

La Seguridad Social en Argentina a partir del cambio de gobierno (2015-2016)

Social Security in Argentina since the change of government (2015-2016)

Por Jorge Tirenni*

Fecha de Recepción: 25 de enero de 2016.

Fecha de Aceptación: 08 de marzo de 2016.

RESUMEN

En los últimos años, las políticas de Seguridad Social en la Argentina basadas en prestaciones contributivas y no contributivas han mejorado en su calidad y crecido de manera sostenida. A partir de estas consideraciones, el objetivo de este artículo se centra en la reflexión sobre el futuro de estas políticas, a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015. De esta manera, surge el interrogante siguiente: ¿podrá sostenerse en el tiempo dicho sistema de protección social o se transformará al calor de las nuevas políticas públicas? Con el fin de abordar dicho dilema, el presente trabajo analizará, en primer lugar, las principales políticas de Seguridad Social en el nivel nacional, indagando sobre sus principales características, lineamientos, tipo de cobertura e inversión. Esto permitirá identificar los principales grupos sociales beneficiados de dichas políticas. En segundo lugar, se observará cómo estas prestaciones han impactado positivamente en algunos de los indicadores sociales más relevantes. Vinculado a este diagnóstico, el

tercer punto, plantea algunos escenarios en el mediano plazo, tratando de identificar tendencias específicas de nuestro sistema, y finalmente, se abordarán algunas conclusiones tentativas.

Palabras clave: *Seguridad Social, Escenarios, Prestaciones.*

ABSTRACT

In recent years, Social Security policies in Argentina based on contributory benefits and non-contributory have improved in quality and grown steadily. From these considerations the purpose of this article focuses on reflection on the future of these policies from the change of government in December 2015. Thus, the following question arises: can be sustained over time this system of social protection or heat will become the new public policies?. In order to address this dilemma this paper will examine, first, the main social security policies at the national level, inquiring about its main features, guidelines, type of coverage and invest-

* Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Ciencia Política y doctorando en Ciencia Política por la UCA/UBA. Docente-investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Correo electrónico: jortirenni@yahoo.com.ar

ment. This will identify the main social groups benefit from these policies. Second, it will be seen how these benefits have a positive impact on some of the most relevant social indicators. Linked to this diagnosis, the third point raises some scenarios in the medium term, trying to identify specific trends of our system, and finally, some tentative conclusions were addressed.

Keywords: *Social Security, Scenarios, Features.*

Introducción

El proyecto que surge del voto popular el 22 de noviembre de 2015, se postula como un cambio importante en relación al que gobernó la Argentina entre el periodo 2003 y 2015. En este sentido, el análisis de la Seguridad Social (de aquí en adelante, SS) en nuestro país, a partir de los primeros pasos del gobierno del Presidente Mauricio Macri, son muy relevantes para identificar tendencias y en particular, los cambios en la orientación de una política tan importante de la protección social.

Si bien en la campaña electoral y durante sus primeros meses, el PRO reconoció logros en las Políticas de SS, surge la necesidad de pensar una serie de interrogantes que se plantea este artículo: ¿cuánto de lo realizado hasta el momento puede considerarse como un piso básico de derechos que pueden garantizarse? ¿En el caso de ser garantizados, se podría subir algún escalón de mayor inclusión social? ¿Qué escenarios en el mediano plazo se podrían enumerar como posibles? Y finalmente, ¿qué elementos se podrían tener en cuenta para incrementar la protección social a partir del nivel existente?

Sin duda, en un escenario de estas características avanzar en estos interrogantes, pueden entenderse como una tarea compleja. No obstante, pueden destacarse algunas perspectivas ante el cambio de gobierno y evaluar consideraciones al respecto. Para ello en una primera parte del trabajo, analizaremos la protección en SS. En segundo lugar, se realizará un bre-

ve diagnóstico de la situación social, tomando algunos datos básicos. En tercer lugar, se plantearán algunos escenarios posibles trabajando con algunas estimaciones, teniendo cuenta el poco tiempo transcurrido en relación a la asunción del nuevo gobierno a partir del 10 de diciembre, y finalmente, desarrollaremos algunas conclusiones tentativas.

Acerca de la protección en Seguridad Social

Si bien la SS puede abordarse de diferentes sentidos (Spicker, Leguizamón y Gordon, 2009) entendemos que se define como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2011: 3).

En nuestro caso, analizaremos las políticas de SS, principalmente desarrolladas por su organismo rector la Administración Nacional de la Seguridad Social (de aquí en adelante, ANSES), basado principalmente en prestaciones a la niñez, a la adolescencia, a la juventud, a los adultos mayores y a los desempleados. Es decir la oferta nacional de prestaciones de tipo contributiva y no contributiva¹.

1 Según la Organización interamericana de la Seguridad Social (OISS) las prestaciones contributivas son prestaciones de tipo económicas cuya concesión está generalmente supeditada a un período mínimo de cotización (en determinados casos), siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos. En el caso de las no contributivas, son prestaciones econó-

En este marco, comenzaremos analizando estas últimas prestaciones, en las cuales se destacan:

(l)os programas de transferencias condicionadas utilizados por distintos países de la región como mecanismo de lucha contra la pobreza y la desigualdad. La estructura de dichos programas: “se basa en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o extrema pobreza que tienen uno más hijo menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini y Madariaga, 2011: 13).

Un ejemplo de esta prestación es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (de aquí en adelante AUH) implementada en la Argentina a partir del 1 de noviembre de 2009. Orientado a hijos de trabajadores no registrados y del servicio doméstico cuya remuneración sea menor al salario mínimo, vital y móvil y los desocupados que no se encuentren percibiendo seguro por desempleo (Ley 24.013), ha sido un cambio sustancial en los programas de transferencias monetarias desarrollados hasta ahora. La necesidad de avanzar hacia un sistema institucional que ampliara la cobertura del sistema contributivo de asignaciones familiares, motivó el dictado del Decreto N°1602 de fecha 29-10-2009, modificatoria de la Ley 24.714 de Asignaciones Familiares, que crea la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”.

Se han desarrollado muchos estudios del impacto y de los resultados positivos del programa, tales como la posibilidad de elección

para consumir, la eliminación de intermediarios, la regularidad del pago, la percepción como un “derecho” de la prestación, la mejora en la calidad alimentaria y en los ingresos familiares, y por lo tanto, disminución de la desigualdad, la pobreza e indigencia. Así también, se verifica la reducción de la desigualdad territorial y social, la disminución del trabajo infantil, el cuidado preventivo en salud y el acrecentamiento de la asistencia escolar (Mazzola, 2015). Esto en parte, ha permitido un consenso mayoritario de dicha iniciativa en el plano partidario, social, religioso, sindical y empresarial.

En el mes de abril del año 2011, y a través del Decreto 446/2011, se amplió la cobertura de Seguridad Social a las mujeres embarazadas desde la semana doce de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, a través de la Asignación por Embarazo para Protección Social. Esta prestación amplía la protección de la AUH a los mismos sectores sociales.

En suma, estas dos prestaciones se han incorporado a la SS, según datos estadísticos de ANSES del mes de diciembre de 2015, la AUH incluye a 3.723.763 de niños, niñas y adolescentes del todo el país, como así también a 86.633 embarazadas. Además, con la Ley 27.160 estas prestaciones tendrán las actualizaciones correspondientes a partir de marzo de 2016 y esto es un avance importante porque se han equiparando dichas prestaciones con las asignaciones familiares.

El segundo grupo social en donde se extendieron los derechos, es el de los jóvenes que no estudian ni poseen un empleo o si trabajan tienen bajos ingresos, franja etaria que va de los 18 a 24 años. Las problemáticas vinculadas a la juventud se asocian a varios aspectos que van desde el desempleo, el subempleo, la informalidad laboral, la postergación del derecho a formar una familia, la constitución de hogares que no logran independizarse de los padres, y hasta familias enteras hacinadas en viviendas precarias (villas, asentamientos,

micás que se perciben, encontrándose personas en situación de necesidad y careciendo de recursos suficientes para su subsistencia, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo.

etc.), transitorias (hoteles, pensiones, inquilinatos y hogares) o directamente en situación de calle. Teniendo en cuenta esta situación:

(E)n las últimas décadas los jóvenes sufrieron con especial rigor los fenómenos de pobreza, indigencia, desigualdad e inserción laboral precaria originadas principalmente en la expulsión del segmento de bajos recursos del sistema educativo formal, lo que ocasiona graves dificultades de la población económicamente activa del grupo que abarca de los 15 a 29 años (Arroyo, 2009: 133-134).

La vulnerabilidad social no sólo restringe las posibilidades de acceder a una educación de calidad sino que, además, afecta el rendimiento e influye en los niveles de deserción escolar. Además, la falta de incentivos produce que muchos niños y jóvenes se ven obligados por sus necesidades, a abandonar los estudios para insertarse tempranamente en el mercado laboral en condiciones precarias e informales. El desfasaje entre oferta-demanda de mano de obra y la falta de calificación y experiencia laboral obstaculizan enormemente el acceso al primer empleo (Rodríguez, 2003).

En este marco, en el año 2014 se lanza el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (de aquí en adelante, PROGRESAR) y que consiste en una prestación no contributiva² destinada a brindar apoyo económico a los jóvenes entre los 18 y los 24 años (inclusive) que deseen completar sus estudios, de cualquier nivel educativo. Además, de brindar

herramientas para la inserción laboral, contempla el cuidado de los hijos para facilitar el estudio cuando esta situación fuese necesaria. El crecimiento de la cantidad de jóvenes incorporados al programa, ascendió desde junio de 2014 a diciembre de 2015 un 315,56%, llegando hacia diciembre de 2015 a 904.950 jóvenes (ANSES, 2015).

Es importante destacar el impacto del programa: el 42% asiste en el nivel secundario, lo que implica un fortalecimiento en este nivel estudios, caracterizado por alta deserción. Asimismo, el 19% de los estudiantes es universitario; el 17,3% cursan talleres o cursos aprobados por el Ministerio de Trabajo; el 16,4% transita el terciario y el restante 5,3% se ha incorporado a la educación especial y primaria. Esto permite interpretar que la oferta de formación se distribuye de manera equilibrada en función de la demanda del mercado laboral (ANSES, 2015).

Es interesante analizar el universo previsto para este programa, llegando a desocupados, trabajadores registrados y no registrados con un salario menor cuatro salarios mínimo vital y móvil y su grupo familiar con iguales condiciones; trabajadores de temporada, con prestación por desempleo o beneficiarios que perciban una jubilación o pensión (contributiva o no contributiva) provincial, municipal, titulares de la AUH, Asignación por Embarazo, Monotributistas sociales y personal de casas particulares.

Como observamos, hasta el momento dos características básicas pueden rescatarse de las nuevas prestaciones: a. La AUH, el Asignación por embarazo y el Plan Progresar se han institucionalizado reconociéndose como integrantes de la SS y no dentro de la Asistencia Social, tal como fueron sus primos el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Plan Familias o el Programa INCLUIR. Esto conlleva a un estatus diferente e impacta notablemente en el tipo pago y en la remuneración; b. una prestación de SS es un derecho, por lo tanto, más

2 De acuerdo a los requisitos previstos en la normativa, la prestación podrá ser percibida por aquellos jóvenes que acrediten estar inscriptos o asistan a establecimientos de gestión estatal del nivel Primario, secundario, terciario, universitario, bachilleratos populares y centros de formación profesional registrados ante el Ministerio de Educación o el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

allá de la informalidad laboral se construye una ciudadanía por fuera de la estigmatización del plan social. Además, se parte de un “piso” que puede permitir acceder más fácilmente a otros potenciales beneficios, como tarifas sociales, préstamos hipotecarios, descuentos impositivos, incrementos automáticos vía SS, ecétera.

Las prestaciones contributivas y sus transformaciones

Ahora bien, también existieron cambios notorios en las prestaciones contributivas, principalmente en las asignaciones familiares. Es por ello que el año 2003 se conformó el Sistema Único de Asignaciones Familiares. Esto permitió al Estado nacional abonar las Asignaciones Familiares a los trabajadores por sus cargas de familia sin intermediarios. Esto facilitó un sistema de control, validación, liquidación y pago, a los trabajadores que se desempeñan en relación de dependencia en la actividad privada y pública, eliminando el Fondo Compensador y evitando las arbitrariedades que realizaban muchas empresas.

En septiembre de 2012, se conforma un cálculo con los ingresos del grupo familiar, lo que implica un nuevo rango (el cuarto) para el cobro de dichas prestaciones. Este esquema elimina la posibilidad de que una familia pueda cobrar la asignación familiar y al mismo tiempo realizar la deducción por hijo de ganancias. Finalmente, teniendo en cuenta los cambios sociales y culturales de las últimas décadas, a partir de mayo de 2013 las asignaciones familiares son percibidas siempre por la madre, en forma independiente de quien genere el derecho. Según la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social, los niños, niñas y adolescentes beneficiados por esta prestación comprenden un total de 3.031.745, a diciembre de 2015.

Otra política de incorporación a la SS es la franja de adultos mayores, quienes fueron comprendidos por dos planes de inclusión de-

sarrollados en 2005 y en 2014, respectivamente. El primer Plan de Inclusión Previsional (comúnmente llamado moratoria previsional) tuvo como objetivo incorporar al ámbito de la SS a aquellos adultos mayores, castigados por los cambios registrados en el mercado de trabajo y el sistema previsional durante el proyecto neoliberal. En particular, se aboca al cambio en la edad jubilatoria y los años de servicios necesarios para acceder a la prestación previsional, personas que se encontraban en una situación de vulnerabilidad social al no contar con un haber jubilatorio³. Las consecuencias de esta política implicaron incorporación al sistema previsional de una amplia mayoría, superando la cantidad de 2,6 millones de personas (Golbert, 2010).

En este contexto, el Plan de Inclusión Previsional fue complementado por otras medidas que favorecieron al financiamiento del aumento de la cobertura. En este sentido la Ley 26.222 de libre opción jubilatoria sancionada en 2007, permitió el traspaso de afiliados del régimen de capitalización individual al de reparto, lo que significó un aumento cercano a 2 millones de aportantes al sistema público.

Posteriormente, con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino en 2008 por medio de la Ley 26.425, los dos regímenes previsionales vigentes hasta el momento (capitalización individual y reparto) se unificaron en un solo: el público y de reparto.

3 El principal instrumento por medio del cual se implementó el Plan de Inclusión Previsional a partir de enero de 2005, fue el Artículo 6 de la Ley 25.994 y el Decreto 1454/05, el cual reglamentó la Ley 24.476 y permitió que los trabajadores autónomos con problemas en sus aportes se pudieran inscribir en un plan de facilidades de pago para acceder al beneficio previsional, permitiendo el descuento de la deuda de la prestación mensual hasta 60 cuotas.

En el año 2014, se lanza el Plan Previsional II (Ley 26.970), lo que ha implicado la inclusión de 588.471 personas al sistema previsional hacia diciembre de 2015, según datos de ANSES, logrando de esta manera estar cerca de la universalización de la cobertura.

Finalmente, el Congreso Nacional mediante la Ley 26.417, con el fin de hacer efectiva la mejora en los ingresos de las prestaciones previsionales reconoce una movilidad a partir del 1º de marzo de 2009. A partir de la sanción de la Ley se estipulan dos aumentos anuales, en los meses de marzo y septiembre de cada año, que permiten mantener el valor de todas las prestaciones. Desde marzo de 2009 hasta septiembre de 2015 se alcanzó una movilidad acumulada del 523,05% (ANSES, 2015).

El índice de movilidad jubilatoria combina la variación de los salarios con el incremento de los recursos tributarios, esto tiene otro efecto multiplicador muy importante. El aumento de los salarios de los trabajadores incrementa las prestaciones previsionales, lo que impacta directamente en la demanda de bienes y servicios de la economía, volviendo a acrecentar la recaudación tributaria lo que permite un incremento de los recursos para la movilidad.

Esto complementa, como ya habíamos mencionado, con un segundo índice de movilidad para Asignaciones Familiares (contributivas y no contributivas), previsto para aplicarse para marzo de 2016. Esto posibilitará mantener el poder adquisitivo de estas prestaciones, tan relevantes para los ingresos de menor rango en nuestra sociedad.

Por último, cabe considerar el Seguro de Desempleo, que a diferencia de las prestaciones anteriores no tuvo prácticamente modificaciones y que rige desde el año 1992, por medio de la Ley de Empleo 24.013. Si bien contempla derecho al cobro de las asignaciones familiares, los aportes previsionales y a la cobertura médico asistencial, es la única que

se enmarca bajo el paradigma de focalización, lo que implica una escasa cobertura de 63.190 beneficiarios (6,52% del total de desocupados) y baja remuneración⁴.

Como observamos, la Argentina⁵ tenía hacia diciembre de 2015, según la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social en base a la información SIPA, una alta cobertura en adultos mayores de 98,1%, en niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años de un 65,3% y jóvenes entre 18 y 24 años que no estudian, no tienen empleo o poseen bajos ingresos de un 60,1%. No obstante, parece bajo el nivel de cobertura del seguro de desempleo, teniendo en cuenta la cantidad de personas sin trabajo.

El Estado nacional a partir de esta cobertura ejecuta prestaciones a 17 millones de personas aproximadamente, con políticas contributivas y no contributivas. Sin embargo, estas se complementan con otras políticas como las Pensiones no contributivas⁶ con 1.489.000 beneficiarios que gestiona el Ministerio de De-

4 Consiste en el pago mensual de una suma básica determinada en función de la mejor remuneración normal y habitual de los últimos seis meses trabajados, y por una duración que se establece sobre la base de la cantidad de meses efectivamente trabajados y aportados, durante los últimos tres años anteriores a la fecha de despido. Esto implica que el tope de cuotas a percibir es de 12 meses.

5 En este caso, estamos analizando las políticas en el nivel nacional, no hemos estudiado otros niveles, ya que el universo de la SS es complejo y tiene varios niveles teniendo particularidades sociales, urbanas y territoriales de nuestro país.

6 Consta de una remuneración correspondiente al 70% de la jubilación mínima, otorgándose pensiones a la vejez a personas mayores de 70 años; las de invalidez a quienes presenten un 76 % o más de discapacidad; y las destinadas

sarrollo Social de la Nación pero que financia ANSES, el Programa Conectar-Igualdad que permitió la entrega de 5.317.027 de notebooks a alumnos de las escuelas secundarias públicas entre 2010-2015, como así también, los préstamos a los jubilados y pensionados con la Tarjeta Argenta y el Programa de créditos hipotecarios PRO.CREAR, financiados por la SS (ANSES, 2015).

A continuación, veremos la vinculación de las prestaciones y algunos indicadores sociales a tener en cuenta con el propósito de completar el diagnóstico de la SS en la Argentina.

Situación social y Seguridad Social: un análisis necesario

Hay algunos indicadores que tomaremos como paradigmáticos para analizar el valor de la SS en el bienestar de la población, ya que es muy “importante la seguridad social para la lucha contra la pobreza, indigencia y desigualdad, y de todos los derechos sociales fundamentales, no sólo para los hechos actuales sino futuros” (Spicker, Álvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 267).

El primer punto a tener en cuenta es la mortalidad infantil, reflejo de múltiples variables que afectan la salud de los niños como la calidad de atención sanitaria, las condiciones ambientales, el nivel socioeconómico de la familia, la comunidad y el proceso reproductivo particular. Las inequidades no sólo están vinculadas a la calidad del sistema de salud sino, más ampliamente, al nivel de condiciones de vida de cada región del país. El poder adquisitivo, el nivel educativo, la edad de las mujeres y el acceso a la información son factores determinantes para la salud de las madres.

La edad en que se produce la concepción es también un factor determinante para la salud de las madres. Es reconocido que las madres

prematuras, niñas y adolescentes, en particular las pobres y excluidas, corren con mayores riesgos de morbilidad y mortalidad materna. El embarazo prematuro trae otros problemas como la dificultad de completar el proceso educativo, impedimento para encontrar un trabajo que garantice el bienestar de la madre y el hijo, lo que suele conducir a situaciones de mayor vulnerabilidad (UNICEF, 2014).

En conclusión, existe una fuerte vinculación entre los indicadores de salud, educación, mercado laboral y los niveles de pobreza (ver cuadro nº 2). Es por ello que podemos avanzar en pensar que la batería de prestaciones como la AUH, la Asignación por embarazo (que implican incorporarse al Plan Nacer/Sumar) han contribuido en la disminución de la mortalidad infantil (Kliksberg, 2015).

a madres a aquellas que tengan de 7 o más hijos biológicos o adoptivos.

Cuadro n°1:
**Muertes de niños menores de un año de edad en un año determinado
por cada 1000 niños nacidos vivos en el periodo 2003-2014**

Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
mortalidad	16,16	15,15	14,7	14,29	11,78	11,44	11,11	10,81	10,52	10,52	10,24	9,96

Fuente: CEPAL.

El segundo elemento a tener en cuenta es las personas en situación de indigencia así como los hogares con ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica de alimentos. Si bien no hay estadísticas oficiales al respecto, podemos tomar indicadores de dos instituciones con enfoques diferentes a la problemática, como es el caso Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica, quién destaca que dicho indicador llega a un 6,4% (año 2014) y el Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (de aquí en adelante, CESO), quien lo fija en 4,2%. En los dos casos se redujeron en 2014 más de cinco veces su valor respecto de 2003 y esto tiene una influencia relevante entre otros factores las políticas de SS (Klikberg, 2015).

En cuanto a la situación de pobreza (en el mismo año) los valores fluctúan, según la primera institución computa un 28,7% y un 19,1% la segunda. Esto presupone que según esos estudios⁷, entre un quinto o un cuarto de la población residente en el total de los aglomerados urbanos del país se encontraba bajo

la línea de pobreza, lo que implicó una reducción de casi 30 puntos, respecto del segundo semestre de 2003 que era del 47,8%. Según el CESO, en estos casos las prestaciones funcionan como un complemento a los ingresos, y por lo tanto, tiene menor influencia que el caso anterior.

El tercer elemento a tener en cuenta es la desigualdad de los ingresos, en tanto permite la comprensión de la fragmentación que atraviesa la sociedad. Configura los modos de relación social, refleja disparidad en tanto acceso a bienes y servicios básicos. Según el INDEC en 1974, la diferencia entre el 10% de población con mayores ingresos y el 10% de menores ingresos era de 9,5 a 1, respectivamente. Esto mantuvo un curva ascendente hasta llegar en 1999 a 35 a 1 y disminuyendo paulatinamente 30,73 a 1 en 2003⁸, de 26,26 a 1 en 2009, de 20,21 a 1 en 2012 y de 18,66 a 1 en 2015.

Otro indicador relevante para analizar la desigualdad es el Índice Gini per cápita, según la CEPAL este disminuye de manera constante de 2004 a 2014 de 0,51 a 0,41, respectivamente. Sin el efecto distributivo del Estado la disminución hubiera sido mucho más acotada: de 0,56 en 2004 a 0,50 en 2014. Inclusive, los momentos de mayor crecimiento los podemos asociar a la moratoria jubilatoria en 2006 y en el 2009 a la AUH y la aplicación de la Ley de Movilidad Jubilatoria.

7 Hay otras instituciones que también miden la pobreza y la indigencia como es el Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIPPEC) quien postula un 29,29% y un 6,54% en 2015, respectivamente y CIFRA -Centro de Investigación y Formación de la República Argentina- los valores llegan a 19,7% y 4,4%.

8 Se toma el segundo trimestre del año.

Las políticas de SS (AUH, Asignación por embarazo y las Asignaciones Familiares) han generado esa situación de mejora, junto con una serie de políticas públicas asociada a la mejora del empleo y los salarios. Sin embargo, todavía el camino es largo para recorrer para volver a los valores de 1974. Es importante avanzar en este sentido para evitar situaciones de privación relativa, generando brechas entre las expectativas de consumo y los ingresos reales.

Finalmente, es importante destacar, que la informalidad laboral consiste en el traslado de empleos en sectores más organizados al sector informal, en ocupaciones como sector doméstico para las mujeres especialmente, cuentapropistas y microempresas. Este proceso tiene implicancias en cuanto a la calidad de los empleos en relación a las horas de trabajo, la protección de los trabajadores, el modo de contratación y la remuneración. En el caso de nuestro país (y también en la región) los indicadores son del 33,8%, altos en relación a otros como el desempleo de 5,9% (INDEC, 2015).

Esta cuestión afecta directamente a los ingresos de las familias que provienen mayormente de la relación laboral, en tanto inciden en la situación de pobreza y por tanto reproducen la vulnerabilidad frente a los riesgos del mercado de trabajo. También, disminuyen los ingresos de la SS, y por lo tanto, obliga al Estado a financiarse con impuestos, desestimando los aportes y contribuciones.

La situación social asociada a esta protección ha mejorado en los últimos años principalmente en las familias de más bajos recursos aunque los niveles de pobreza no han disminuído tanto como otros, y probablemente, el efecto de la inflación pueda dar una explicación a ello. De cualquier forma, las paritarias laborales y el incremento automático previsto para este año puedan influir en ese indicador.

Planteada la situación en estos términos, nuestro país parte de un sistema de SS (del nivel nacional) con una amplia cobertura y una situación social con un piso mínimo de inclusión que permitiría avanzar en nuevas mejoras y mayor inclusión. Es decir que queda pendiente ampliar la AUH a otros sectores⁹, implementar los mecanismos de actualización de las prestaciones contributivas y no contributivas, ampliar el Plan Progresar a más jóvenes y avanzar con los sistemas de tutorías (Arroyo, 2009), otorgar prestaciones pasivas al resto de los adultos mayores de alrededor de un 2% que aún no posee, modificar el Seguro de Desempleo para extender su monto al salario mínimo vital y móvil y ampliar su cobertura, incrementar por lo menos al doble los topes de ingresos para percibir las Asignaciones Familiares, acrecentar los aumentos a las jubilaciones y pensiones modificando los mecanismos de corrección actuales, obtener las partidas para el pago de las sentencias judiciales del sistema previsional, generar una prestación no contributiva con capacitación o reentrenamiento para los adultos mayores de la franja etaria que va de los 55 a 60 años, con problemas de inserción en el mercado laboral, entre otros tareas.

Otra de las propuestas en la que se podría avanzar es la mejora del poder adquisitivo de las prestaciones de más bajos ingresos, como las jubilaciones y pensiones mínimas o la AUH a través de la devolución del 100% del IVA. Gracias a la masiva bancarización asociada a estas, técnicamente se podría plantear esta alternativa que beneficiaría de manera directa a 5 ó 6 millones de personas. Si bien esta política se ha anunciado, todavía no hay indicios de su aplicación. De cualquier for-

9 Esto implica ampliar a trabajadores autónomos como las categorías más bajas de monotributistas e incrementar a dos SMVM los ingresos necesarios para percibir la AUH.

ma, es una medida concreta de redistribución progresiva de los ingresos. Ahora bien, esta propuesta deberá ser complementada por financiación ya que son recursos que deje de percibir el Estado.

También, esta población, principalmente los beneficiarios de la AUH o Progresar, pueden ser beneficiados con créditos y microcréditos para la compra de insumos, materiales y bienes de capital para la realización de los emprendimientos productivos. Según el CEIL/PIETTE Argentina, a diferencia de otros países como Bolivia o países de Centroamérica, utiliza muy poco los canales de pago de las transferencias condicionadas.

Sin duda, avanzar en este rumbo entraña definiciones en relación a los recursos disponibles para acrecentar la cobertura, montos y generar préstamos para dichas prestaciones. Esto implicaría incrementar las partidas de SS, teniendo en cuenta que el presupuesto de ANSES de 2015 fue de \$551.093 millones.

Un cambio de estas características significará nuevas fuentes de financiamiento que deberán obtenerse de aportes y contribuciones, como así también de impuestos que hoy representan el 56,5% y 43,5% de gastos corrientes de ANSES, respectivamente. La tarea es compleja porque, por un lado, se deberá ampliar los aportantes a la SS, que en 2015 según la Subsecretaría de SS llegaría a 9.380.000 personas; y por otro lado, crear nuevos impuestos o aumentar alguna alícuota de los existentes (15% de coparticipación, impuesto al valor agregado, ganancias, combustibles, cigarrillos y monotributo impositivo).

Asimismo, deberá debatirse el rol del Fondo de Garantía de Sustentabilidad quien sumó en el quinto bimestre de 2015 el valor de \$ 612.247 millones, donde el 63,6% de su cartera son títulos y obligaciones negociables, el 13,5% son acciones, el 11,5% proyectos productivos e infraestructura, el 2,8% en depósitos a plazo fijo (ANSES, 2015). El debate surge al pensar a dicho fondo como

una garantía de la SS o debería ser incorporado a los gastos corrientes de ANSES, a fin de cubrir las necesidades de las nuevas demandas. Esto será muy relevante ya que permite concebir la financiación de la SS en el mediano plazo.

Todos estos interrogantes actuales, se plantean como desafíos posibles. Lo relevante aquí es pensar que si en el escenario actual de suma complejidad, agudizará las brechas de desigualdad, en el cual la limitación de los recursos y la ausencia de capacidades estatales dificultarán la inclusión social de las mayorías.

Para ello, plantearemos a continuación algunos escenarios con el objetivo de reflexionar sobre la coyuntura pero vinculándola con el mediano plazo a fin de proponer para discutir y construir colectivamente nuevas alternativas para el bienestar de la población.

Los escenarios posibles

Los escenarios posibles de la SS están relacionados con un gran abanico de factores que van desde la posibilidad de crisis, económicas o presión de actores sociales y financieros. También, hay causas que están vinculadas al reconocimiento de derechos exigibles, la asignación de los recursos pertinentes, tanto materiales como simbólicos como la responsabilidad del Estado en un área tan clave de las políticas públicas.

En este contexto, los programas y las políticas mencionadas deben entenderse como mecanismos de integración e inclusión social que facilitan el ejercicio de una ciudadanía plena vinculada a la garantía de ingresos, principalmente de los sectores más vulnerables.

En términos generales, existe hoy (2016) un "piso" social más alto de inclusión que en la década anterior. De todos modos, todavía hay que transitar un camino extenso hacia una mayor inclusión e igualdad, obligándonos a repensar y a superar lo existente.

Las transformaciones en el mercado de trabajo, en la familia, en el perfil sociodemográfico produjeron una nueva estructura social. Esto requiere de constantes innovaciones porque las demandas de esos nuevos derechos mutan a lo largo del tiempo y muchos casos son difíciles de atender por parte del Estado¹⁰.

Esto implica capacidad de asumir las contingencias y riesgos que caracteriza a los sectores más vulnerables reconociendo nuevos derechos que hacen a una sociedad compleja (Zolo, 1992). Es por ello que muchas políticas en SS lograron abordar temáticas emergentes vinculadas con la equidad de género, trato igualitario para cualquier condición sexual, embarazo, informalidad laboral, y los ingresos de las familias de bajos recursos, entre otras.

Ahora bien, ante el piso ya existente de derechos sociales garantizados: ¿qué escenarios en el mediano plazo puede proyectarse para nuestro país? En principio y teniendo en cuenta el camino recorrido, podemos identificar tres escenarios tentativos, como se observa en el cuadro n° 1.

El primero podemos denominarlo refocalización, lo que significa el triunfo de las posturas más conservadoras y ortodoxas dentro del gobierno de *Cambiemos*. En este escenario existe una disminución importante de la cobertura de SS debido a una reducción del presupuesto, causado por una crisis de tipo fiscal o una decisión política de privilegiar otros rubros. Una política de estas características tendría mecanismos que se han utilizado en otros países (España, Grecia, entre otros) donde se “endurecen los requisitos” para la obtención de las prestaciones tanto de tipo contributiva como no contributiva. En relación a las pri-

meras, una restricción de estas características implicaría alguna modificación a futuro de las prestaciones previsionales como incremento de la edad jubilatoria o recalcado de las mismas¹¹. Esta situación podría ser acompañada con otras medidas al respecto, como por ejemplo, mayor restricción en futuras moratorias jubilatorias. Esto sería una de las principales modificaciones en este escenario, ya que las prestaciones pasivas representan el 77,70% de la inversión en SS (ANSES, 2015).

Otro aspecto que puede incorporarse a este escenario es la posible modificación de la Ley de Movilidad que implica una erogación prevista para 2016 de \$100.972 millones destinadas específicamente a jubilaciones y pensiones (Diario *Clarín* 12/02/16).

En vinculación con las prestaciones activas, si bien no representan un porcentaje muy alto del gasto en SS en relación a las pasivas, el ajuste podría encararse en la modificación de la nueva Ley de actualización de las Asignaciones Familiares y colocarle un techo a los incrementos futuros que implican un gasto de \$14.255 millones adicionales.

La refocalización en poco tiempo podría impactar negativamente en grupos etarios muy vulnerables como son los adultos mayores y las familias de bajos ingresos con empleos informales o desempleadas. Los primeros porque la pérdida de la cobertura y la disminución de los aumentos disminuirá los ingresos de un grupo que requiere una importante protección por parte del Estado.

En relación a las familias con deciles más bajos de ingresos, se incrementaría notable-

10 Un ejemplo de estas demandas es el pedido de modificación de las prestaciones jubilatorias, en su mayoría a través de la vía judicial, implicando una erogación importante por parte del Estado.

11 Cabe recordar a lo largo de la historia previsional argentina han existido numerosas crisis y emergencias previsionales como fue el caso del presidente Raúl Alfonsín quien decretó la Emergencia Previsional en 1986 y, con ello, logró congelar las demandas legales y la ejecución de las sentencias en contra del Estado.

mente la indigencia, ya que la erosión de su poder adquisitivo entorpecería la adquisición de los alimentos necesarios para su supervivencia.

Cuatro elementos coyunturales pueden evaluarse como negativos en el corto plazo y podrían ser un indicio del escenario: 1. la restitución por parte de la justicia a tres provincias argentinas de la retención por parte del Estado Nacional del 15% de la masa bruta de recaudación por impuestos coparticipables en favor de ANSES. El fallo pone en peligro, una fuente importante de financiamiento de la SS, ya que el monto llega alrededor de \$50.000 millones (Observatorio de la Seguridad Social, 2015); 2. La suba de la canasta básica de alimentos, esto erosiona notablemente las prestaciones e introduce a muchos beneficiarios debajo de la línea de pobreza e indigencia. 3. El aumento de la desigualdad de los ingresos. Según cálculos del Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la transferencia de recursos de los sectores populares y medios, producto de la devaluación y la quita de las retenciones, hacia marzo de 2016, llega a \$ 128.000 millones; y 4. Los aumentos de las tarifas de electricidad, que probablemente seguirán hacia otros servicios, según cálculos de la misma organización la quita de subsidios y los aumentos implican una transferencia hacia las empresas distribuidas de electricidad¹² de alrededor de \$ 100.000 millones. Es muy probable que este proyecto sea acompañado con la reducción de la infraestructura (áreas y oficinas del organismo rector de la SS) como así también los recursos humanos que gestionan casi 17 millones de prestaciones.¹³

12 Según el periódico *Página 12* del 6 de febrero de 2016, alrededor de 950.000 usuarios tendrá la tarifa social, cifra que debe ampliarse porque las personas que perciben menos de \$6.000 son el 50% de los trabajadores.

13 Estas comprenden jubilaciones, pensiones para la población pasiva pero también asig-

La conformación de una institución de las características de la ANSES es poco funcional a la refocalización, teniendo en cuenta sus dimensiones: 16.000 empleados, presencia territorial en los 24 distritos con más 400 oficinas y una Atención Telefónica que atiende a más de 2 millones de personas por mes. Es por ello que probablemente muchas de las funciones de dicho organismo se terciaricen como la atención al público, la capacitación, algunos procesos complejos, etc. Avanzar en este tipo de camino, necesitaría de un amplio consenso, por lo menos parlamentario, para modificar varias leyes que implicaron avances importantes en los derechos sociales.

La reconfiguración del poder político e institucional es muy importante para realizar las transformaciones que implica la refocalización. Utilizar "la fuerza presupuestaria" para generar consensos parlamentarios parece ser un camino posible en este escenario. Si bien esto se entiende como una interacción compleja, no es imposible en el contexto actual de reconfiguraciones y realineamientos políticos donde es central el papel del Poder Ejecutivo. Un interrogante que plantea este escenario es el siguiente: ¿cuál será la actitud de su población y las organizaciones sociales ante la pérdida de muchos derechos adquiridos?

Finalmente, es importante tener en cuenta la necesidad de un consenso importante del Presidente y su gobierno para la aplicación de medidas de estas características. Si bien no afecta directamente a los sectores de mayores ingresos de la sociedad, medidas antipopulares repercuten en otros sectores y en la agenda de un país.

naciones familiares, asignación universal, por embarazo, Programa Progresar, parte de gestión del programa Procrear, Programa Argentina, entrega de notebook, entre otras.

**Cuadro n° 2:
Escenarios de la Seguridad Social**

Tipo de Escenario de la Seguridad Social	Mecanismos de Ejecución	Consecuencias posibles	Tipos de derechos vulnerados o incorporados	Consenso político	Variables externas
Refocalización	Endurecimiento de los requisitos para incorporarse a las prestaciones futuras focalizadas	Disminución de la cobertura Incremento negativo de los indicadores sociales	Vulneración de las Prestaciones No contributivas y de bajos ingresos	Alto	Incremento de los servicios públicos, devaluación del peso sin techo
Neouniversalismo Pragmático	Mantención de los requisitos actuales	Disminución leve de la cobertura y de los indicadores sociales positivos	Vulneración de las futuras prestaciones no contributivas en el ámbito previsional	Bajo	Disminución leve del poder adquisitivo de las mayorías
Universalismo	Flexibilidad en la incorporación de las prestaciones	Amplia cobertura Disminución de los indicadores sociales negativos	Incorporación de la mayoría de los sectores vulnerables	Alto-políticas de Estado	Crecimiento económico y fortalecimiento del mercado interno

Fuente: Elaboración propia.

El segundo escenario puede denominarse neuniversalismo pragmático, en el sentido de que no se avanzará en la reducción de los derechos adquiridos pero no se profundizará en la mejora o en ampliación de la cobertura en SS. Si bien los sectores más conservadores del gobierno pueden considerar el alto “gasto” que implica la SS en la Argentina, y tal vez, puedan tener como ideal la incorporación del sector privado, como poseen algunos países de

la región¹⁴, la posición más moderada por el momento es la que predomina, con una fuerte impronta pragmática y la necesidad de consenso para la consolidación del proyecto.

14 Recomendamos en el análisis del caso chileno donde después de años del sistema de AFP, en el año 2008 la Presidenta Michelle Bachelet tuvo que incorporar reformas al sistema, debido al carácter desigual de las prestaciones y alta exclusión de las mayorías.

El planteo de este escenario es proseguir con las consignas de la campaña Presidencial del año 2015, donde se planteaba la idea de "no quitarle la ayuda a nadie" (*Clarín*, 12/11/2015), lo que implica conservar gran parte de los derechos adquiridos de la población durante el periodo de gobierno anterior. Inclusive, en algunos casos, ampliar la cobertura a nuevos sectores o mejorar los ingresos sin que esto modifique estructuralmente el esquema vigente. Un ejemplo, de esta política es la mejora de \$400 en diciembre pasado a los beneficiarios de la Asignación Universal y a las jubilaciones mínimas. En suma, el propósito es conservar las mayorías de las prestaciones vigentes, tanto de tipo contributivas como no contributivas.

Esto significa que por las características del mercado de trabajo en la Argentina, caracterizada por bajo desempleo (5,9% en el tercer trimestre de 2015) pero con alto nivel de trabajo no registrado de 33,1% y con probablemente una suba del desempleo para los próximos meses de 2016¹⁵, es necesario ser proactivo en las políticas de SS. Es decir, que es necesario proyectar nuevas políticas de inclusión para futuros jubilados y pensionados, para seguir manteniendo alta la cobertura en esa franja etaria. Asimismo, para los jóvenes que no estudian y no poseen un empleo digno deben actualizarse las políticas y seguir contemplando casos no incluidos.

El escenario planteado si bien garantizaría la mayoría de los avances de la SS, sólo se propondrá cambios cosméticos con el fin de mantener el consenso social. El pragmatismo será la clave entender futuras etapas más restrictivas o más expansivas.

En este sentido, podría conformarse un péndulo en el contexto del neouniversalismo pragmatismo: por un lado, en circunstancias que así lo ameriten (instancias preelectorales, necesidad de acuerdos con actores), la extensión a más beneficiarios de la SS, tal es el caso de la iniciativa de ampliación de la AUH hacia algunas categorías del monotributo de baja facturación. En este sentido, habrá que evaluar cuáles son consideradas las categorías bajas teniendo en cuenta el incremento de los precios y evitar el denominado enanismo fiscal. Por otro lado, en periodos de crisis o etapas alejadas del calendario electoral se podrá avanzar en restricciones, donde se limitará la inclusión en programas y planes a distintos beneficiarios.

En el plano del consenso político-institucional, no parece ser un escenario de grandes acuerdos para su disposición ya que no requiere la modificación o promulgación de leyes. De cualquier modo, en un planteo de estas características con una política económica ortodoxa que probablemente incrementó los niveles de desempleo, subempleo, desigualdad de ingresos e informalidad laboral, el esquema de protección social tenga que ser actualizado o replanteado, ya que esto significará un incremento en la inclusión social. Por lo tanto, deberán replantearse las políticas públicas hacia los sectores con condiciones de vulnerabilidad: adultos mayores, familias numerosas de bajos ingresos, trabajadores informales y sus niños, niñas y adolescentes, como así también, jóvenes entre 18 y 15 años en condiciones de vulnerabilidad. Estos sectores serán los más perjudicados si el gobierno no promueve el mercado interno dinámico y con bajos niveles de desempleo.

Un tercer escenario puede denominarse universalismo y se basa en la posibilidad de una nueva coalición gobernante, producto de una crisis política, económica o social muy grave que determinen el cambio de rumbo del actual gobierno y que este disponga de una se-

15 Hay que tener en cuenta también que según el CIEPP, una devaluación de un 40% o 50%, como es la que está tomando forma en nuestro país implica alrededor de dos puntos porcentuales de aumento de la pobreza.

rie de medidas de corte inclusivo para ampliar y consolidar la SS.

La nueva coalición progresista avanzaría en políticas de Estado, tan solicitadas en los últimos años en la materia, lo que expresaría la facilidad de incorporarse a través de mecanismos contributivos y no contributivos.

En la práctica este tipo de escenario plantearía en el plano de las prestaciones pasivas mecanismos de inclusión para los adultos mayores por la cual llegada la edad correspondiente permita una jubilación o pensión con mecanismos automáticos.

El objetivo es generar un Programa de Inclusión Previsional permanente que permita incluir a todos los casos en condición como tal. Esto garantizaría una cobertura de un 100% en esas franjas etarias (mayores de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres) y una política proactiva en la previsión social.

La misma lógica de las prestaciones pasivas tendrían las activas, donde estaría garantizado un piso de ingreso para las contingencias que podría tener una persona en su trayectoria de vida. Es decir, el ciudadano argentino, debido a su condición como tal, tendría la garantía de un ingreso mínimo por desempleo, por asignación familiar e invalidez, más allá, de su relación con el mercado laboral.

De cualquier modo, este esquema requiere de un conjunto de acciones intersectorial e interjurisdiccionalmente articuladas, que vayan más allá de una simple agregación de intervenciones particulares de cada sector. Adquiere fuerza en este escenario la idea de una coordinación tanto a nivel interministerial a nivel nacional y concepto de “Estado estratégico”. En un primer paso, debería conformarse una convergencia estratégica por lo menos en cuatro Ministerios o áreas que ejecutan las principales políticas públicas de la SS: El Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y ANSES.

En un segundo paso, se podría avanzar en la articulación en los mecanismos de diseño, ejecución y monitoreo de la SS.

Cabe destacar que una transformación de estas características debería superar la SS y conformarse un Sistema de Protección Social, un modelo perfeccionado e institucionalizado del Consejo Nacional de Políticas Sociales, donde se incorporarían los niveles provinciales. El carácter estratégico, conformando una red de órganos o ámbitos de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de políticas y proyectos sociales.

Para conformar un esquema de tal magnitud debería modificarse sustancialmente la política impositiva de nuestro país y repensarse en función de experiencias de otros Estados (como los escandinavos) muy alejados a nuestra historia económica, política y social. Según datos de la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social, el gasto público en SS de la administración nacional, medido en porcentaje del Producto Bruto Interno, paso de 5,3% en 2003 a 11,7% en 2014. Sin duda, si nos abocamos a las transformaciones mencionadas podrían requerir de un incremento que llegaría a un 18% del PBI, lo que significaría un cambio estructural. Además, la transformación deberá venir probablemente con la creación de nuevos impuestos porque la relación entre los activos (aportantes) y pasivos (diciembre de 2015) es de 1,16. (ANSES, 2015). Por lo tanto, generar un consenso para un aumento de la presión tributaria para financiar “la nueva SS” parece ser una tarea de suma complejidad. No obstante, un “big bang” de estas características no pueda descartarse, teniendo en cuenta las profundas crisis que ha tenido nuestro país y los péndulos de proyectos que siguieron a continuación.

Ahora bien, algunos elementos que hacen al enfoque del nuevo gobierno como su política económica de tipo ortodoxa, aunque todavía con indefiniciones en el plano de la SS, hacen pensar que el primer y el segundo

escenario sean los más probables. Esto será importante para los tiempos actuales, como así también, las alternativas a los proyectos que pueden excluir socialmente a las mayorías.

Conclusiones

La SS en nuestro país cuenta actualmente con un importante sistema de previsión social con una amplia cobertura llegando a un total 6.606.542 adultos mayores beneficiados con jubilaciones y pensiones. Asimismo, el mismo sistema cuenta con 1.489.584 pensiones no contributivas.

El Régimen de Asignaciones Familiares tiene cobertura nacional (basados prestaciones contributivas y no contributivas), destacándose la AUH con 3.723.763 de niños y niñas incorporados, la Asignación por embarazo con 86.633 madres incluidas y las Asignaciones familiares con 3.031.745 beneficiarios menores de 18 años. Esto se complementaría con 894.690 jóvenes de plan Progresar y 63.191 desempleados, entre otras prestaciones. Lo relevante aquí es que estos programas pasaron de la asistencia social a la SS, lo que implica un salto de calidad relevante.

Ahora bien, parece difícil que un sistema de estas características pueda ser erosionado, más aun teniendo en cuenta el consenso mayoritario de estas prestaciones y la promesa de campaña del gobierno del Presidente Macri, (seguido en la actualidad) de no quitar la ayuda social. Sin embargo, condiciones externas como la profundización de la crisis internacional, la incremento de la recesión o el triunfo de posturas más radicalizadas dentro de *Cambios* pueden debilitar la vigencia de una protección de esas características.

Uno de los escenarios planteados en apartados anteriores contempla esta posibilidad aunque es complejo avanzar en un proceso de esas características sin la existencia de alta conflictividad. De cualquier forma, la historia argentina en general, y la de la SS en particular, nos dan ejemplos de estas posibles transforma-

ciones. Estará en consideración la importancia de la sociedad en su conjunto y de los actores el nivel de rechazo al respecto.

Más allá de los niveles de pragmatismo o no de los gobiernos, es importante consolidar un sistema de SS que comience con el actual escalón y que pueda paulatinamente avanzar hacia otros superiores. Pero debemos comenzar garantizando lo existente, y para ello, los diferentes actores que van desde los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los intelectuales, líderes sindicales y otros, deben promover a la SS existente como una política de Estado. Esto no significa negar la existencia de prestaciones con bajo impacto o que deben ser modificadas, obliga a pensar en una política realista ante los tiempos que corren.

Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de la Seguridad Social (2011). *Marco Conceptual del Sistema de Estadísticas e Indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino*. Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social. Dirección General de Planeamiento.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (en línea). (Consulta: 4 de enero 2016). Disponible en: <http://www.anses.gov.ar>
- Arroyo, D. (2009). *Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía, Buenos Aires.
- Clarín*. *Los últimos tramos de la campaña*. (12 de noviembre de 2015). p. 3.
- Clarín*. *Cambios en las Asignaciones Familiares*. (12 de febrero 2016). p. 4.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL Naciones Unidas y Asdi.
- CESO. Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz. (en línea). (Consulta 28 y 29 de enero 2016). Disponible

- en: <http://www.ceso.com.ar/secciones/economia-popular-y-trabajo>
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en línea). (Consulta: 12 de enero 2016). Disponible en: <http://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas>
- Golbert, L. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (en línea). (Consulta: 29 de diciembre 2015). Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/>
- Mazzola, R. (2015). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: CEDEP-Prometeo.
- Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores Argentinos. (en línea). (Consulta: 15 de enero 2016). Disponible en: <http://www.obderechosocial.org.ar/>
- Observatorio de la Deuda Social en Argentina. *Barómetro de la Deuda Social Argentina. Progresos Sociales, pobreza estructural y desigualdades persistentes*. Serie del Bicentenario (2010-2016). Año V. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Observatorio de la Seguridad Social de la Administración Nacional de la Seguridad Social. (en línea). (Consulta: 7 de enero 2016). Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/>
- OISS. Organización Interamericana de Seguridad Social. (en línea). (Consulta 22 de diciembre 2015). Disponible en: <http://www.oiss.org>
- Página 12. Tarifas violentas. (6 de febrero de 2016). p 5.
- Pautassi, L., Zibecchi, C. (2009). *Límites y desafíos en la superación de la pobreza infantil en el marco de los programas de transferencias condicionadas en Argentina. Una aproximación desde los protagonistas*. Buenos Aires: CEPAL.
- Repetto, F., Diaz Langou, G. (2010). Desafíos de la Asignación Universal por Hijos para Protección Social a un año de su creación. *Revista Documento de Políticas Públicas. Recomendación n°88*. CIPPEC. Buenos Aires.
- Rodríguez, E. (2003). Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspectiva generacional. *Revista de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 1, Nro. 2. Colombia: CINDE, Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, Universidad de Manizales, Valle del Cauca, Manizales.
- Rofman, R., Grushka, C., y Chebez, V. (2001). El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la política social argentina. Ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Buenos Aires.
- Salvia, A. (2005). Crisis del empleo y nueva marginalidad: el papel de las economías de pobreza en tiempos de cambio social. En *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires: Biblos.
- Spicker, P., Álvarez Leguizamón, S. y Gordon, D. (2009). *Pobreza: Un Glosario Internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tirenni, J. (2013). *Los Jóvenes en Argentina: acerca de la Inclusión social y el empleo*. Buenos Aires: mimeo.
- Unicef (2014). Proyecto *Te Escucho*. Integración de la perspectiva de derechos y género en las maternidades públicas de Argentina. *Guía informática para la implementación del dispositivo Te Escucho en las Maternidades*. Buenos Aires: Unicef/FLACSO Argentina.
- Villatoro, P. (2005). Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL* n° 86.
- Zolo, D. (1994). *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*. Buenos Aires: Nueva Visión