próximo apartado.

1.2 Las claves históricas

Uno de los trabajos que más tempranamente pretendieron reconstruir la historia de las políticas sociales argentinas (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994) afirmaba que en su desarrollo se habían superpuesto categorías de sujetos de derechos constitutivamente diferentes: *ciudadanos y trabajadores*. Se trató de una perspectiva que posteriormente devendría clásica, al analizarse complementariamente los “principios básicos de organización” (Isuani, 2006: 170): *universalista y contributivo*, para el par *ciudadanos-trabajadores*; y *discrecional (o residualista)* respecto de *los pobres* (aunque esta última categoría exige un tratamiento diferencial por ser destinataria de políticas, pero no en ejercicio de *derechos*⁵).

Según Isuani, Argentina siguió una evolución común para la política social occidental, según la cual la norma fue la progresiva coexistencia y solapamiento de principios (en consecuencia, la interpelación de y a distintos sujetos sociales). En Argentina ello ocurrió de modo variado: distintos principios orientaron distintos sectores de políticas (universalista en educación; contributivo en previsión, por ejemplo); y también distintos principios y modalidades institucionales en un mismo sector (pensiones asistenciales residuales, complementarias del sistema contributivo previsional). Por último, el sector salud se caracterizó por superposiciones de todo tipo, “combinando” el derecho ciudadano y de los trabajadores con la necesidad de los indigentes, con sus institucionalidades respectivas.⁶

Aceptando la afirmación de Isuani sobre el “patrón general”, en lo que sigue discriminaremos algunos rasgos específicos del caso, atendiendo justamente la historia de este país.

La contextualización general es conocida: los orígenes se encuentran en la construcción del Estado Nacional y en la constitución de las clases trabajadoras, cuyas características se moldearon en específicos procesos de inmigración y de proletarización de la población nativa (Isuani, 1988; Golbert, 2010). A grandes rasgos, los aspectos más característicos fueron un mercado laboral dinámico por la peculiar combinación de la absorción por la actividad agropecuaria y un temprano crecimiento de la manufactura, con un proceso de modernización que llevaba una impronta de intervencionismo estatal,

⁵ Dado que toda enumeración sobre el particular resultaría incompleta, aquí sólo consignamos algunas obras no citadas en el resto del texto y que trabajan sobre la pertinencia de principios y modelos para Latinoamérica: Fleury (1994), Barba (2005), Filgueira (1998) y Martínez Franzoni (2008) (los dos últimos presentan propuestas propias).

⁶ Se ha extendido la caracterización del sistema argentino como “híbrido”, denominación que retomaremos al final del artículo. Con perspectivas diferentes pueden verse también: Barbeito y Lo Vuolo, 1993; Hintze, 2006; Alonso y Di Costa, 2011; Arcidiácono, Gamallo y Straschnoy, 2013.

lo que a su vez dinamizó el empleo público. La alta tasa de asalarización resultante y el alcance (amplio) de la actividad gremial pueden haber contrapesado las presiones hacia la informalidad contractual, comunes en la región.⁷

En esas condiciones, en la Argentina tomó cuerpo un complejo institucional que hacia mediados del siglo XX protegía a una parte sustancial de la población. Ello era así particularmente en educación y salud, para las que suele señalarse una de las coberturas más extendidas de la región (especialmente, en áreas urbanas)⁸. También en *alcance* la capacidad de prestar protección era considerable: avances de la educación secundaria pública, luego seguida por la universitaria; y expansión vertical de la cobertura en salud, tanto por el liderazgo del sector público en recursos humanos y tecnología, como por las amplias canastas de servicios de la seguridad social⁹ (Barbeito y Lo Vuolo, 1993; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006). La *calidad* resultaba aceptable como piso y muy superior a ese estándar en varios segmentos de ambos sectores. Las ofertas eran diferenciadas, sí, y la marca territorial fue persistente, pero hasta más allá de la mitad del siglo la acelerada urbanización funcionó como un relativo (y dinámico) igualador para contingentes significativos.

El resultado fue *un sistema que fue vehículo y expresión de derechos sociales*; segmentados, es cierto, en virtud de la centralidad de la figura del trabajador asalariado formal, pero el contrapunto con un sistema educativo con razonable orientación universalista y potencial de movilidad social ascendente lo hizo portador de una cierta “democratización del bienestar”, según la expresión de Torre y Pastoriza (2002). A su modo –fragmentario y contradictorio–, tanto la inclinación corporatista como el imaginario asociado a los derechos de ciudadanía sumaron a esa cultura de derechos sociales. Las apelaciones eran distintas, pero ambas confluían en esa invocación, y afirmamos que *este es uno de los rasgos que representa una especificidad histórica de la institucionalidad protectora (y de la cultura política) argentina*. Aunque, lamentablemente, sus vaivenes a menudo fortalecieron los contenidos menos virtuosos y democráticos.

Completaba el esquema un sistema asistencial errático, de baja institucionalidad, normativamente lábil y que mayoritariamente condicionó el socorro a la demostración de necesidad material y del “debido comportamiento”. El término “completar” expresa que la población destinataria era residualmente definida, atribuyéndosele una evidente inferioridad. Se comprende entonces que este sector se viera especialmente perturbado por la Fundación Eva Perón, que rompió las reglas con un (desafiante) lenguaje de derechos (Grassi, 1989; Golbert, 2008; Biernat y Ramacciotti, 2008). Asimismo, en 1955 el derrocamiento del gobierno inició el proceso inverso: los contenidos vinculados con conquistas de derechos fueron desactivados, y el campo asistencial retomó sentidos residuales.

Para la Argentina el período de hegemonía neoliberal correspondió a los años 1989-2000¹⁰. Se trató de un proceso regional –que como ciclo histórico general describimos en el apartado anterior–, que en lo específico de las intervenciones sociales

⁷ No obstante, y llamando la atención sobre distintos aspectos en cada caso, Beccaria (2004) y Lindenboim (2007) recomiendan evitar el frecuente error de creer que los problemas socioeconómicos y laborales argentinos comenzaron con la Dictadura Militar.

⁸ Los mayores logros suelen contabilizarse en escolarización primaria y reducción del analfabetismo (junto con Uruguay). Consúltense, entre otros: Braslavsky y otros, 1983; Isuani y Tenti, 1990; IDH 2010, con datos de SITEAL); Sverdllick y Austral, 2013.

⁹ Por cierto, esas amplias canastas de servicios eran estimuladas por los prestadores privados contratados. Para salud en general, ver: Perez Irigoyen, 1990; Belmartino, 1983 (con Bloch), 2005 y 2007 y otros; Danani, 2003 y 2005; Ramacciotti, 2009.

¹⁰ Sobre la noción de “hegemonía neoliberal”, ver Danani y Grassi, 2008.

se caracterizó por una tendencia sistemática a la disminución de la cobertura tanto horizontal como vertical, y por la explícita impugnación de todo contenido de derechos. Entendemos que así se constituyó un nuevo *régimen de reproducción, es decir, una “nueva normalidad” en la producción y reproducción de la vida, que implicó una redefinición precarizadora del trabajo, restrictiva de la acción estatal y desentendida de la calidad de la integración a la vida social* (Grassi, 2003; Grassi, 2012b).

La “reforma” estratégica del ciclo correspondió a las instituciones, políticas y condiciones laborales, las que incluso trascendieron la formalidad de la transformación: aumentaron el desempleo (que en esos años, desde 1994, nunca bajó de dos dígitos) y el subempleo, pero lo medular fue el crecimiento de formas precarias de contratación, medio y resultado de una definición asistencializada del trabajo, entendido como pura necesidad del sujeto para la sobrevivencia, pero superfluo para la sociedad (que podría sustituirlo por tecnología –Danani y Lindenboim, 2003). Esa concepción de-socializada del trabajo coaguló lo que Palomino (2007) llama “régimen de precariedad”, cuya denominación más extendida –*flexibilización*– era presentada como condición para la mejora de la competitividad demandada por la convertibilidad (Hintze, 2006). No fue una disputa sólo especulativa: fue una concepción que moldeó una realidad “materialmente” hecha de una caída de la participación asalariada en el ingreso hasta el 40 % hacia 2001 (Lindenboim, Kennedy y Graña, 2010: 551) y de un salario real que caía a los menores registros históricos (ídem), todo lo cual dio lugar a un cambio en el patrón de generación y distribución de los ingresos personales; de hecho, se combinaron la tendencia decreciente de las remuneraciones reales, aún con deflación, y un crecimiento sostenido de los índices de desigualdad tanto entre los ocupados como entre los hogares (Beccaria y Maurizio, 2008: 108-110). Esto condujo a que en 2001 un tercio de la población urbana perteneciera a hogares que estaban por debajo de la línea de pobreza, y a que en octubre de 2002, sumada la devaluación, se alcanzase “...un pico impensado del 57 % de habitantes en hogares con ingresos inferiores a la línea” (Beccaria, 2007: 563).

Siguiendo nuestra clave analítica, interesa señalar dos expresiones institucionales de la ajenidad neoliberal a la idea de derechos: el primero es que en el campo de la “protección” (el entrecomillado indica el exceso del lenguaje), la doctrina de los “mínimos”/“básicos” dominó la acción estatal. Ello institucionalizó un patrón estructuralmente restrictivo y de-socializador de las intervenciones¹¹. El segundo punto es el siguiente: cuando el bienestar (y por ende, la protección) es concebido como responsabilidad individual, la acción estatal se asume como transitoria y basada en la identificación de “grupos [o situaciones] de riesgo” con necesidades puntuales. La atención de unos y otras demanda programas especializados, así como, idealmente, erradicar las instituciones permanentes (v.g., una institucionalidad y funcionamiento matriciales). En efecto, por allí discurrieron las grandes líneas de políticas en Argentina y en América Latina¹².

En apenas diez años había ganado lugar una estructura completamente diferente de la descrita párrafos atrás: los seguros sociales de tipo corporativo, propios del seguro social de salud (obras sociales), los riesgos del trabajo y el sistema previsional – hasta entonces, criticados por inequitativos y segmentados– transitaron hacia una modalidad de seguros individuales, de mercado. La reforma previsional (1993-1994)

¹¹ Grassi, 2003 y 2004, son lecturas obligadas al respecto.

¹² Entendemos que esa concepción fundamenta el tránsito de la configuración “conservadora-informal” a “liberal-informal” que Barrientos (2004) atribuye al continente durante los ‘80s y ‘90s. Con el agregado de haber confluído con mayoritarias tradiciones de debilidad institucional, claramente reforzadas por las políticas de “ajuste”.

fue emblemática: el sistema de reparto nacional de gestión estatal fue sustituido por un régimen mixto, que agregó e incentivó la capitalización individual y la administración privada. En simultáneo, la focalización residualista y la tercerización caracterizaron a otros sectores de políticas, aún cuando hubieran seguido orientaciones más universalistas (como el educativo). Todo ello dualizó las instituciones y las condiciones de protección: mercado de seguros para unos, asistencia residual para otros (Hintze, 2006; Danani y Hintze, 2011; Alonso y Di Costa, 2011).

2. Nuevo siglo, nuevo gobierno, ¿nuevas políticas?

El ingreso de la Argentina al siglo XXI se dio en medio de una descomunal crisis socioeconómica y política. Primero fue la recesión iniciada en 1998, luego un clima sociopolítico y cultural que olía a irreversibilidad y que ni siquiera el nuevo gobierno electo, que confrontaba con el menemismo en muchos aspectos, pudo desactivar. El “desenlace” sobrevino a fines de 2001, y el colapso de las instituciones democráticas formales, el derrumbe del régimen económico y cambiario que había caracterizado a la década, la convulsión de los empleos, la volatilización de los precios básicos y el empeoramiento brutal de las condiciones de vida (ya mencionamos el aumento de la pobreza) hicieron dudosa hasta una continuidad elemental.

Desde entonces se inició un proceso de contraposición a las políticas desarrolladas bajo hegemonía neoliberal, al que ya hemos denominado *contra-reforma* de las políticas sociales y laborales (Danani y Hintze, 2011)¹³. Sin embargo, aún cuando presenten rasgos “estructurales”, los cambios no son necesariamente “integrales”, y pueden existir instituciones e intervenciones sostenidas en nuevas bases, opuestas a las anteriores, pero que presentan “viejos” rasgos, que han internalizado explícitamente o no.

Como anunciamos, analizaremos tres sectores que sientan las bases de la capacidad de protección: las políticas laborales, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el sistema previsional (componentes de la Seguridad Social). También aludiremos sucintamente a otros dos sectores (educación y seguro social de salud). En cada caso especificaremos las normas que vehiculizaron las transformaciones, no por afán juricista, sino porque, bien miradas, las normas permiten observar y reconstruir las relaciones de fuerza de un período (Marshall, 2000; González, 2003). Asimismo, la formalidad de una norma (más aún, una ley) en sí misma construye aquello que regula, cuestión de máxima importancia en este caso, pues hay *derechos involucrados*. De hecho, los especialistas sostienen que *la informalidad de una institución debilita la exigibilidad de un derecho* (Abramovich y Pautassi, 2009).

También reconstruiremos los procesos de los que resultan específicas *capacidades sectoriales de protección*. Para ello, y con las adecuaciones correspondientes, trabajaremos sobre las cuatro dimensiones que identificamos en el concepto: cobertura horizontal y vertical; calidad; garantías provistas (o no) y su carácter institucional; y el reconocimiento/desconocimiento de derechos. La presentación seguirá la secuencia de tres perfiles de procesos relativamente diferentes, que describiremos.

¹³ Entendemos que estas políticas no critican radicalmente las históricas intervenciones sociales argentinas, ni proponen una transformación enteramente novedosa. Al contrario, echan raíces en una revalorización del pasado, que proponen *recuperar*. Consecuentemente, bosquejan un horizonte diferente del de otros procesos contemporáneos (v.g., Bolivia, Venezuela).

Las políticas laborales: el primer perfil de transformaciones, que nuevamente consideramos estructurales y estratégicas, es el atravesado por *las políticas laborales*. El proceso se inició con la ley de Régimen Laboral 25.877/2004, ya transcurridos los momentos más agudos de la crisis 2001-2002 y sus medidas de emergencia (incluido el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el más masivo conocido hasta entonces). La ley introdujo modificaciones *estructurales* porque a) reestableció el trabajo registrado y por tiempo indeterminado como “normal”, con los correspondientes deberes del empleador; b) así, implantó la inversión de la carga de la prueba cuando se desconociera la relación laboral; c) destinó una cuarta parte de su articulado a regular el *Sistema Integral de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social*, creado por la misma ley.

Esta ley tiene *alto valor simbólico* porque fue el primer proyecto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso con posterioridad a las elecciones nacionales, y porque su primer artículo derogó la ley 25.250/2000, que había hecho época en lo que llamamos “régimen de precariedad”. Dos años después fue sancionada la Ley N° 26.088/2006, que también amplía la protección al limitar facultades del empleador sobre las condiciones de trabajo. Finalmente, luego de casi sesenta años, en 2011 la Argentina adhirió al *Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Normas Mínimas de la Seguridad Social* (ley 26.678). Otro acto de valor simbólico, aunque su fuerza operativa debe analizarse.

Leyes y políticas explicitan una concepción que repolitiza las condiciones de vida en general –y el trabajo, en particular–, e intervienen activa y explícitamente, invocando “los derechos fundamentales del trabajo” y la “debida protección social” (Jefatura de Ministros, 2003), y declarando como indelegable el rol del Estado. Eso recompone el encadenamiento del *trabajo como fuente de derechos y de la riqueza nacional*, cobrando institucionalidad y visibilidad la negociación tripartita, todos elementos caros a la tradición peronista.

El patrón de intervención combinó dos políticas: de estímulo a la producción, principalmente industrial (“motor de la creación de puestos de trabajo”¹⁴); y de protección del trabajo asalariado, esta última por una insistente legislación y acciones pro-registración (las leyes mencionadas, rebajas impositivas, facilidades administrativas y subsidios al pago salarial ante situaciones de crisis). En sentido similar, se reguló el trabajo de dos actividades de desprotección característica: rurales y servicio doméstico, cuyas leyes (N° 26.727/2011 y 26.844/2013) fueron acompañadas por campañas públicas de difusión y debate.

¿Cuáles son las *condiciones* y la *eficacia de las políticas*? A fines de 2002, cuando ya había signos de recuperación, la tasa de desempleo abierto era de 25,5 puntos; a fines de 2012 había caído a 6,9 puntos (Indec, EPH Continua, entrada 07/08/2013)¹⁵. Asimismo, los asalariados protegidos, que representaban 57,8 % en octubre de 2002, subieron a 58,7 % en segundo semestre de 2006 y a 65,8 % en mismo período de 2012. La última medición, del segundo trimestre de 2013, indica que en los centros urbanos el 34,5 % de los asalariados son precarios (INDEC, 2013).

Dos posiciones irreconciliables discuten las razones de la menor desocupación¹⁶: para la oficial, las políticas atraen inversiones pro-crecimiento (no especulativas), que primero recuperaron el nivel de actividad y después generaron crecimiento económico genuino y del empleo; mientras variadas interpretaciones opuestas lo atribuyen bien a

¹⁴ La producción de bienes (industriales, particularmente) lideró la acelerada generación de empleo en 2002-2007 (entre otros, ver Fernández y González, 2012). Pero la crisis había sido tan profunda, que ello no modificó sustancialmente la composición sectorial del empleo de mediano plazo.

¹⁵ Usamos el dato del IV° trimestre de 2012 para preservar mínima comparabilidad estacional. A principios de agosto de 2013 se conoció un nuevo índice para el segundo trimestre: 7,2.

¹⁶ Ver VVAA, 2012

las favorables condiciones internacionales para los productos primarios (el conocido “viento de cola”), bien a los efectos de la devaluación de 2002, que consideraremos luego. A nuestro juicio, esto contacta con un aspecto que va directamente al corazón “del trabajo”. Sintéticamente: puede discutirse el lugar de las “políticas económicas” en la reducción o aumento del empleo y desempleo, pero *la reducción y aumento del trabajo registrado y no registrado no se explican sin políticas específicas, pues son los acuerdos normativos e institucionales y las prácticas socio-estatales de cada época los que alimentan las condiciones para uno u otro.*

Por ello, examinamos ahora el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (en adelante, PNRT), creado en diciembre de 2003, considerándolo la política laboral más importante a nivel nacional¹⁷. Bajo la forma de “reparación” institucional y normativa de las políticas anteriores, el PNRT se erigió (y se erige) en brazo ejecutor de la ley 25.877, asumiendo la función de hacer operativa la regularización laboral. De allí su centralidad: al contraponerse a la concepción legalizadora (y facilitadora) de la precariedad laboral, invirtió enteramente la orientación de las intervenciones “flexibilizadoras”. Sostenemos que su contenido más poderoso es haber rescatado las relaciones y el contrato de trabajo de la esfera de las relaciones entre particulares, a la que habían sido confinados¹⁸.

Luces y sombras del proceso. Los especialistas reconocen un importante “blanqueo”; de hecho, se calcula que en 2003-2010 los asalariados registrados explican el 81 % del crecimiento del empleo (Damill, Frenkel y Maurizio, 2011: 51); pero ese mismo crecimiento dificulta distinguir entre la formalización de puestos no-registrados, y la inversión del tipo de puestos creados (de mayoritariamente informales, a formales). Y la contracara de esa notable *disminución proporcional del trabajo en negro* es que *el número absoluto de trabajadores precarios siguió creciendo*: para aquella medición de 34,5 %, se contabilizan 4.300.000. Creemos que una interpretación franca, que asuma las complejidades del proceso, debe reconocer tanto que *se ha interrumpido la creación institucional de empleo precario*, como que este no ha sido erradicado en absoluto. Y debería aceptarse que hay más que “restricciones” para avanzar, y que quizás existe una nueva base estructural de precariedad sobre la que se ha “normalizado” el capitalismo argentino post-90 (incapaz de perforar el piso de 30%), lo que también habla de la tolerancia social a la precariedad y a la ilegalidad que implica (Danani, 2012). Esta interpretación dialoga con los análisis que problematizan la capacidad del mercado de trabajo argentino de absorber mano de obra en condiciones de formalidad y razonable integración, tanto en lo “inmediatamente laboral” como en los entramados de relaciones sociales más amplias (Salvia, Stefani y Comas, 2007). Y da idea de lo mucho que, incluso en la misma dirección, queda por recorrer.

Las luces y sombras se exacerban al analizar la situación salarial, mediante la cual nos reencontramos con el trabajo no registrado. “Luces”, en cuanto en 2003 se inició una recuperación que no se ha detenido hasta ahora; “sombras”, porque su lentitud hizo que recién en 2007 se alcanzaran los niveles salariales previos a “la crisis” (Beccaria y Maurizio, 2013: 39, Cuadro I). La explicación es el devastador efecto distributivo de la devaluación de 2002, fenomenal transferencia de ingresos del sector del trabajo al del capital, por cuyo efecto la participación de aquel en el ingreso cayó a

¹⁷ Para un análisis comparativo y más detallado de las “políticas de precarización del trabajo” (incluidos sus fundamentos) y del PNRT, véase Danani (2012).

¹⁸ En ello, la inspección es crucial. Una idea del cambio la da el dato de que en 2003 había 22 inspectores en todo el país, y en julio de 2013 eran 548 (aún, muy insuficientes). (<http://www.trabajo.gov.ar/inspecciondeltrabajo/>).

un mínimo histórico cercano al 30% (Lindenboim, Kennedy y Graña, 2010). No es redundante recordar que *siempre hay ganadores*¹⁹. Así, al compararse la situación actual con “la crisis” puede verse la mejora distributiva, pero inmediatamente se observa que aún no llegaron a igualarse los mejores registros de los años ‘90, aun cuando éstos fueron a su vez inferiores a los de los ‘70 (Fernández y González, 2013).

Otra cuestión relativa a los resultados distributivos es la siguiente: en general, las observaciones coinciden en que políticas e instituciones contribuyeron a reducir la desigualdad; y también en que la política de salario mínimo, y las primeras intervenciones de la pos-convertibilidad (de sostenimiento de los ingresos inferiores), jugaron allí un papel decisivo. Es un dato positivo –que marca la importancia de las instituciones–, pero que debe complementarse con la atención en un proceso que se da simultáneamente, que es distinto en otros países de la región, como Brasil: aumenta la brecha salarial entre trabajadores registrados y no registrados *en los tramos inferiores de la distribución*, no en los superiores (Maurizio, 2013). Ello podría indicar que el salario mínimo es comparativamente menos efectivo en la política laboral argentina; y concretamente, que es operativo entre trabajadores registrados, pero no entre no-registrados. Dada la extensión del trabajo no registrado que antes problematizamos, y nuestras hipótesis al respecto, discriminar las diferentes situaciones resulta central para la elaboración de propuestas y medidas específicas.

Finalizando, otra arista del problema, simétrica a la del “motor del crecimiento y del empleo”: *¿hay un nuevo régimen de empleo?* Cuando observamos las políticas, respondemos afirmativamente; frente a procesos y resultados, la respuesta también es afirmativa, pero más provisoria; y al hablar de condiciones de mediano plazo, la respuesta es negativa. Concretamente, creemos que hasta aquí es innegable que las políticas laborales promueven la vigencia de los derechos laborales, y que en ello toma cuerpo un intervencionismo confrontativo con el paradigma neoliberal. Pero también sostenemos que ello no es suficiente para quebrar las bases sobre las que parecen estar funcionando diversas instituciones y prácticas, ni para alterar los balances distributivos. A la vez, los procesos siguen su curso y sus resultados están abiertos a nuevos cambios y realineamientos diversos. La disputa –tan político-partidaria como social– por imponer dirección a la acción estatal –unos, para conservar la presente; los otros, para modificarla– se ha extremado a lo largo de 2012 y 2013, abriendo interrogantes a la posibilidad de nuevos rumbos, de signos inciertos.

Nada de esto constituye una crítica maximalista que, como tal, suele ser fácil y estéril²⁰. En cambio, y en la convicción de que la vida social y política transcurre entre los extremos, alimenta las razones para estimular una discusión, desprejuiciada, como la que antes propusimos, sobre la capacidad de largo plazo del mercado laboral argentino para proveer bienestar y construir una sociedad menos desigual.

El segundo perfil de intervenciones reúne a la Asignación Universal por Hijo (AUH), al sector educativo y las obras sociales. La característica común es la de modificaciones en dirección a importantes ampliaciones de cobertura horizontal; *es decir, la protección llega a más población.* La AUH se origina en un instrumento de estatus controvertido, que analizaremos, y educación y obras sociales fueron reformadas al *amparo de leyes*. El contenido de las tres ampliaciones es progresivo. Por su

¹⁹ No es un episodio aislado: Manzanelli (2013) sostiene que durante “la posconvertibilidad” la tasa de ganancia empresarial es un 50 % superior a la de los ‘90, siendo su base aquel bajísimo nivel salarial y habiéndosele sumado crecientes rendimientos de productividad laboral no transferidos a salarios.

²⁰ Maximalista: Partidario de las soluciones más extremadas en el logro de cualquier aspiración (Diccionario de la RAE).

masividad, destacan la reforma de las asignaciones familiares (AAFF) con la AUH, y la política educativa.

La Asignación Universal por Hijo participa del sistema de AAFF, dentro de la Seguridad Social²¹. Fue creado por decreto “de necesidad y urgencia” (DNU)²², el N° 1602/2009, al que se agregó el N° 446/2011, de creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (en adelante, AUE), cuyo análisis subsumiremos en el de la AUH²³. En perspectiva, es la mayor modificación del sistema protectorio argentino, particularmente en la Seguridad Social, pues fue fundado un nuevo beneficio, dirigido a los hijos de los trabajadores informales y de las empleadas domésticas que perciban ingresos inferiores al mínimo; de desocupados y de trabajadores agropecuarios temporarios (Hintze y Costa, 2011; Arcidiácono y otros, 2013)²⁴. “Viraje”, “cuña” “ruptura” son distintos modos de conceptualizar una intervención diferente de toda otra, pues ha introducido un componente no contributivo en el sistema de seguridad social, y con ello amplió la protección a grupos familiares que en virtud de la inserción laboral de los jefes, nunca habían sido alcanzados por ella (Hintze y Costa, 2011; Grassi, 2012b; Arcidiácono, 2012; Pautassi y otras, 2013). Luego analizaremos las exclusiones.

La AUH es una transferencia monetaria por hijo hasta 18 años, del mismo monto que la mayor percibida por los asalariados formales, hasta allí únicos receptores de AAFF. El 80% se abona mensualmente y el 20% a fin de año, al constatarse el cumplimiento de las condicionalidades, que luego trataremos. Existe un límite de cinco niños por adulto titular, detrás del cual se adivina la eterna sospecha que pesa sobre el *pobre aprovechador*, que voluntariamente no trabajaría si cubriera sus necesidades²⁵; también muestra la ambigüedad entre la cobertura de niños y niñas y la titularidad del trabajador, pues claramente la unidad es el grupo familiar (Arcidiácono, 2012). La AUE es similar, pero el período de pago es el del embarazo. En ambos casos las condicionalidades se asocian a controles sanitarios y educativos; desde 2010, los primeros consisten explícitamente en la pertenencia al “Plan Nacer”, seguro público de salud federal, a cargo del Ministerio nacional desde 2004, destinado a niños/niñas hasta seis años de edad y mujeres embarazadas y puérperas (Roca, Golbert y Lanari, 2012; Arcidiácono y otros, 2013).

La cobertura horizontal de la AUH es muy amplia, pero no total ni universal: a mediados de 2013 se pagaban casi 3.300.000 beneficios (MTySS, con base en ANSES), y la conjunción con el sistema contributivo (que en mayo de 2013 modificó las escalas y extendió la cobertura), permitía estimar que el 84 % de la franja etaria estaba comprendida por alguno de los subsistemas de AAFF (los discapacitados no tienen

²¹ Este sistema tiene otros cuatro componentes: seguro social de salud, riesgos del trabajo, previsional y desempleo. En los '90 los tres primeros fueron casos de reformas hacia seguros de mercado y el de AAFF fue recortado en beneficios y población cubierta. El de desempleo fue creado en 1991 y no fue modificado. Su cobertura es bajísima (Curcio, 2011).

²² Los DNU, introducidos por la Reforma Constitucional de 1994, son decretos que bajo ciertas condiciones adquieren estatus de ley, aunque se tiende a atribuirles un estatus jurídico inferior, lo que implicaría menor capacidad de garantizar derechos. De todos modos, su derogación exige una ley (Bestard, s/f: 8).

²³ Coincidimos con Arcidiácono y otros (2013) en que se pretende aproximar la cobertura de los trabajadores informales a la de los formales, insinuándose un proto-sistema de asignaciones familiares para aquellos.

²⁴ El uso del término “informal” es conceptual (y políticamente) problemático, pues incluye condiciones y objetos diversos (asalariado precario o unidad económica no declarada). Aquí utilizamos el término remitiendo a los documentos, en cuanto se refieren a sectores que viven de su trabajo y se reproducen en condiciones críticas. Entre otros, ver: Lindenboim, 2003; Novick, 2007.

²⁵ El resultado es una peculiar desprotección: el sexto niño/niña no es cubierto por la AUH ni por el sistema, pues tampoco es alcanzado por la pensión para madres de *siete* hijos.

límite de edad)²⁶. La progresividad de la AUH es indudable, probablemente la mayor de todo el sistema de protección: llega a los dos quintiles de menores ingresos, y no se reportan denuncias ni quejas en contrario.

Hasta aquí, en sus propios términos la capacidad de protección de la AUH es óptima; es decir, llega a donde y a quienes se propone llegar, y es en ese terreno que caben las discusiones. Por ejemplo, respecto de la exclusión de franjas de independientes de bajos ingresos (monotributistas de categorías más bajas), que tienen ingresos equivalentes a los de otros grupos que sí cobran la AUH pero su condición formalizada les impide acceder a ella, lo que configura quizás la situación de mayor inequidad horizontal.

El análisis de la cobertura vertical (su capacidad de satisfacer necesidades) exige más cautela: los sucesivos aumentos (dispuestos por decreto) sostuvieron razonablemente el poder de compra en los casi cuatro años transcurridos (de \$ 220 en 2009, a \$ 460 en 2013), pero se sabe que los incrementos no anticipan la inflación sino que –como máximo– compensan las pérdidas pasadas. Aun así, hasta los más críticos reconocen el efecto positivo (e importancia) de la AUH en el presupuesto del hogar.

¿Cómo se posiciona la AUH en garantías y calidad institucional? Su mayor fortaleza es pertenecer a la seguridad social, nacida bajo *el principio de los derechos sociales*; derechos del trabajo, ciertamente, y por ello segmentados, pero cuya sola invocación históricamente se contrapuso a la asistencia vergonzante. En la actualidad ello la aleja –*lo decimos explícitamente*– de los programas de transferencias condicionadas (en adelante, PTC) (Bertranou, 2010; Hintze y Costa, 2011; Grassi, 2012b). Regresaremos a la cuestión.

Asimismo, desde el nombre esa pertenencia es interpelada en clave de *universalidad*, atributo en rigor ajeno a las reglas fundacionales del sector (originalmente protegía sólo a asalariados formales y derechohabientes). Doble paradoja es que esa convocatoria universalista llegue a través del *derecho al trabajo*, lo que configura una retórica redentora de los *trabajadores informales*, que por ser trabajadores “tendrían derechos”, y por informales, son víctimas de injusticia. Esas contradicciones del discurso pueden ser vistas como debilidades, pero si se mira el desarrollo reciente de la protección social, puede ensayarse otra interpretación y vérselas como *potencialmente* positivas, pues refieren a una población que históricamente no recibió estos beneficios y a la que en las últimas décadas se destinaron *políticas asistenciales focalizadas en la pobreza, con test de medios y contraprestaciones*. En tal sentido, aunque son evidentes los déficits institucionales, más aún desde un paradigma integral de derechos, puede decirse que las contradicciones y desgarramientos existen porque se interpone otra lógica, de sentido más protector y –de nuevo, *potencialmente*– más ciudadanizador ²⁷.

Esto último nos lleva al punto de las condicionalidades de salud y educación y al paralelo con los PTC. Se trata de una cuestión escurridiza, en la que es extendida la crítica –correcta, creemos– a la imposición de esas obligaciones por la desigualdad de trato respecto de los beneficiarios del sistema contributivo; así como porque estaría manifestando otra sospecha: la de que los grupos víctimas de pobreza e indigencia son incapaces de ocuparse de sus niños y niñas. Compartimos las críticas; pero es útil

²⁶ El cálculo incluye a los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la deducción impositiva que por hijo realizan los grupos de ingresos medios a altos.

²⁷ Disentimos con el empeño de Roca, Golbert y Lanari (2012) por argumentar que la AUH no introduce novedades en el sistema de protección; así refuerzan las raíces del “derecho al trabajo”, en lugar del potencial universalista del que es portadora.

distinguir entre condicionalidades en general –propias de los PTC– y requisitos que, como podría ser aquí a) involucran el ejercicio de derechos (el de niños y niñas a la atención de su salud y a la escolarización); b) no necesariamente implican denegación *de acceso* al beneficio, sino *condicionamiento* de la permanencia a la responsabilidad adulta. En algún sentido, podría considerarse que al final aguardan *más derechos, reconocidos como tales, no menos*. Como afirma Grassi, dado que niños, niñas y adolescentes son declarados sujetos de derecho, es obligación del Estado controlar su efectivización. Por supuesto, la obligación estatal no es de “superintendencia”, sino de garantizar condiciones y recursos, pero también deben atenderse “... las situaciones de asimetría [entre niños y adultos]”. Se trata, continúa Grassi, de una nueva tensión “... entre control y autonomía; [...] o entre el derecho público y el familiar privado, propia de las políticas sociales y de las regulaciones laborales” (Grassi, 2012: 27). Agregamos que ello podría cobrar aún más relieve en el marco de una sociabilidad dañada, resultado de la *destructiva transformación* neoliberal, que obliga a repensar, con principios y sin prejuicios, cómo reconstruir esos entramados. Desde ya, ni las razones conceptuales ni las histórico-políticas convierten a *estas* condicionalidades en virtuosas, ni apropiadas. Apenas nos proponemos llamar la atención sobre la *problematicidad de la cuestión*, para evitar el único pecado imperdonable: el del facilismo, en cualquiera de sus versiones.

El sector educativo: en este sector, un conjunto de leyes incorporaron compromisos de sostenimiento del salario docente²⁸ y de progresivo aumento del financiamiento²⁹; restablecieron la educación técnica en el nivel medio y el superior no universitario (eliminada en los '90); extendieron la obligatoriedad del nivel medio y repusieron la estructura de niveles y ciclos previa. La definición de la educación y el conocimiento como “...bien público y *un derecho personal y social*, garantizados por el Estado” (art 2, ley 26206/2006) y la responsabilidad primaria reconocida al Estado en la educación (pese al lugar natural y primario atribuido a la familia”, art 6, ídem), entretejen “decisiones exteriorizadas” y doctrina con importante valor simbólico de “contra-reforma”.

En general, los datos censales y los de la EPH indican que a lo largo de la primera década aumentó tanto la matriculación de los niveles inicial y secundario como la población que completó este último nivel. Sin embargo, deben tomarse con recaudos, porque la expansión de la escolaridad media fue previa a la obligatoriedad legal (Filmus y Moragues, citado por Sverdlick y Austral, 2012), y la magnitud de la crisis de inicio de siglo puede distorsionar las comparaciones puramente estadísticas³⁰. Por otra parte, no debe forzarse su interpretación: *sólo* informan cuánta población se incorpora *al sistema educativo actualmente existente*, y en ello el balance es positivo. No obstante, los especialistas expresan un único consenso pleno: el mayor y más acuciante problema del nivel secundario son el abandono, la repetición y la calidad, motores de una creciente diferenciación de circuitos educativos (Rivas, Vera y Bezem, 2011; Feldfeber y Gluz, 2011; Sverdlick y Austral, 2012; Gorostiaga, 2012). Contra ello apuntan políticas de objetivos específicos: FinEs, para la terminalidad del nivel primario y secundario; de mejoramiento de la educación rural, PROMER; y CONECTAR Igualdad, con objetivos de “inclusión digital”, con antecedentes regionales (Uruguay y Chile). Este último, en especial, constituye una intervención potencialmente innovadora

²⁸ Entre 1989 y 2002 la “carrera docente” y las demandas salariales motorizaron los más agudos conflictos sectoriales.

²⁹ Que como todo compromiso, requiere vigilancia para su cumplimiento.

³⁰ Carecemos de espacio para presentar y analizar la información correspondiente. Además de los textos ya recomendados, sugerimos Sverdlick, sobre datos de INDEC, Censo 2010; y SITEAL, con datos de IPE-UNESCO/OEI, base EPH/INDEC.

en términos institucionales y pedagógicos; pero “potencialmente” no asegura cumplimiento de objetivos; debe seguirse y evaluarse todo su desarrollo, muy dependiente de las políticas dirigidas al personal docente³¹. Resumiendo, el sistema presta razonables garantías para el ingreso, dejando pendientes las del egreso y condiciones de calidad.

Este segundo perfil se completa con el *Seguro Social de Salud (obras sociales)*, que por razones de extensión sólo caracterizaremos. Desde 2004 se dictaron tres normas relevantes: dos de ellas incorporaron como afiliados a dos sectores de histórica desprotección (trabajadores y trabajadoras monotributistas, los mencionados independientes de ingresos bajos y medio-bajos; y servicio doméstico), con lo cual se amplió la cobertura hacia sectores que por primera vez tienen esta cobertura; y la tercera norma creó un subsidio automático de ajuste por riesgo, para contrarrestar la tendencia a la selección adversa de los grupos de menores ingresos relativos (el SANO, Subsidio Automático Nominativo). En cambio, no se ha revisado la reforma realizada en los ‘90 (que ha permitido el ingreso del sector de la medicina prepaga), ni la canasta de servicios contenida en el Plan Médico Obligatorio (ver Fidalgo, 2013).

El *tercer perfil* de intervención corresponde *al sistema previsional*, cuya reforma, emblemática del ciclo neoliberal, vuelve a serlo actualmente; sus características son una notable expansión de la cobertura horizontal; beneficios de mayor alcance global, garantizados en cumplimiento y capacidad de satisfacción actuales; pero una estructura que no asegura esas condiciones a futuro, especialmente la cobertura poblacional.

La reestructuración de las condiciones de protección de los adultos mayores se realizó a través de tres leyes y un decreto: respectivamente, la ley 25.994/2004, que creó una jubilación anticipada de pago transitorio para quienes reunían los aportes exigidos pero no tenían la edad (hasta cumplirla); la ley 26.417/2008, de Movilidad de las Prestaciones, que introdujo el primer mecanismo público de cálculo para la movilidad de los haberes³², generando una garantía exigible; y la N° 26.425/2008, que eliminó el sistema de capitalización de administración privada y creó un único sistema de reparto, de administración estatal³³. Reconocemos el carácter refundacional del sistema previsional atribuible a la ley 26.425, pero sostenemos que la medida más directa y efectiva sobre la protección fue el Decreto 1454/2005, que creó un mecanismo de “regularización voluntaria de deudas” para quienes declararan haberse desempeñado como autónomos sin haber realizado los aportes correspondientes (mecanismo conocido como “moratoria”, pues permitió acceder a un muy conveniente plan de pagos, con claro subsidio público).

Al momento de elaboración de este trabajo, el sistema cubre a cerca del 90% de la población de 65 años y más (edad general de retiro). Obsérvese que en 2003 sólo el 68% del rango de edad estaba cubierto, y el aumento es enteramente atribuible a la “moratoria” (casi 2.500.000 altas). También esta expansión tuvo un perfil progresivo de dos órdenes: fue pro-mujer (grupo poblacional siempre en clara desventaja), al punto que casi dos millones de las altas fueron femeninas³⁴; y se concentró en hogares del primer y segundo quintiles (entre 2003-2011 la participación de los ingresos

³¹ Asimismo, persiste el modelo de “programas” (que antes llamamos “matricial”), que parece haberse arraigado en las políticas públicas.

³² Que, sin embargo, ha sido y es objeto de variadas críticas, doctrinarias y pragmáticas.

³³ En 2007 se dictó también la ley “de libre opción” N° 26.222, que permitía la migración desde el régimen de capitalización al de reparto (antes vedada). Su éxito fue bajo y perdió operatividad con la creación del nuevo sistema.

³⁴ Puede decirse que el sistema de seguridad social “trata mejor” a las mujeres en este tramo de la vida que en cualquier otro.

previsionales pasó de 9 a 15 % en el primero y de 14 a 25 % en el segundo). Adicionalmente, más que se duplicaron las Pensiones No-Contributivas, para sectores que ni siquiera accederían a la moratoria. La cobertura es la primera o segunda más alta de la región.

Políticas activas también actuaron sobre la la cobertura vertical: en los primeros años pos-crisis se dispusieron aumentos de suma fija para los segmentos inferiores, política de sostenimiento de ingresos que intensificó la capacidad redistributiva del sistema. Obviamente, ello produjo un objetivo retraso relativo de los haberes superiores, que recién hacia 2006 comenzaron a percibir incrementos, lo que dio lugar a un “achataamiento de la pirámide previsional”. La mayor presión social –y judicial, por causas iniciadas en tribunales– estimularon la sanción de la Ley de Movilidad. Su fórmula, aunque criticada, explica una recuperación de los haberes previsionales incluso más intensa que los de actividad. En conjunto, el aumento de ambas coberturas (*más adultos cubiertos, con haberes mínimos reales más altos*) motorizan el mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo, que al finalizar la década presentaba las tasas de incidencia de pobreza e indigencia más bajas.

Pregunta: ¿los beneficios provistos por este sistema están suficientemente garantizados? Respuesta: se trata de beneficios que integran la Seguridad Social, plenamente formalizados: sí, *una vez otorgados, gozan de las mayores garantías existentes*. Eso no significa imposibilidad de deterioro de las prestaciones (ante transferencias dinerarias, el principal factor es el inflacionario, hoy mismo evidente). Pero, sin que implique intangibilidad, decimos que estos beneficios gozan de dos soportes que prestan razonable resguardo: primero, se recortan sobre un ideario de derechos que da validez a las demandas y al merecimiento de la protección. Segundo, se concretan en una institucionalidad formalizada, de procedimientos y competencias establecidas, que funciona incluso ante el debilitamiento del reconocimiento social. En esa conjunción, en estos años creció el proceso de “judicialización previsional”, básicamente por reclamos por retrasos de haberes. Distintos cálculos estiman las causas acumuladas entre 200.000 y 400.000.

Deliberadamente hablamos de “un ideario de derechos”, sin especificar “derechos sociales”. El punto requiere reconocer lo ambiguo de la retórica de derechos que atraviesa al sistema previsional, especialmente el proceso de judicialización. “Ambiguo”, porque demandantes y jueces reponen las razones del “derecho contributivo”, mecanismo por el cual las personas reciben protección proporcional al pago de contribuciones a lo largo del tiempo. Por cierto, ello deriva de una doctrina de derechos sociales con ciudadanía plena en el Constitucionalismo y el Derecho de la Seguridad Social, pero que –debe reconocerse– se aproxima más a una concepción de derechos individuales, casi de propiedad. En tal sentido, colisiona con las prioridades de políticas y de la reforma de estos años, empezando por su menor contenido redistributivo y por el debilitamiento del sentido colectivo dado a la protección.

Como se ve, es una discusión que involucra las formas deseables de convivencia y sociabilidad. Pero advirtamos que la solidez de las condiciones actuales rige para los titulares en curso, no para quienes vayan cumpliendo la edad de retiro. Concretamente, la moratoria, llave para la expansión de la cobertura, tiene carácter extraordinario, puntual y no estructural; por ello, quienes hoy son trabajadores no registrados, oportunamente encontrarán que no reúnen los requisitos. La opción es tajante: *rediseño de las bases de la protección (nuevos criterios, financiamiento y arquitectura) o nueva moratoria*. De lo contrario, la altísima tasa de trabajo precario que analizamos en el primer perfil hará retroceder la protección alcanzada (de hecho, hay ya una caída de un

punto en 2011-2013). Pero ello requiere un consenso social cuyas condiciones no se avizoran hoy.

3. Balances (y conclusiones)

Nos propusimos analizar el desarrollo de sectores seleccionados de las políticas sociales argentinas en la primera “década larga del siglo”, procurando reconstruir sus procesos y analizar sus resultados alrededor de lo que llamamos su *capacidad de proveer protección a distintos sectores de la población*. Para ello, trabajamos sobre las políticas y condiciones laborales, sobre tres de los cuatro componentes del sistema de seguridad social que experimentaron modificaciones en el período y aludimos al sector educativo. Nuestra perspectiva fue de largo plazo, tanto por enunciar algunas líneas históricas principales, como por sugerir (o interrogarnos) sobre futuros desarrollos posibles.

Entendemos que lo expuesto permite realizar ciertos *balances, reconocer problemas pendientes, e identificar temas que requieren respuestas*:

- 1) Dijimos que la reforma estratégica del ciclo neoliberal fue la de las condiciones y políticas laborales, y el mismo carácter le atribuimos en el ciclo presente. Entre otras razones, es así por las condiciones en las que en Argentina vino dirimiéndose el cuestionamiento de la transformación neoliberal, fuertemente asentada en la tradición peronista y, consecuentemente, en la reivindicación de los *derechos del trabajo*. Aquí priorizamos dos aspectos –la creación de empleo pleno y la regularización de empleo precario– y postergamos otras intervenciones, subrayando así una agenda que pretende introducir cambios fundamentales en las condiciones de vida de segmentos mayoritarios. De hecho, obsérvese que *trabajo y Seguridad Social* son las nuevas vías de tematización de la *inclusión social, que en la década del ‘90 fue formulada en clave de asistencia (y trabajo asistencializado)*. Sin embargo, dijimos que los resultados distan de ser suficientes: la reconstrucción institucional, política y cultural requiere aún de más acciones, de mayor alcance, tanto en lo que hace al empleo (volumen y calidad) como a una mayor participación de los trabajadores en el ingreso. Esto implica mayores intervenciones en un funcionamiento por el cual el deterioro del salario viene manteniéndose en las últimas cuatro décadas y bajo distintos regímenes macroeconómicos, encontrando cada vez un piso inferior (Beccaria y Maurizio, 2008, 2013). Lograrlo es condición de toda mejora en el bienestar de las personas, y de una democratización social sustantiva.
- 2) En cuanto a las políticas propiamente sociales, desde el punto de vista de su capacidad de protección, la observación más contundente radica en la cobertura horizontal: puede verse que desde 2002 estas políticas *emprendieron una senda de expansión continuada de la protección a sectores no cubiertos*. Es preciso remontarse varias décadas hacia atrás para encontrar ampliaciones de la protección tan intensas y generalizadas como las descriptas. Por cierto, los procesos no han sido idénticos en lo protectorio, institucional ni político: sobre este final reiteramos que la creación de la AUH, la extensión de la cobertura previsional y la universalización de la educación media son las que entrañan mayor incidencia real y potencial en las condiciones de vida, así como las más progresivas –aunque con distintos énfasis– en orden a disminuir la extraordinaria *desigualdad* legada por el neoliberalismo. Ninguna otra registra efectos equivalentes en las condiciones de vida y en el fortalecimiento del sistema institucional.

- 3) En cambio, el balance sobre el *alcance* de la protección (¿hasta dónde y cuán satisfactoriamente se concreta?) es menos categórico: creció positivamente, sin duda, pero comparativamente lo hizo mucho menos que su extensión. En parte puede aceptarse que se trate de un movimiento “clásico” (más población protegida primero, luego consolidación de las prestaciones), pero los automatismos no existen; aún menos cuando en buena medida la capacidad de proveer satisfacción depende de la *calidad* de las políticas y de las instituciones, entrañablemente dañadas en las últimas décadas. El sistema educativo muestra descarnadamente que la universalidad puede no generar derechos efectivos si no se custodia la calidad, pues entonces no habría satisfacción genuina; esa es, justamente, la mayor incógnita actual. Los esfuerzos son valiosos, pero la advertencia es cruda y el desafío, enorme.
- 4) Creemos que estos resultados, globalmente más positivos, están amenazados por lo una *institucionalización insuficiente*. Nos referimos a la paradoja de que algunas de las políticas que resultan socialmente más democratizadoras sean las de institucionalización más débil en estos años: la AUH, por caso, potencialmente capaz de redefinir la relación entre seguridad social y asistencia, pero cuestionada en su instrumento. Es cierto que los DNU tienen “fuerza de ley”, pero el procedimiento elegido la privó del respaldo político que otorgan los procesos deliberativos. Una situación similar afecta a la moratoria previsional, también declarada por decreto del Ejecutivo, y que hoy abre interrogantes acerca de la protección para quienes se encuentran en condiciones de precariedad laboral.
- 5) Una segunda circunstancia amenaza la capacidad de protección vigente, o interpone serios obstáculos a su aún necesaria expansión: se trata de las resistencias sociales a un sistema de protección de corte redistributivo como el que ha ido tomando forma en estos años. A nuestro juicio, una parte importante de las demandas judiciales a título individual, o las protestas sociales en defensa de la preservación de la desigualdad de partida (como sentido genérico de la crítica al “achatación de la pirámide”) y de oposición a la redistribución de ingresos, de hecho caminan en esa dirección. Es posible que esté abriéndose el que podría ser el mayor interrogante hacia el futuro: quizás *la sociedad argentina haya perdido una parte sustantiva de su capacidad –si alguna vez la tuvo- de “democratizar el bienestar”*.

Para terminar, retomamos una observación que hicimos al inicio, referida a la denominación de “híbrida” de la arquitectura del sistema argentino de políticas sociales, por la coexistencia de principios y formas de organización institucional que en él se encuentran. Es erróneo creer que es una curiosidad argentina: ello está en la lógica de todo sistema con un componente corporativo fuerte, pues siempre demandará un sistema complementario para los grupos no comprendidos en el criterio meritocrático. Así es en el caso argentino, como analizamos en el trabajo y, en general, así es en otros países latinoamericanos. Aunque no sólo: he ahí el régimen “mediterráneo” europeo; o aún el británico, si se busca coexistencia de principios, con su paradigmático National Health System, junto a sistemas asistenciales fuertemente filantrópicos y residuales. En realidad, *sólo los sistemas universalistas son –en su concepción– autocontenidos, pues no requieren principios complementarios*³⁵. Pero, por cierto, es necesario construirlos... y sostenerlos.

La mirada final al sistema de protección social argentino resultante de esta primera década muestra que ha sido expuesto a un proceso *de desdibujamiento de los principios considerados “clásicos”*. En efecto, se puede decir que aquella mayor capacidad de protección, con acento en su expansión horizontal, proviene de un triple

³⁵ Véase el trabajo de Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2012)

movimiento: *una reinterpretación de las categorías* (un singular universalismo dirigido “a todos los trabajadores”); *la redefinición empírica de las categorías de población* (la incorporación de trabajadores “informales” en el componente de la AUH o la incorporación de monotributistas en las obras sociales); y *de la generación de mecanismos institucionales que eluden las propias reglas* (vg, declarar haberse desempeñado como independiente para ingresar a la moratoria). A menudo, los argumentos sólo comparten aquella pretensión: *ampliar la protección*. Ha ido conformándose así una retórica que echa raíces –y produce, al mismo tiempo– un universalismo sui generis, cuyos contornos están dados por una invocación de derechos en la que conviven la demanda de cobertura total y el reconocimiento de la diferencia y el mérito. Estamos ante un proceso aún abierto.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*, Buenos Aires: Del Puerto.
- Alonso, Guillermo y Valeria Di Costa (2011). “Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010”, Ponencia en el VI Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, 6 al 8/7/2011.
- Arcidiácono, Pilar (2012) *La política del “mientras tanto”*, Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, Pilar, Gustavo Gamallo, y Mora Straschnoy (2013). “Políticas Sociales no contributivas en Argentina”. 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires.
- Barba, Carlos (2005). *Paradigmas y regímenes de Bienestar*, Costa Rica, FLACSO.
- Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo (1993). *La nueva oscuridad de la Política Social*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- Beccaria, Alejandra y Claudia Danani (2012). “La política previsional argentina 2003-2011: balances, desafíos e incógnitas sobre la protección”, *Argumentum* N° 4- UFES.
- Beccaria, Luis (2007). “Pobreza”, en Torrado, S. *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario*. Buenos Aires: Edhasa.
- Beccaria, Luis (2004). “Reformas estructurales, convertibilidad y mercado de trabajo”, en Boyer, R. y Neffa, J. (coord.) *La economía argentina y su crisis*, Buenos Aires: Miño y Dávila/CEIL-Piette.
- Beccaria, Luis y Roxana Maurizio (2013). “Mercado de trabajo y la distribución del ingreso. Lo sucedido en los 2000 y sus contrastes con los noventa”, en *Voces en el Fénix* N° 22. Buenos Aires: UBA.
- Beccaria, Luis y Roxana Maurizio (2008). “Mercado de trabajo y distribución funcional del ingreso”, en Lindenboim, Javier (compilador): *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- Belmartino, Susana (2007). “Los servicios de atención médica. Un legado histórico de fragmentación y heterogeneidad” en Torrado, S. (organiz) *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario*, Buenos Aires: Edhasa.
- Belmartino, Susana (2005). *La atención médica argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belmartino, Susana y Carlos Bloch (1994). *El sector salud en Argentina. 1960-1985*. Buenos Aires: OPS.4
- Bentancur, Nicolás (2007). “¿Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas? las reformas de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005-2007)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 16. Uruguay.
- Bertranou, Fabio (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares*, Buenos Aires: OIT.
- Bestard, Ana (s/f) “Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional: ¿por qué mediante decreto de necesidad y urgencia?”. Disponible en

<http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/bestard-asignacion-universal-por-hijo-enfoque-de-derechos-y-marco-constitucional.pdf>

- Biernat, Carolina y Karina Ramacciotti (2008). “Las madres y sus hijos en foco”, en Barry, Carolina; Ramacciotti, Karina y Valobra, Adriana (Ed.) *La Fundación Eva Perón y las mujeres*, Buenos Aires: Biblos.
- Braslavsky, Cecilia, Juan C. Tedesco y Ricardo Carciofi, (1983) *El Proyecto Educativo Autoritario*, Buenos Aires: FLACSO.
- Comas, Guillermina (2009). “Intermitencias: informalidad laboral y política social en el Gran Buenos Aires”. Ponencia en el 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires: ASET.
- Curcio, Javier (2011). “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI”, en Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.
- Curcio, Javier y Alejandra Beccaria (2011). “Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010”, en Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina*, Buenos Aires: UNGS.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (2011). Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: Argentine experience. OIT.
- Danani, Claudia (2013): “Estatidades en disputa: recrear la protección social, refundar el Estado”, en Ziccardi, Alicia, Carmen Midaglia y Verónica Villarespe (coord.) *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires. CLACSO-CROP.
- Danani, Claudia (2012): “La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010”, en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica* N° 135-136.
- Danani, Claudia y Susana Hintze (2011): “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”, en Danani, C. y S. Hintze (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina*, Buenos Aires: UNGS.
- Danani, Claudia y Susana Hintze (2010). “Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo” en *Reflexión Política* N° 24, Año 12.
- Danani, Claudia y Javier Lindenboim (2003). “Trabajo, política y políticas sociales ¿hay algo de particular en el caso argentino?” en Lindenboim, J. y C. Danani, (coord.) *Entre el trabajo y la política. Las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Biblos.
- Fernández, Ana y Mariana González (2012). “La desigualdad en los ingresos laborales. Su evolución en la posconvertibilidad”, en *Apuntes para el Cambio* N° 3.
- Fidalgo, Maitena (2013) *La transformación de la Seguridad Social en salud: la política de libre elección de obra social. 1990-2010*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. Buenos Aires. UBA.
- Filgueira, Fernando; C Molina, J. Papadópulos, J. y F. Tobar (2006). “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida” en Molina, C. (editor) *Universalismo básico*, México: DF. BID/Planeta.
- Filgueira, Fernando (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”, en Roberts, Brian (editor) *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO/SSRC.
- Fleury, Sonia (1994) *Estado sem Cidadãos. Seguridade Social na América Latina*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Golbert, Laura (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, Buenos Aires: MTEySS.

- Golbert, Laura (2008). “Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón”, en Barry, Carolina, Karina Ramacciotti, y Adriana Valobra *La Fundación Eva Peron y las mujeres*, Buenos Aires: Biblos.
- Gorostiaga, Jorge (2012). “Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿hacia una educación más igualitaria?”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Volumen 21, Número 1, pp 141-159.
- Grassi, Estela (2012a). “Conceptualización de la política social y la reproducción de la vida”. “II Seminario Latinoamericano sobre Desigualdad y Políticas Socio-laborales en Perspectiva Comparada”, Quito: Instituto Altos Estudios Nacionales. 20 y 21/11/2012.
- Grassi, Estela (2012b). “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Ente la novedad y la tradición”, en *e-l@tina*, Número 39.
- Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, Estela (1989). *La mujer y la profesión de Asistente Social. El control de la vida cotidiana*, Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, Estela y Claudia Danani (2009) *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*. Buenos Aires: Espacio.
- Gudynas, Eduardo, Rubén Guevara y Francisco Roque (2008) *Heterodoxos*, Montevideo: CLAES.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2003) *Memoria detallada del Estado de la Nación*. Mimeo.
- Hintze, Susana (2006) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*, Buenos Aires: Espacio.
- Hintze, Susana y María I. Costa, (2011) “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, en Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina*, Buenos Aires: UNGS.
- Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (2010). Disponible en <http://78.46.95.73:8080/jspui/bitstream/123456789/1515/1/Cap%204.pdf>
- Isuani, Aldo (2006) “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces, Guillermo y otros *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Buenos Aires: Banco Mundial.
- Isuani, Aldo (1988) *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social en la Argentina*, Buenos Aires: CEAL.
- Lindenboim, Javier (2007). “La fuerza de trabajo en el siglo XX”, en Torrado, S. (comp) *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*, Buenos Aires: EDHASA.
- Lindenboim, Javier (2003). “El mercado de trabajo en la Argentina en la transición secular”, en Lindenboim, J. y Claudia Danani, *Entre el trabajo y la política. Las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Biblos.
- Lindenboim, Javier, Damián Kennedy, y Juan Graña (2010). “El debate sobre la distribución funcional del ingreso” en *Desarrollo Económico* N° 196.
- Lo Vuolo, Rubén (2010) *Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina*, Buenos Aires: CIEPP.
- Luna, Juan Pablo y Fernando Filgueira (2009). “The Left Turns as (Multiple) Paradigmatic Crises”, en *Third World Quarterly* Volume 30, Issue 2. Routledge.
- Manzanelli, Pablo (2012). “La tasa de ganancia durante la posconvertibilidad”, en *Apuntes para el Cambio* N° 3.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina*. Universidad de Costa Rica.
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez Ancochea (2012). *The Double Challenge of Market and Social Incorporation*. DesiguALdades.net-RNIIA. Disponible en: http://www.desigualdades.net/bilder/Working_Paper/27_WP_Martinez_Franzoni_and_Sanchez-Ancochea_online.pdf
- Molina, Carlos (editor) (2006) *Universalismo básico*. México: DF. BID/Planeta.

- Novick, Marta (2007). “Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003 – 2007”. OIT/ISIE. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125983.pdf
- Offe, Claus (2010). “What, if anything, might we mean by "progressive" politics today?.” Disponible en <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Soc924-2011/Offe%20--%20progress%20.pdf>
- Pautassi, Laura, Pilar Arcidiacono y Mora Straschnoy (2013). *Asignación Universal por Hijo de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. CEPAL/UNICEF.
- Pérez Irigoyen, Claudio (1990). “Política Pública y Salud” en *VVAA: Estado democrático y Política Social*, Buenos Aires: Eudeba.
- Ramacciotti, Karina (2009) *La política sanitaria del Peronismo*, Buenos Aires: Biblos.
- Repetto, Fabián y Fernanda Potenza dal Masetto (2011). *Protección Social en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rivas, Axel, Alejandro Vera, y Pablo Bezem (2011). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe 2010*. CIPPEC.
- Salvia, Agustín (2007a). “Consideraciones sobre la transición a la modernidad” en Salvia, Chavez Molina *Sombras de una marginalidad fragmentada*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Salvia, Agustín, Federico Stefani, y Guillermina Comas (2007b). “Informalidad y marginalidad en los mercados de trabajo en la Argentina de la post-devaluación” en *Laboratorio* N° 21, Año 9.
- Sverdlick, Ingrid y Rosario Austral (2013). *La situación educativa en Argentina. Panorama general en base a los Censos 2001 y 2010*, Buenos Aires: Fresce/AECID/AEB.
- Tenti, Emilio (1989). “El Estado Educador” en *VVAA Estado democrático y Política Social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Torre, Juan C. y Lilia Pastoriza (2002). “La democratización del bienestar”. En: J.C. Torre (dir): *Los años Peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Varios autores (2012). “El patrón de acumulación emergente desde el fin de la convertibilidad. Conversaciones (Arceo; Palomino; Salvia, Teubal)”. *Argumentos* N° 14. Instituto Gino Germani/FSOC. UBA.