

De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales

Laura Golbert y Emilia Roca*

■ Introducción

La conmemoración del Bicentenario de la Patria es una ocasión más que oportuna para reflexionar sobre nuestro pasado. Reflexión de la que se pueden y se deben extraer algunas lecciones útiles para pensar el futuro, sobre todo cuando se trata, como en este caso, de políticas públicas, específicamente del sistema de protección social¹.

La investigación histórica contribuye no sólo a la comprensión de lo sucedido en el pasado sino que enriquece la comprensión de las políticas públicas del presente: la manera de cómo las instituciones fueron resolviendo los problemas que se presentaban, cómo se establecían prioridades relacionándose con otros actores sociales y políticos, eligiendo un estilo de gestión, seleccionando sus recursos humanos, dejando así, sus huellas en el comportamiento presente. Conocer este “legado institucional” resulta, por lo tanto, un dato clave a la hora de diseñar nuevas estrategias y poner en marcha nuevas políticas.

El sistema de protección social nace prácticamente con la proclamación de la Independencia. Tal es así que la Sociedad de Beneficencia, cuyo accionar se mantiene hasta mediados del siglo XX, fue creada en 1823 por

Bernardino Rivadavia. En las vísperas de la conmemoración del Centenario, el Estado argentino comienza a reconsiderar el tratamiento a seguir ante una nueva problemática social que plantea y exige respuestas. Los cambios en la estructura social argentina, los avances en la organización del movimiento obrero, y un viraje en la perspectiva de los sectores dominantes son los factores que explican las nuevas modalidades de intervención social adoptadas. A comienzos del siglo XX comienza, entonces, a levantarse el moderno edificio de la Seguridad Social.

Esta larga trayectoria recorrida por las políticas sociales no es lineal: hay avances y retrocesos, marchas y contramarchas. Pese a ello, resulta posible en este entramado económico político e institucional diferenciar, por determinados rasgos que los caracterizan, distintos momentos. Trataremos, en primer lugar, los años previos al Centenario, años en que la Sociedad de Beneficencia impone un estilo de gestión de las políticas sociales. En segundo lugar se analizará los cien años posteriores. En este período el sujeto social al que se dirige la intervención ya no es sólo el que por determinadas circunstancias no tiene los recursos necesarios como para ganarse la vida, sino que incorpora al adulto sano en su

* Golbert, Laura, Investigadora Titular. CEDES.

Roca, Emilia, Subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se agradece la colaboración de Nicolás Schujman en la elaboración de este texto.

1 Entendemos por sistema de protección social al conjunto de acciones públicas destinadas a proteger a los trabajadores de determinados riesgos (accidentes de trabajo, enfermedad, desempleo, vejez, asignaciones familiares) así como las focalizadas en la atención a la pobreza.

condición de trabajador. Este cambio implica una nueva modalidad de intervención social: ya no se trata de asegurar la satisfacción de necesidades básicas sino de proteger ante determinados riesgos como la enfermedad, la vejez o el despido. Se analizarán estos cambios distinguiendo cuatro momentos: (a) los comienzos de la legislación laboral (1900-1943); (b) la masificación de la protección social en los años del peronismo (1943-55); (c) conflictividad política y ampliación de los derechos sociales en los años posteriores a la caída del gobierno peronista (1955-1976); (d) de la desregulación laboral a la recuperación de los derechos laborales y sociales (1976 al presente)

■ Los años previos al Centenario de la Patria.

A poco de decretarse la independencia del país, Bernardino Rivadavia creó una institución revolucionaria para su época: la Sociedad de Beneficencia. Rompiendo con las tradiciones coloniales, su fundador decidió que fuera el Estado el que se ocupara de la atención a los pobres. La secularización de un ámbito que hasta ese momento estaba bajo el dominio de la Iglesia Católica no fue la única novedad. Su administración quedó en manos de mujeres que debían encargarse de la educación de las niñas cualquiera fuera su extracción social, en una ciudad como la de Buenos Aires que, hasta ese momento, no contaba con escuelas para ellas. Además de la educación se le encargó – como se dice en el decreto de su creación– la dirección e inspección de la Casa de Expósitos, la Casa de partos públicos y ocultos, Hospitales de mujeres, Colegio de huérfanas, y de todo establecimiento público dirigido a los individuos de este sexo.

30

Luego de la caída del gobierno de Juan Manuel de Rosas –período en el que la institución fue clausurada– la SB se convirtió en una entidad cada vez más poderosa al otorgársele la administración de distintos hospitales. Su reputación se incrementó al erigirse como

una institución que marcaba las reglas morales que los niños y mujeres, bajo su ámbito, debían cumplir. Si bien inicialmente se hizo cargo de la educación pública para las niñas pobres, luego de la creación del Consejo Nacional de Educación², entregó a ese organismo las escuelas que estaban a su cargo. Su atención se focalizó, entonces, en el cuidado de huérfanos, ancianos, madres desamparadas y los considerados “pobres vergonzantes”, creando hospitales, asilos, institutos de menores, etc. Hacia 1910 y con ochenta y siete años de existencia, la Sociedad de Beneficencia de la Capital administraba además del Hospital “Bernardino Rivadavia”, siete institutos asilares para menores y cinco hospitales dedicados a diferentes especialidades médicas, orientados en su mayoría hacia la población femenina y de infantes³.

Cuando a fines del siglo XIX, la Argentina se inserta en el mercado mundial lo hace como exportadora de productos agropecuarios e importadora de bienes manufacturados. El modelo predominante en esos años, de corte liberal, es bien conocido: el mercado debía funcionar casi sin regulaciones o intervención alguna mientras que el Estado debía encargarse de la defensa nacional, el orden interior y de garantizar el cumplimiento de los contratos. Este enfoque regía también para el tratamiento de la problemática social. Las políticas sociales eran una acción subsidiaria del modelo económico y la participación del Estado en este campo también debía ser mínima. Como decía un presidente brasileño de la época “lo social era sólo una cuestión de policía” (Franco, 1996). La atención de las necesidades esenciales debía quedar en manos de organizaciones de carácter privado o a costa y responsabilidad de los propios ciudadanos. Aunque estas palabras reflejan el espíritu dominante de la época, en la Argentina del Primer Centenario el Estado no estuvo ausente en la atención a la población más vulnerable: la gestión quedó bajo la responsabilidad de instituciones privadas pero el financiamiento provenía de las arcas estatales.

La Sociedad de Beneficencia se convirtió en la institución paradigmática de la beneficencia,

2 El Consejo de Educación se crea con la Ley N° 1.420 que establece la enseñanza obligatoria, pública y gratuita.

3 Al respecto, véase Correa Luna (1925).

aunque no era la única, por la posición social que ocupaban las denominadas “damas de caridad”, los recursos con que contaban y el hecho de estar ubicada en la Capital de la República. Desde comienzos del siglo XX, se presentaban y se otorgaban en el Parlamento cientos de pedidos de subsidios destinados a organizaciones privadas que respondían, en su gran mayoría, a distintos órdenes de la religión católica para atender una población minúscula⁴. Como en el caso de la Sociedad de Beneficencia, pese a que el financiamiento provenía en su casi totalidad de subsidios otorgados por el Congreso de la Nación, estas organizaciones eran las que decidían cuál era el beneficio a otorgar y quiénes eran los destinatarios de estos beneficios cuyo número era en general, muy escaso.

En los años previos al Centenario, el Estado jugó un rol preponderante también en otras cuestiones. Gracias a la ambiciosa política de migración de sus gobernantes, que consideraron que el Estado podía y debía jugar un papel más activo que lo que la ortodoxia liberal aconsejaba en materia de política poblacional, el país se fue poblando de gente de diversas procedencias, con hábitos y culturas diferentes y que hablaba distintas lenguas. A fin de integrar y nacionalizar esta inmigración masiva y diversa, en el año 1884 se promulgó la Ley N° 1.420, que estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación pública para todos los niños en edad escolar. Para cumplir con este mandato, el Estado se comprometía a asegurar la existencia de edificios escolares a lo largo y a lo ancho del país⁵. Como apostaron sus promotores, la escuela pública se convirtió en la herramienta más eficaz de integración social. Unos años más tarde, en 1912, la sanción de la Ley 8.871 (Ley Sáenz Peña), al garantizar el voto universal y secreto, promovió la participación de los adultos masculinos en la vida política del país.

Los migrantes por su parte se fueron organizando en mutuales o sociedades de socorros

mutuos, para dar cobertura médica y otro tipo de asistencia a los trabajadores que habían decidido radicarse en el país. Esas organizaciones coexistieron con los hospitales públicos que se fueron creando en esos años.

En síntesis, en los años previos al Centenario comenzó a configurarse un sistema de protección social en el que se insinuaban algunos de los rasgos o características que se mantienen hasta el presente: la fragmentación de la oferta en el sector salud y la multiplicidad de organizaciones destinadas a atender a los más pobres, financiadas por el Estado pero a cargo de entidades privadas.

■ Los últimos cien años del sistema de protección social.

Los comienzos de la legislación laboral (1900-1943)

A principios del siglo XX, la elite gobernante en la Argentina comenzó a reconocer la responsabilidad del Estado no sólo en la atención de los más desvalidos sino también en el bienestar de los trabajadores. Simultáneamente a lo que estaba sucediendo en algunos países de Europa, una buena parte de la clase dirigente argentina reconoció las falencias de la represión como medio único para abordar la protesta obrera. La amenaza que significaba para la elite gobernante el crecimiento de los sindicatos —que no sólo asumían la representación de las demandas de los trabajadores, sino que en muchos casos les brindaban protección a través de mutuales— explica este cambio en la relación. La novedad que incorporaron los llamados “liberales reformistas” (Zimmerman, 1994) fue un cambio en la relación entre Estado y trabajadores: estos dejaron de ser considerados “enemigos” a los que había que confrontar y reprimir para ser considerados trabajadores a los que se debía proteger frente

4 Entre estas instituciones se destaca la de San Vicente de Paul por su perdurabilidad en el tiempo pero, sobre todo, por la particularidad de su gestión: las visitas domiciliarias que fue un rasgo característico de esta organización. Véase Ciafardo (1990).

5 El artículo 5° de la Ley No. 1.420 dice: “La obligación escolar supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños de edad escolar. Con ese objeto cada vecindario de mil a mil quinientos habitantes en las ciudades, o trescientos a quinientos habitantes en las colonias y territorios, constituirá un distrito escolar, con derecho, por lo menos, a una escuela pública, donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece esta Ley No...”

a determinados riesgos sociales como la enfermedad, los accidentes de trabajo o la vejez.

Este cambio en la concepción de la protección social trajo aparejado la incorporación de nuevos dispositivos que fueran adecuados para atender a esta población. Es así que en estos años, simultáneamente con la sanción de una serie de leyes que apuntaban a mejorar la calidad de vida y las condiciones laborales de los trabajadores, se crearon organismos públicos como la Comisión Nacional de Casas Baratas, la Dirección Nacional de Trabajo y el Departamento Nacional de Higiene.

Pero mientras el nuevo abordaje de la cuestión social –la protección a los trabajadores frente a determinados riesgos sociales– requirió modernizar la gestión estatal, no se produjeron cambios similares en la asistencia a los más humildes. Manteniendo las viejas prácticas de la caridad, el cuidado de los pobres siguió quedando en manos de la Sociedad de Beneficencia y otras instituciones semejantes. Eran ellas las que decidían qué tipo de atención se debía brindar y quiénes eran los destinatarios de estas acciones.

La protección del trabajo

Ante la intensidad de los conflictos sociales habidos en los primeros años del siglo XX, el ministro del Interior del Presidente Julio A. Roca, Joaquín V. González, imbuido por la propuesta de los “liberales reformistas” propuso en 1904 la redacción de un Código Laboral. El mismo debía fijar las normas que regularan las relaciones entre el capital y el trabajo, para lo que consideró necesario tener una visión actualizada sobre cuál era la situación obrera en el país. Esta tarea fue encomendada a Joaquín Bialet Massé, quien viajó a distintas regiones del interior del país para observar las condiciones laborales de los trabajadores, que posteriormente fueron volcadas en un informe. Sobre la base del mismo, el Ministro González elaboró un proyecto de Código Laboral que constaba de 465 artículos en más de 14 títulos, que se referían a los extranjeros, a los contratos de trabajo, a la duración de la jornada, al trabajo de menores y mujeres, etc. Se proponía también la regularización de las asociaciones de profesionales

de la industria y obrera, se creaba una Junta Nacional de Trabajo como autoridad administrativa en el campo de las relaciones laborales y se establecían tribunales de conciliación y arbitraje. También fijaba la necesidad de darles a las organizaciones obreras un marco legal preestablecido como requisito previo al uso de los mecanismos de conciliación (Zimmerman, 1994). El proyecto, pese a la mejora de las condiciones laborales que proponía, no contó con el aval de los trabajadores –que estaban agrupados en distintos sindicatos liderados mayoritariamente por anarquistas– ni tampoco con el de los empleadores.

En 1907, Joaquín V. González creó el Departamento Nacional del Trabajo (DNT), institución que estaba prevista en el Código Laboral. Instalado en la órbita del Ministerio del Interior, el nuevo organismo debía encargarse de preparar la legislación laboral y de organizar la inspección y vigilancia de las disposiciones legales dictadas por el Congreso. Estaba autorizado a convocar Consejos de Trabajo compuesto por igual número de obreros y patronos y a utilizar mecanismos de conciliación y arbitraje. Como ya fuera señalado por otros autores, este organismo contribuyó a crear las condiciones necesarias para la formación de un sistema de regulación estatal de las relaciones capital/trabajo (Soprano, 2000).

En esos años, se promulgaron una serie de leyes inspiradas en la propuesta sintetizada en el Código Laboral, tendientes a mejorar las condiciones de vida y la situación laboral de los trabajadores. Iniciativas de esta naturaleza provinieron también de diputados y senadores socialistas. La figura del diputado, y más tarde senador, Alfredo Palacios fue, sin duda, la más descollante.

En 1905, el proyecto de descanso dominical presentado por Palacios logró la sanción del Parlamento. Esta Ley N° 4.661 tenía vigencia sólo para la Capital Federal. En agosto de ese año, el Parlamento aprobó la Ley N° 9.104, que extendía este beneficio a todo el territorio nacional. En 1913 se promulgó la Ley N° 9.105, que incluía los feriados nacionales en un encuadre semejante al del descanso dominical. Algunos años más tarde, en 1932, la Ley N° 11.640 fijó el “sábado inglés”, que establecía

que las personas “no podían ser ocupadas después de las 13 hs. de la víspera de dicho día de descanso”. Finalmente, la ley sobre la jornada de ocho horas fue votada recién en el año 1929⁶. La vigencia de la legislación no garantizaba, sin embargo, su cumplimiento ni incluía al conjunto de los trabajadores. Por otra parte, ciertas dependencias estatales o empresas privadas otorgaban beneficios extraordinarios a sus trabajadores para mantener el orden social⁷. A la inversa, el movimiento obrero de estos años no siempre encaminó sus demandas por vía legislativa sino que prefirió negociar de manera directa con los empresarios. “El resultado fue una estructura laboral fuertemente heterogénea que condensaba el desigual poder de negociación de los diversos sectores obreros. Las mejoras que lograban obtener, por ejemplo, los ferroviarios o los empleados de comercio no tenían su contrapartida en otras categorías. En el momento del despegue de la industria es difícil hablar, por lo tanto, de la existencia de una fuerza de trabajo unificada alrededor de un estatuto de derechos y garantías compartidos” (Torre, en prensa).

La protección de la mujer

Ya desde fines del siglo XIX comenzaron a circular discursos manifestando preocupación por la “pobre madre obrera” y planteando la necesidad de establecer un marco legal para la protección del trabajo femenino. El trabajo era visualizado como peligroso no sólo para la mujer sino también para la Nación, por las consecuencias nefastas que podía tener sobre sus cuerpos y su moral. En definitiva, esta construcción de la presencia de la mujer en el trabajo y sus consecuencias catastróficas fue el contexto en el que surgieron distintas normas tendientes a proteger el cuerpo de la mujer, su salud física, y su moral (Lobato, 2007).

La primera ley que tuvo como objetivo específico la protección de las mujeres fue la N° 5.291 presentada en el Congreso de la Nación por el diputado socialista Alfredo Palacios en el año 1906, y sancionada al año siguiente. El proyecto no sólo contemplaba jornadas laborales de 8 horas para menores de 16 años y establecía condiciones mínimas de seguridad y salubridad en los ámbitos laborales, sino que también legislaba sobre cuestiones que sólo incumbía a las mujeres: colocación de sillas para las empleadas, permisos de 15 minutos cada dos horas para amamantar a los hijos, treinta días de descanso después del parto, descansos de dos horas consecutivas entre la mañana y la tarde, entre otras cosas. La ley fue de aplicación obligatoria para la Capital Federal y territorios nacionales, pero discrecional para las provincias. En 1924, fue reemplazada por la Ley N° 11.317 que, entre otras cuestiones, ratificaba la jornada laboral de 8 horas, establecía 45 días de licencia antes del parto y 60 después, salas “cuna” para los menores de dos años en los establecimientos con más de 50 obreras, y la prohibición del despido por embarazo, correspondiendo una indemnización en casos injustificados.

Unos años más tarde, en 1934, Alfredo Palacios y Mario Bravo presentaron un nuevo proyecto de ley de protección a la madre obrera, que fue aprobado casi sin discusión. La Ley N° 11.933 establecía un subsidio por maternidad “equivalente a un salario o sueldo íntegro garantizando el derecho a cuidados gratuitos de un médico o de una partera”⁸. El financiamiento para este seguro estaba a cargo de la trabajadora, el Estado y el patrón. Fue también Alfredo Palacios quien tuvo la iniciativa de proponer la prohibición de despido del personal por contraer matrimonio⁹.

6 La Ley N° 11.544, sancionada en agosto de 1929, establece en su primer artículo que la duración del trabajo no podrá exceder de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales para toda persona ocupada por cuenta ajena en explotaciones públicas o privadas aunque no persigan fines de lucro. No están comprendidos en las disposiciones de esta ley los trabajos agrícolas, ganaderos y los del servicio doméstico, ni los establecimientos en que trabajen solamente miembros de la familia del jefe, dueño, empresario, gerente, director o habilitado principal.

7 Más información sobre este tema en Golbert (2009).

8 Zimerman, E. “Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina. 1880-1916”. Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés. Buenos Aires, 1994

9 Ley N° 12.383 del año 1938.

La década de los treinta

La crisis del año 1929, al poner en evidencia la falencia de la economía liberal, permitió el surgimiento de nuevas propuestas tanto en el campo teórico como en el de las políticas económicas. Algunas de estas alternativas proponían la intervención del Estado en la economía a través de regulaciones e incluso, como un actor relevante en la provisión de bienes y servicios: el Estado se constituía así en el garante del equilibrio o articulador entre el mercado y la sociedad a partir de la instrumentación de políticas públicas expansivas como pueden ser obras de infraestructura, de creación de una red de protección social a través de la transferencia directa, o mediante la adscripción a un sistema de seguridad social de diferentes sectores sociales (trabajadores activos y pasivos: jubilados, etc.), y también garante de aquellos grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad. Estas políticas permitían sostener la demanda agregada cuya caída, según Keynes, fue el factor más relevante que desencadenó la crisis del '30. El nuevo paradigma sostenía que el pleno empleo y la protección al trabajador —a través de leyes laborales, mejoras en los salarios, el incremento de la población cubierta por el sistema de previsión, el acceso a bienes y servicios— conformaban un esquema articulado y virtuoso de crecimiento.

En la Argentina, este esquema fue acompañado por la producción nacional de bienes manufacturados —bienes que anteriormente se importaban— generando una incipiente industria nacional. La actividad industrial, a su vez, propició el crecimiento de otros sectores económicos como los servicios, el comercio, el transporte. El campo siguió constituyendo un sector clave de la economía argentina no sólo como fuente de divisas, sino también como proveedor de alimentos para los trabajadores y sectores sociales que se incorporaban al consumo. Este abanico de actividades tan diversas permitió un crecimiento del empleo en una amplia gama de perfiles y calificaciones que abrió las posibilidades de incorporar a un significativo número de trabajadores, muchos de los cuales eran inmigrantes del interior del país. Como referencia cuantitativa de dicho

crecimiento se puede mencionar que entre 1930 y 1950 el empleo se incrementó en casi un 60% (Cortes y Marshall, 1991). En cuanto a los sectores que más absorbieron mano de obra se encontraban la industria manufacturera, el agro, el comercio y las finanzas. Este esquema de crecimiento, posterior a la crisis del '30, contribuyó a consolidar una clase media, que permitió sostener la demanda de los nuevos bienes manufacturados en el país.

En una primera etapa, que se extiende desde la crisis del '30 hasta los primeros años de la década de los cuarenta, se consideraba que este modelo de crecimiento basado en el mercado interno y de sustitución de importaciones tenía un carácter coyuntural: cuando los mercados internacionales volvieran a la normalidad se volvería a los viejos esquemas de libre cambio y economía agroexportadora.

Consecuente con esta postura, la acción del gobierno para hacer frente al problema de la desocupación que creció dramáticamente con la crisis del '29, se limitó a facilitar el traslado de obreros, jornaleros o peones sin trabajo desde las zonas donde existía oferta de mano de obra, y brindar capacitación a los desocupados sin profesión, impartiendo nociones o rudimentos capaces de permitirles el desempeño de oficios mecánicos o rurales.

Pero si bien esta respuesta frente al desempleo se encuadró dentro de la lógica del pensamiento liberal, otras medidas tomadas en esta década señalan que en estos años ya se estaban anticipando cambios decisivos en el rumbo de la economía y en el sistema de protección social. Tanto es así que, para mediados de la década, con los primeros indicios de la recuperación económica, la negociación y la intervención estatal pasaron a ser los rasgos sobresalientes en la resolución de los conflictos laborales. El hecho de que el movimiento obrero estuviera liderado por socialistas y *sindicalistas* con mayor vocación de diálogo que los anarquistas, sin duda incidió en este cambio. Cambio que queda demostrado por el considerable número de acuerdos en los que intervino la Dirección Nacional del Trabajo (46 convenios colectivos entre 1936 y 1940) aún sin la existencia de disposiciones precisas al respecto (Gaudio y Pilone, 1983).

La sanción de la Ley N° 11.729 en septiembre de 1934 significó un salto trascendente en la legislación laboral ya que presentaba la estructura propia de una ley general del trabajo. Establecía, entre otras cuestiones, para los trabajadores de comercio, el régimen de indemnizaciones por despido, las vacaciones anuales pagas, el aguinaldo, e introducía la regulación por accidentes de trabajo y la licencia a empleadas y obreras en estado de gravidez.

Pero si bien en estos años treinta comienza la industrialización por sustitución de importaciones, sólo al cabo de la Segunda Guerra Mundial este proceso fue elevado a la categoría de una estrategia de largo plazo (Canitrot, 1983). Fue entonces que este modelo —que se constituyó a partir del Estado como el gran articulador entre mercado, familia y comunidad— sentó las bases para la conformación de un incipiente régimen de bienestar¹⁰. La actuación de Juan Domingo Perón al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión fue clave para la creación de este Estado social o Estado de bienestar.

■ Los años del peronismo: La masificación de la protección social (1943-55)

La Secretaría de Trabajo y Previsión

El Coronel Perón, desde los inicios de su gestión (1943) en el Departamento Nacional de Trabajo, se abocó a la ampliación de las competencias y jerarquización de la dependencia a su cargo. Es así que en pocos meses logró conformar un nuevo ámbito institucional: la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP). Las competencias de la nueva Secretaría eran numerosas y diversas: arbitrar en los conflictos obreros patronales, confeccionar las leyes laborales, vigilar la aplicación de las preexistentes y las por venir, reglamentar el funcionamiento de las asociaciones profesionales, y preparar el terreno jurídico e institucional para el desarrollo de las políticas sociales (Pról, 2003).

Con una Secretaría que manejaba tantos recursos y con funciones tan amplias era posible planificar, como sucedió, una compleja estrategia de intervención pública para mejorar la situación de los trabajadores. Fue así que el mismo Perón declaró que con la creación de la STP “se inicia la era de la política social argentina”. Las acciones tendientes a mejorar la condición de los trabajadores se continuaron cuando en el año 1946 asume la presidencia de la Nación.

La gestión encabezada por Perón no se limitó a extender algunos beneficios ya otorgados al conjunto de los trabajadores y otorgar otros nuevos. Su acción se diferenció de otros gobiernos por el sentido o la orientación que le imprimió a las políticas sociales: ahora se habla de derechos, derechos que le corresponden al conjunto de los trabajadores.

La bonanza económica originada en la instrumentación de una política económica estratégica de relanzamiento de la sustitución de importaciones y una situación externa favorable fue, sin duda, una aliada clave para poder llevar a cabo esta política social. La tasa de crecimiento del PBI entre 1946 y 1948 fue del 8% anual. Las manufacturas de origen nacional abastecían el mercado interno e incluso se proyectaban hacia el exterior: durante 1943, las exportaciones industriales explicaron casi el 20% de las exportaciones totales y entre 1941 y 1948 hubo ocho años consecutivos de acumulación de reservas.

El salario en términos reales comenzó a aumentar con la asunción de Perón a la presidencia de la Nación. Entre 1946 y 1948 los salarios reales se incrementaron un 40% y la participación de los asalariados en el ingreso total aumentó en el período comprendido entre 1946 a 1950 de 37% a 50%, máximo histórico que nunca se repetiría. La “marca física” del nuevo patrón distributivo se hizo notar rápidamente. Como señalan Gerchunoff y Antúnez (2002: 146), los comerciantes vivieron un momento de euforia: “Entre 1945 y 1948 las ventas de cocinas aumentaron un 106%, las de heladeras

10 La articulación del Estado con las esferas de mercado, familias y comunidad conforman lo que Esping Andersen denominó “régimenes de bienestar.” Ver Esping Andersen (1990).

un 218%, las de indumentarias para “señoras y señoritas” provistas por grandes tiendas minoristas un 125%, las de indumentarias para hombre un 100%, las de calzado un 133%, la de discos fonográficos más de un 200%”.

Además de los aumentos salariales otorgados durante este período, el gobierno peronista tomó otras medidas que incidieron positivamente sobre el ingreso de los trabajadores: los trabajadores en relación de dependencia recibieron un sueldo anual complementario, así como vacaciones pagas (que hasta este momento era sólo una prerrogativa de los trabajadores de comercio) y se extendió el régimen de indemnización por despido y por invalidez a todos los trabajadores en relación de dependencia con excepción del servicio doméstico.

En el año 1945 se dictó la primera norma que brindó un marco jurídico a las asociaciones profesionales y que, a partir de ese momento, marcó las relaciones entre el sindicato y el Estado. El Decreto N° 23.852/45¹¹ otorgó al sindicato con mayor número de afiliados, la personería gremial y el monopolio de la representación. Estableció, también, entre los derechos y obligaciones de los sindicatos, la posibilidad de fundar instituciones de previsión y asistencia social como colonias de vacaciones, comedores, sanatorios, hospitales y promover la formación de cooperativas de producción, de consumo, de crédito y de vivienda. La ley de 1953 (de convenciones colectivas) ratificó el monopolio de representación del sindicato con personería gremial en la negociación colectiva y estableció que los términos acordados en los convenios colectivos de trabajo se extendiesen al conjunto de los trabajadores de la actividad, estuvieran o no afiliados a sindicatos (Marshall y Perelman, 2004).

En el año 1945 se crea el Instituto Nacional de Remuneraciones¹² con el objetivo de implementar el salario vital mínimo, salarios

básicos e intervenir en la fiscalización del pago del sueldo anual complementario. El Instituto debía además asesorar al Poder Ejecutivo en materia de sueldos y salarios, costo de vida y nivel de la misma para todos los trabajadores del país, y establecer el salario por actividad, rama y profesión, de acuerdo con las características de cada zona. Entre sus funciones estaba también la coordinación con el Instituto Nacional de Previsión Social y otras reparticiones oficiales para velar por el bienestar social del empleado, del obrero y de sus respectivas familias.

Otra de las creaciones de Perón, desde su cargo de Secretario de Previsión Social fue el Régimen de Previsión para el personal de comercio, actividades afines y civiles (Decreto N° 31.665/44). En 1946, cuando ya ocupaba la presidencia de la Nación, instituyó la Caja del Personal de la Industria. Con estas dos cajas, el número de afiliados al sistema previsional tuvo un notable aumento: pasaron de 397.000 en 1939 a 2.327.946 diez años más tarde (Feldman, Golbert e Isuani, 1988). Unos años más tarde, en 1954, se extendió la cobertura, con la creación de las respectivas cajas, a los trabajadores rurales y los trabajadores autónomos llevando a 4.691.411 el número de afiliados al sistema previsional (Pastoriza y Torre, 2002).

En 1948, por medio de la Ley N° 13.478, se otorgaron pensiones no contributivas a los mayores de 60 años que no estuvieran amparados por ningún esquema jubilatorio y que no contaran con medios suficientes de subsistencia, a ser financiadas con fondos de la lotería nacional. Cuando fue reglamentada en 1949, su aplicación quedó circunscripta a la Capital Federal y los territorios nacionales, excluyendo a las regiones más pobladas del interior donde los casos de extrema necesidad eran seguramente más probables y frecuentes (Pastoriza y Torre, 2002).

11 Art. 9 del Decreto N° 23.852 (2/10/45): En caso de existir sindicato con personería gremial sólo podrá concederse esa personalidad a otro sindicato de la misma actividad cuando el número de afiliados cotizantes de este último, durante un período mínimo y continuado de seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud, fuera superior al de los pertenecientes a la asociación que goce de personalidad gremial. Extraído de *Leyes obreras de la Revolución, Declaración de los derechos del trabajador* (1947).

12 Decreto N° 33.302 del año 1945 modificado por Ley N° 13.977, promulgada el 20 de octubre de 1947 y publicada en el Boletín Oficial el 31 de octubre de 1947.

El proyecto de Perón de crear el Instituto Nacional de Previsión Social¹³ merece especial atención. Destinado a “realizar en todo el territorio de la Nación, los objetivos de Estado en materia de Seguridad social, consistentes en la protección biológica y económica de las personas frente a los riesgos sociales y profesionales en función de una solidaridad organizada”¹⁴, el Instituto constituía todo una novedad para la Argentina. Al estilo del Plan presentado por Lord Beveridge en Inglaterra a comienzos de la década de 1940, el Instituto se proponía la protección del conjunto de los trabajadores¹⁵ *de la cuna a la tumba*. En efecto, los riesgos a proteger eran los siguientes: (a) accidentes de trabajo, (b) maternidad e infancia, (c) vejez, (d) invalidez, (e) enfermedad, (f) muerte (viudedad, orfandad y familiares a cargo), (g) cesantía o paro forzoso. La propuesta estaba ya incluida en el Primer Plan Quinquenal.

De todas estas propuestas, la única que no prosperó fue la de un seguro contra el paro forzoso o la cesantía, marcando una diferencia con respecto al sistema de Seguridad Social implementado en Europa. No hubo ninguna presentación en el Congreso de la Nación, ninguna propuesta del Ejecutivo, ni reclamo alguno de los sindicatos a favor de un seguro que proteja a los trabajadores en caso de perder su trabajo. El seguro de desempleo recién se pone en marcha en 1991 con la sanción de la Ley N° 24.013.

Pese al apoyo gubernamental, el Instituto perdió progresivamente su capacidad de acción. Los trabajadores afiliados a sindicatos que agrupaban a miles y miles de afiliados se resistieron a una nivelación de los beneficios. Ante esta poderosa resistencia el gobierno prefirió desactivar el Instituto y evitar la confrontación. En 1954 se promulgó la Ley N° 14.236 que redujo las funciones del Instituto, quedando sus facultades, limitadas a decidir en recursos de apelación mientras las cajas

recuperaron su autarquía administrativa. Es así que el proyecto del ejecutivo de organizar un sistema integral y universal de protección social no pudo ponerse en marcha ante la negativa de las organizaciones sindicales.

Pero si bien el gobierno peronista no ganó la batalla del Instituto, sí logró un cambio clave con la sanción de la Ley N° 14.370: es el momento en que se rompe con el sistema de capitalización colectiva para avanzar hacia un régimen de reparto. La ley sancionada en 1954 estableció el cálculo del haber previsional sobre la base de una escala que no guardaba relación alguna con el monto total acumulado como consecuencia de los aportes realizados. De acuerdo a la nueva legislación, la recaudación de los aportes y contribuciones iba a ser distribuida entre el conjunto de los beneficiarios (la clase pasiva). El régimen de reparto supone un pacto intergeneracional: la generación presente de trabajadores sostiene a quienes dejaron de participar en el mercado laboral por vejez o invalidez

La Ley N° 14.370 fue un ejemplo de progresividad en la redistribución, al establecer una escala de haberes previsionales que mejoraba la situación relativa de aquellos trabajadores que, en su vida activa, percibieron salarios más bajos (Iacobuzio, 2003). Además de las mejoras salariales y de extender el beneficio previsional al conjunto de los trabajadores, el gobierno implementó una serie de medidas para brindar mayor bienestar a los trabajadores a partir de mejorar el acceso a la vivienda de los grupos menos favorecidos, brindar un servicio de salud más amplio y de mayor calidad a toda la población y promover el turismo social.

El peronismo se preocupó también porque los avances sociales y políticos se reflejasen en el campo de los derechos. Así, al cumplirse el primer aniversario de la victoria electoral, en febrero de 1947, Perón entregó al Secretario General de la C.G.T., Aurelio Hernández, el

13 Decreto N° 29.176 del año 1944.

14 Ver artículo primero del decreto de creación en *Leyes obreras de la Revolución, Declaración de los derechos del trabajador* (1947: 59).

15 El Instituto agrupaba al conjunto de los trabajadores (a los afiliados a las distintas cajas existentes así como al personal de las administraciones provinciales y municipales y al personal de comercio e industria, los trabajadores rurales, los profesionales rurales y los trabajadores independientes).

original de la Declaración de los Derechos del Trabajador a la que posteriormente se sumó la promulgación de la Declaración de los Derechos de la Ancianidad. Unos meses más tarde, el 23 de septiembre de 1947, luego de una larga batalla en la que Eva Perón jugó un papel preponderante, el presidente Juan Domingo Perón promulgó la Ley N° 13.010 que consagró el voto femenino.

La convocatoria del gobierno a una reforma constitucional culminó el 11 de marzo de 1949, luego de un corto debate y del retiro de la oposición. En el artículo 37 de la Constitución reformada se incorporaron los derechos del trabajador y los de la ancianidad así como los de educación y cultura. En el artículo 38 se establecía la función social de la propiedad privada y en el 39 que “el capital debía estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objetivo el bienestar social”.

La Fundación Eva Perón.

Mientras la Secretaría de Previsión Social desarrollaba una febril actividad orientada a brindar protección y bienestar a los trabajadores, la Fundación Eva Perón focalizaba su atención en los más necesitados, en aquellos que, por distintas razones, estaban excluidos del mercado de trabajo formal o estaban incapacitados para obtener los recursos necesarios para su supervivencia. Creada en 1948 con el nombre de Fundación de Ayuda Social “María Eva Duarte de Perón”, dos años más tarde lo cambiaría por el de Fundación “Eva Perón” (FEP).

Uno de los rasgos distintivos de esta institución fue el estilo de conducción de su presidenta. Los fondos recaudados (provenientes de aportes obreros, de subsidios empresarios y del Tesoro Nacional) eran repartidos a los beneficiarios por la propia Eva Perón. Mientras que

de asistir a los más pobres buscaba acentuar las diferencias sociales, la esposa del presidente, al personalizar la ayuda, intentaba acortar —al menos simbólicamente— las distancias sociales.

Las diferencias con las viejas organizaciones de caridad se observaban también en el discurso y en el tipo de beneficios otorgados. A diferencia de lo que sucedía en las distintas sociedades de beneficencia, en la Fundación no se distinguía entre merecedores y no merecedores de ayuda. Se hablaba de derechos sociales y la ayuda no se limitaba a la satisfacción de una necesidad básica. Ahora “los pobres” podían acceder a bienes que hasta ese momento les eran vedados. Así, la Fundación además de organizar vacaciones a lugares tan codiciados como Mar del Plata, creó los hogares de tránsito para mujeres que venían del interior del país, la Ciudad de los Niños, los hogares para ancianos y los “campeonatos Evita”. La actividad de la Fundación no se limitó a la ayuda directa a los pobres. Como sucedió en su momento con la SB, la FEP fue haciéndose cargo de hospitales y servicios de salud¹⁶. Luego de la muerte de Eva Perón en 1952, la Fundación continuó su labor hasta que el gobierno militar que derrocó a Perón dispuso su disolución.

■ **Conflictividad política y derechos sociales en los años posteriores a la caída del gobierno peronista (1955-1976)**

El 16 de septiembre de 1955, un golpe militar clausura 10 años de gobierno peronista. Este golpe inaugura un período de veinte años de inestabilidad política signado por una sucesión de gobiernos militares y gobiernos civiles. La debilidad del sistema de partidos, consecuencia inevitable de esta situación, puso en

16 Construyó cuatro policlínicos modelos: Avellaneda, Lanús, Catamarca y Ezeiza, tres hospitales: en Corrientes, Paso de los Libres y el de Niños en la Capital Federal, una clínica de readaptación de niños y otro para reumáticos y una Escuela de Enfermeras. Se encargó de la construcción de seis hogares para ancianos en Buenos Aires, Tucumán y Córdoba, hogares de tránsito para mujeres solas o con hijos, hogares escuelas en distintos lugares del país en que se atendían a niños de 4 a 12 años. A estos organismos se debe sumar la Ciudad Infantil y la Estudiantil así como ciudades universitarias en Córdoba y Mendoza, un comedor universitario en La Plata, el establecimiento de unidades turísticas en distintos lugares del país como Río Tercero, Chapadmalal, Mendoza.

evidencia la puja distributiva entre distintos grupos de interés (trabajadores y empresarios; sector industrial versus sector agropecuario). Los ciclos de avances y retrocesos y la espiral inflacionaria que azotó la economía argentina en estos años son indicadores de esta puja distributiva. En la arena política, la dirigencia sindical, ante la proscripción del peronismo, asumió la defensa de sus intereses convirtiéndose en el interlocutor obligado del Estado para cualquier gobierno, sea civil o militar.

Luego de la fuerte represión de los primeros tiempos del gobierno militar –disolución de las comisiones gremiales internas, intervención militar en los sindicatos, prohibición de actividades políticas peronistas– poco a poco el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora, encabezado por el General Eugenio Aramburu, comenzó a incursionar en el campo de lo social con una serie de medidas para los trabajadores. Se creó la Caja de Compensación para Asignaciones Familiares, se otorgó un aumento a la retribución básica de los trabajadores rurales y de los haberes de los jubilados y pensionados, se amplió la cobertura previsional para los trabajadores del servicio doméstico y de los trabajadores rurales y se renovaron las convenciones colectivas de trabajo.

Estas medidas, sin embargo, no fueron suficientes para evitar la conflictividad social. Pocos meses después del golpe de 1955, un sector del movimiento obrero se organizó en lo que se llamó la “resistencia peronista”, dando comienzos a una ola interminable de huelgas y tomas de fábrica. La amenaza de alterar el orden social establecido fue utilizada una y otra vez por los sindicatos peronistas para lograr que el gobierno atendiera a sus reclamos. Esta estrategia que combinaba la huelga y la negociación convirtió al movimiento obrero en un actor social clave cuyos reclamos fueron escuchados por los sucesivos gobiernos, civiles y militares, posteriores al derrocamiento de Perón. Mientras que los sindicatos lograban así importantes beneficios para sus afiliados comparables a los que otorgaban los estados de bienestar europeos, las demandas de aquellos que no tenían capacidad ni recursos para organizar una acción colectiva no sólo eran

postergadas por los sucesivos gobiernos una y otra vez sino que se volvía a las viejas prácticas de la beneficencia: como en el pasado las organizaciones de la sociedad civil eran las encargadas de atender a los menesterosos pidiendo para ello subsidios al estado.

A dos años del derrocamiento de Perón, el gobierno militar convocó a una Asamblea Constituyente para poner fin a la Constitución reformada por el gobierno peronista en 1949 que había incluido derechos sociales y laborales fundamentales. La Asamblea se reunió en julio de 1957 en Santa Fe con representantes de distintas tendencias políticas con excepción del partido peronista que seguía proscrito. En este contexto, los peronistas llamaron a votar en blanco para expresar su repudio al orden existente: el “votoblanquismo” alcanzó el porcentaje más alto de los votos emitidos.

La Asamblea decidió la vuelta a la Constitución de 1853 con la adición de un artículo, el 14 bis que, tomando de la Constitución de 1949 los avances en términos de derechos sociales y laborales, garantizaba al conjunto de los trabajadores el derecho del trabajo y a la seguridad social cubriendo “riesgos imprevistos de carácter biológico, como la maternidad, la enfermedad, los accidentes y enfermedades profesionales, la invalidez, la vejez y la muerte del sostén familiar y múltiples aspectos de carácter social, como nacimiento, nupcialidad, fallecimiento, protección ala infancia y minoridad, formación cultural, cesantía o paro forzoso, jubilación, compensación económica familiar y vivienda digna” (Jaureguiberry, 1957).

Pocos años más tarde, luego de la asunción y derrocamiento de Arturo Frondizi (1958-62) un nuevo golpe militar puso fin al siguiente gobierno civil, el encabezado por el Dr. Arturo Illia (1963-66). Es en los años de este gobierno –autodenominado de la “Revolución Argentina”– que se producen los avances más importantes en temas de protección social del período que estamos analizando (1955-76). La primera medida de importancia tomada por ese gobierno fue la reforma al sistema previsional llevada a cabo en el año 1967. El propósito del gobierno era imponer “orden y control” sobre un sistema que estaba en una situación crítica, con una administración caótica, graves problemas

financieros y un alto nivel de inequidad. Las reformas emprendidas estuvieron orientadas a ordenar el sistema, homogeneizar beneficios y requisitos y sanear las finanzas. Se procedió a un reagrupamiento de las trece cajas que en ese momento existían en el sistema y que estaban administradas por el Estado, los sindicatos, y los empresarios. Las trece cajas fueron reunidas en tres (Autónomos, Trabajadores del Estado y Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles). La administración de las Cajas quedó exclusivamente en manos del Estado sin la participación de los sectores sociales. Se creó la Secretaría de Seguridad Social como órgano de conducción y supervisión del Régimen Nacional de Previsión. Fue anulada toda legislación especial sobre regímenes de privilegio y se propusieron algunas medidas para evitar la evasión. Estos cambios fueron acompañados por una reforma legislativa. Las numerosas normas previsionales que regían para los distintos sectores ocupacionales fueron resumidas en dos leyes, la N° 18.037 referida a los trabajadores en relación de dependencia, y la N° 18.038 de trabajadores autónomos (Golbert, 1988).

Tiempo después, el *cordobazo*¹⁷ junto con otras protestas sociales que se dieron simultáneamente en distintas regiones del país fueron de importancia decisiva en el desarrollo de los acontecimientos políticos de esos años y resultaron datos clave para entender el comportamiento del gobierno en el campo de las políticas sociales. La normalización de la CGT, la convocatoria a convenciones colectivas, la renegociación de los salarios con aumentos de hasta el 20%, la sanción de la Ley N° 18.610 de obras sociales –que establecía la obligatoriedad de los aportes patronales y de

los trabajadores y otorgaba a los sindicatos el poder de administrar esos fondos a través de las obras sociales– pueden ser interpretadas como medidas tendientes a reducir la tensión social y romper su aislamiento político.

El gobierno de la Revolución Argentina avanzó en la construcción del andamiaje de la Seguridad Social con la creación del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados (más conocidos como PAMI)¹⁸ y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Curiosamente, en un momento en que los derechos cívicos y políticos estaban en franca retirada, los trabajadores obtuvieron estos nuevos beneficios sociales.

■ De la desregulación laboral a la recuperación de los derechos laborales y sociales (1976 al presente)

A partir de mediados de la década de los '70 el modelo de sustitución de importaciones comenzó a exhibir crecientes dificultades y desequilibrios (altas tasa de inflación, déficit público, problemas de balance de pagos, etc.). Estos desequilibrios impactaron en el campo de lo social, tal como lo indican la multiplicidad e intensidad de los conflictos sociales. En este marco se produce el golpe militar que destituye a la Presidenta Isabel Martínez de Perón e instala la dictadura más violenta de la cual tenga memoria la sociedad argentina.

El Ministro de Economía, Dr. Alfredo Martínez de Hoz, impulsó la instalación de un modelo económico de carácter neoliberal que tenía como objetivo modificar drásticamente la matriz productiva y distributiva que, consolidada con el modelo de sustitución de

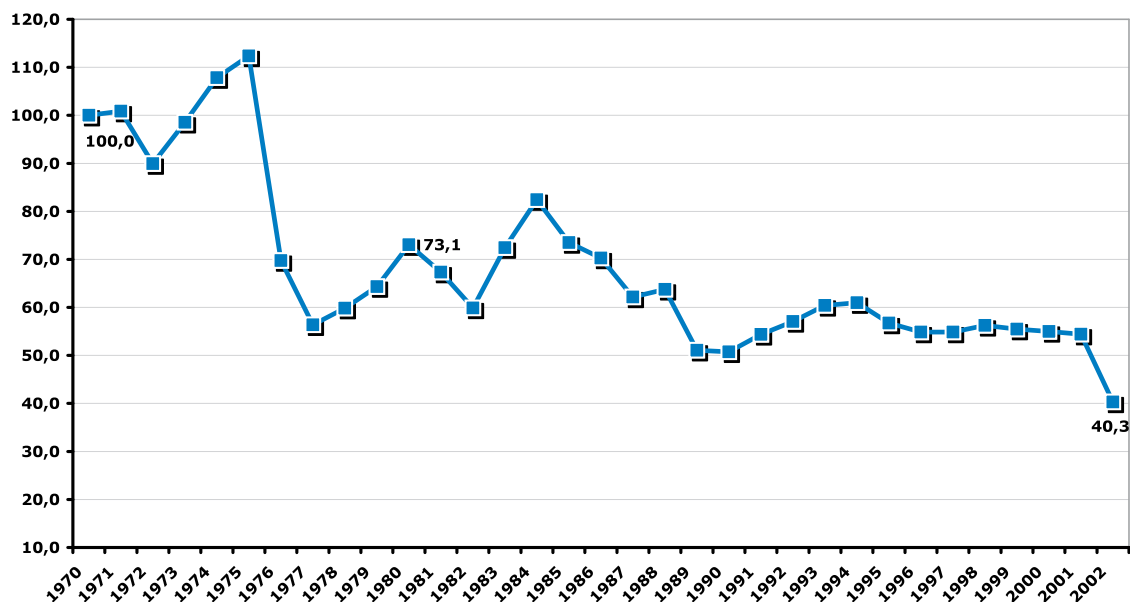
40 17 El 29 de mayo de 1969 los trabajadores cordobeses liderados por el sindicato automotor (SMATA) se movilizan al centro de la ciudad apoyados por los estudiantes universitarios. El objetivo explícito era la derogación de la Ley N° 3.546 vigente desde 1932 que establecía el *sábado inglés*. Pero la adhesión y participación masiva a esta movilización tenía como trasfondo la frustración política, la gestión autoritaria del gobernador interventor de la provincia de Córdoba, la demanda por las libertades civiles y políticas. La ocupación del centro de la ciudad por obreros y estudiantes hizo retroceder a la policía y a los militares que intentaban reprimir la movilización. Si bien el movimiento fue finalmente reprimido, el “cordobazo” sirvió como detonante para otros alzamientos populares en las ciudades del interior. En abierto desafío a las direcciones sindicales nacionales proliferaron las huelgas y la protesta estudiantil penetró las universidades. Se configuró así el escenario temido por el gobierno militar quien cada vez más percibía al movimiento obrero organizado como una amenaza al orden constituido.

18 El Programa de Atención Médica Integral (PAMI) alude al modelo de atención médica elegido por el Instituto.

Gráfico 1

Evolución del salario medio real

Índice base 1970 = 100



Fuente: Encuesta de Remuneraciones. Secretaría de Seguridad Social. EPH Encuesta Permanente de Hogares. INDEC. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. SIJ.

importaciones, nutría la fuerza del peronismo. Es en este punto donde convergieron las Fuerzas Armadas con el sector civil identificado con el liberalismo que dio su apoyo al golpe militar. La idea central de esta corriente de pensamiento es que el mercado actuando sin restricciones no es sólo el mecanismo de asignación de recursos económicos más eficientes sino también el disciplinador social por excelencia. Según los fundamentos teóricos del liberalismo (o neoliberalismo) el mercado es impersonal, objetivo y, por lo tanto, justo (Canitrot, 1983).

Los efectos perniciosos de esta política económica sobre los trabajadores y sus organizaciones fueron de una profundidad inusitada. La represión de los dirigentes, de los delegados de fábrica y los representantes sociales marcó a fuego a la sociedad argentina y puso de relieve hasta dónde estaban dispuestos los sectores económicos tradicionales a modificar y arrancar de cuajo las conquistas y avances del sector laboral, de forma tal de “disciplinarlos” de allí hacia el futuro (Canitrot, 1979). Sólo cabe mencionar la caída abrupta del salario real que en escasos dos meses (marzo–abril de 1976) se

derrumbó en un 60%. Esta forma de ajustar los salarios y, por tanto, afectar la distribución del ingreso a favor de los sectores empresarios, perduran incluso hasta el presente.

Con el objetivo de bajar aún más el costo laboral, se eliminaron las contribuciones patronales a la Seguridad Social como fuente de financiamiento propia del sistema, las que fueron sustituidas por impuestos, en especial los indirectos como el IVA, de carácter regresivo. De forma tal que, el financiamiento de la Seguridad Social y las jubilaciones, quedaban a cargo de los ciudadanos, en especial de los propios trabajadores o incluso de aquellos que, por no tener un trabajo formal, habían quedado fuera del sistema.

A pesar de esta situación represiva en lo político, social y económico, la situación laboral argentina era diferente de la de otros países del Cono Sur que también sufrían la presencia de similares dictaduras militares. El mercado de trabajo mostraba menores signos de crisis y desempleo masivo que algunos de los países vecinos (Uruguay, Chile con tasas superiores o alrededor del 20%). La tasa de desempleo del Gran Buenos Aires no llegaba al 4% ó 5% en los

primeros años de la dictadura e incluso llegó a 2,3% hacia 1980¹⁹.

La democracia fue recuperada en las elecciones del año 1983, ganando el candidato de la Unión Cívica Radical, Dr. Raúl Alfonsín. Las expectativas puestas en la recuperación de la democracia y los beneficios que esta restauración acarrearían en la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares de la Argentina eran enormes. Expectativas que fueron sólo parcialmente satisfechas por razones ajenas, en buena medida, a las intenciones y propuestas del radicalismo y su máxima figura, el Presidente Alfonsín. La funesta herencia que dejó la dictadura en términos de desintegración social, económica y política demandaba tiempo y esfuerzo para revertir este proceso. Pero el gobierno democrático se encontró ante un círculo vicioso: la crítica situación económica y social le otorgaba escasos grados de libertad para ejecutar políticas tendientes a reparar el daño causado a la sociedad por la dictadura, no permitiendo transitar por el camino virtuoso del crecimiento. El aumento de la deuda externa generada por la dictadura y la deuda social interna son los dramáticos indicadores de esta situación.

A pesar del contexto adverso, el gobierno radical se interesó por mejorar el bienestar de la población. Para atacar la pobreza decidió la implementación, por primera vez en la historia argentina de un programa alimentario –el PAN– destinado a las familias carenciadas en todo el país²⁰. Además de proveerle alimentos, el programa incorporaba otros objetivos como educación, la salud, control de crecimiento y desarrollo, compras comunitarias, huertas, saneamiento básico y agua potable²¹.

En esos años hubo también una mejora sustantiva en los niveles de los salarios,

especialmente a través de incrementos de sumas fijas para los asalariados que, si bien permitieron una recuperación significativa del salario, este no logró alcanzar los valores en términos reales logrados en el año 1974. El incipiente pero creciente aumento de los precios, que al final del período se convertiría en hiperinflación, generaba fuertes tensiones con la dirigencia sindical con los consiguientes problemas de gobernabilidad.

En lo que se refiere a la Seguridad Social, para lograr mejorar los recursos públicos, en especial los correspondientes al sistema contributivo de seguridad social, se repusieron las contribuciones patronales que habían sido eliminadas por Martínez de Hoz. Pero no fue suficiente para generar los recursos necesarios que permitieran satisfacer las demandas de los jubilados. La pérdida del valor adquisitivo de sus ingresos durante la dictadura por el “achatamiento” de los haberes previsionales, que llevó a que cerca del 80% de los jubilados cobraran el haber mínimo, provocó la protesta de los jubilados y muchos de ellos optaron por entablar juicio a las Cajas, demandándoles por el cumplimiento del nivel de haberes establecidos por ley. Ante el reconocimiento del Poder Judicial de la legitimidad de este reclamo, en octubre de 1986 el Poder Ejecutivo decretó el sistema previsional en estado de emergencia. Esta situación profundizó las demandas contra el sistema y generó una fuerte acumulación de deuda para con los jubilados y pensionados.

Desencadenada en 1989 la hiperinflación –considerada por algunos como un “golpe de mercado”– la situación política se hizo insostenible y la conflictividad social creció día a día. En esas circunstancias, el Dr. Alfonsín decidió adelantar la entrega del Gobierno Nacional al nuevo presidente electo, el Dr. Carlos Saúl

19 Una explicación política a este comportamiento puede estar dada por una decisión de las Fuerzas Armadas (dictadura militar) de poner límites a las empresas y no permitir la cesantía masiva de trabajadores. Es que a pesar del avasallamiento de sus sindicatos y del control ejercido en el interior de los establecimientos, la tradición de luchas sociales que registraba la sociedad argentina amedrentaba a la poderosa Junta Militar. Otra explicación de orden técnico da cuenta de una caída en la tasa de actividad de la población que permitía una menor presión sobre el mercado de trabajo y por tanto un efecto de menor tasa de desempleo abierto. Las causas de esta menor tasa de actividad se la asociaba a un “efecto desaliento” de la población en cuanto a las perspectivas que ofrecía el mercado de trabajo bajo condiciones de fuerte reducción salarial y de otras razones respecto a la demanda de empleo.

20 Anteriormente los beneficiarios de los programas alimentarios fueron los niños y/o las mujeres embarazadas.

21 Para un análisis más detallado del PAN, véase Golbert (1996).

Menem, quien encabezaba la fórmula justicialista. Luego de otros episodios inflacionarios, el nuevo gobierno decidió poner en marcha un modelo económico basado en una política de corte neoliberal con fuerte control monetario para combatir la inflación y dar, al mismo tiempo, una fuerte señal a los mercados y a la sociedad que no habría lugar para políticas de tipo “populista” (políticas blandas en términos monetarios y fiscales). Con este propósito, se estableció que el valor del peso argentino fuera igual al dólar estadounidense (el famoso “uno a uno”). Estas medidas fueron acompañadas por otras que respondían al llamado Consenso de Washington: apertura irrestricta de la economía a la competencia externa, privatización de las empresas y servicios públicos²², desregulación del mercado de trabajo, incorporación de modalidades de contratación flexibles (denominados “contratos basura”), rebaja en un 50% de las cargas patronales y reducción o casi eliminación de la negociación colectiva por rama o sector como mecanismo de acuerdos salariales entre empresarios y trabajadores. En lo que concierne a la privatización de las empresas públicas, el gobierno de Menem avanzó mucho más que la dictadura militar.

Una de las reformas estructurales más importantes en línea con los dictados del Consenso de Washington fue la privatización de la seguridad social. La Ley N° 24.241 (1993), estableció un sistema de dos pilares²³: se mantenía el sistema de reparto estatal y se creaba un sistema de capitalización de gestión privada a través de empresas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) ligadas, en su gran mayoría, a las principales entidades bancarias. Este cambio significó que los aportes de los

trabajadores se derivaran a esos Fondos de capitalización con el consiguiente drenaje de los recursos del Estado a las AFJP. (Roca, 2005)²⁴ El déficit generado obligó al dictado de la Ley N° 24.463/95 de Solidaridad Previsional que congelaba los haberes de los jubilados. Por otro lado, la Ley N° 24.241/93 amplió la edad jubilatoria (a 60 años para las mujeres y 65 para los hombres) y los años requeridos para acceder a la jubilación se elevaron a 30 años de aportes. Estos cambios en los parámetros del sistema conjuntamente con el proceso de precarización y aumento del empleo no registrado en los últimos 20 ó 25 años, derivaron en una fuerte reducción de la cobertura y en el valor real de las prestaciones.

Como se desprende de los elementos señalados hasta ahora, la seguridad social fue una de las instituciones más afectada y manipulada desde la dictadura militar: cambios en la forma de financiamiento, cambios en la estructura conceptual y paramétrica del sistema (sistema público de reparto que pasa a sistema privado de capitalización individual, modificación de la edad, ampliación de los años requeridos para acceder a la jubilación) y fuerte judicialización por falta de cumplimiento de la norma. Estas modificaciones tuvieron como resultado una reducción significativa de la cobertura del sistema contributivo²⁵. Por otra parte, los ministros de economía, tanto de gobiernos civiles como militares, recurrían al sistema como mecanismo de control y ajuste fiscal mediante la baja efectiva del haber previsional al no adecuarlos a la evolución de los precios.

Durante el gobierno de Menem hubo también cambios importantes en la orientación de las políticas socio laborales. En primer lugar hay que destacar la sanción, en el año 1991,

22 Entre las más importantes: Ferrocarriles, ELMA (Líneas Marítimas), Teléfonos, Agua, Energía (Electricidad), Gas del Estado y por supuesto la empresas productoras de bienes como YPF (petróleo), Somisa (acero), etc.

23 Los dos pilares fueron producto de la fuerte resistencia en el Congreso a crear un sistema puro de capitalización a la chilena que era el objetivo original del entonces Ministro de Economía de la Nación, el Dr. Domingo Cavallo.

24 Esta situación se fue agravando con el tiempo ya que, por un artilugio de la ley (los que no optaban eran automáticamente derivados a las AFJP), una proporción importante de nuevos trabajadores se afiliaron a las AFJP desfinanciando al Estado y disminuyendo los recursos para el pago de las jubilaciones vigentes. Lo más perverso de este esquema era que el Estado Nacional debía emitir deuda para hacer frente a este déficit y a su vez, dichos bonos eran comprados como inversión por las AFJP.

25 En efecto según los censos de población de los años 1991 y 2001 la población jubilada se redujo en 10 puntos porcentuales. Del mismo modo se verificaban en los modelos actuariales de evolución del sistema. Véase Subsecretaría de Seguridad Social (2003).

de la Ley N° 24.013, que instituyó por primera vez en el país un seguro de desempleo de carácter contributivo. La ley también previó el Fondo Nacional de Empleo (FNE), para financiar no sólo el seguro de desempleo sino también programas de empleo mínimo (de emergencia) tendientes a la reinserción de trabajadores desocupados mediante la capacitación y reentrenamiento. Para financiar programas de ayuda a los más carenciados, el gobierno nacional decidió acudir al crédito externo. La propuesta de estos organismos, fundamentalmente la del Banco Mundial, era la de focalizar la atención en los grupos más vulnerables. Fue así como a lo largo de la década, estos programas se fueron multiplicando, atendiendo distintas necesidades básicas, asistiendo a diferentes grupos vulnerables con programas que no estaban articulados entre sí y sin una estrategia de ataque a la pobreza consistente y planificada. A diferencia de lo que ocurrió con los derechos sociales ligados al empleo, estos programas no otorgaban ningún derecho a sus beneficiarios. Al no haber posibilidad alguna de reclamo, la continuidad o no de los programas dependía de las posibilidades financieras del presupuesto nacional o de la voluntad política de los funcionarios de mantenerlo. El argumento a favor de la puesta en marcha de este tipo de programas es simple y contundente: como los recursos nunca serán suficientes para atender necesidades crecientes, es necesario concentrar el esfuerzo hacia aquellas que menos tienen. Las políticas focalizadas permiten también, de acuerdo a esta postura, identificar con precisión las carencias de los distintos grupos de población necesitada. Había una crítica, velada o no, hacia las “malas prácticas” de los estados de bienestar, acusados de proteger más el bienestar de los sectores medios que el de los más necesitados (Golbert, 2001). En la defensa de estos programas se esgrimieron argumentos de equidad y eficacia: al identificar con mayor precisión al conjunto de los beneficiarios potenciales es

posible provocar un impacto *per cápita* elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios (Cohen y Franco, 1992).

En la estrategia de intervención propuesta por el Banco Mundial de combate contra la pobreza las organizaciones no gubernamentales (ONG) eran un actor privilegiado en la gestión de las políticas sociales. El argumento para conferir este protagonismo a las organizaciones no gubernamentales era, en primer lugar, reducir el rol de la intervención estatal a su mínima expresión justificando este accionar en argumentos tales como que el Estado no tiene las suficientes capacidades, no cuenta con los recursos necesarios o está sospechado de prácticas corruptas o clientelares. Todos estos programas, tanto los que intentan asistir a los más pobres como a los desempleados, adolecían de las mismas fallas: multiplicidad de programas, discontinuidad, dispersión institucional, baja cobertura, escasos recursos.

La consecuencia, casi esperable, tanto de la política económica como de la política social fue el aumento del desempleo y la pobreza. En estos años la literatura sobre estas cuestiones acuñó el término de nuevos pobres para referirse a la creciente masa de población cuyos ingresos se vieron reducidos y, además, fueron expulsados del sistema de protección social.

En 1999 el candidato radical Fernando De la Rúa, en una alianza con sectores de centro izquierda, gana las elecciones presidenciales. Manteniendo los lineamientos de política económica del anterior gobierno acudió nuevamente al ajuste para mejorar las cuentas públicas. La Ley N° 25.250, sancionada en este período, establecía la flexibilización de las relaciones de trabajo y la reducción de los costos laborales²⁶.

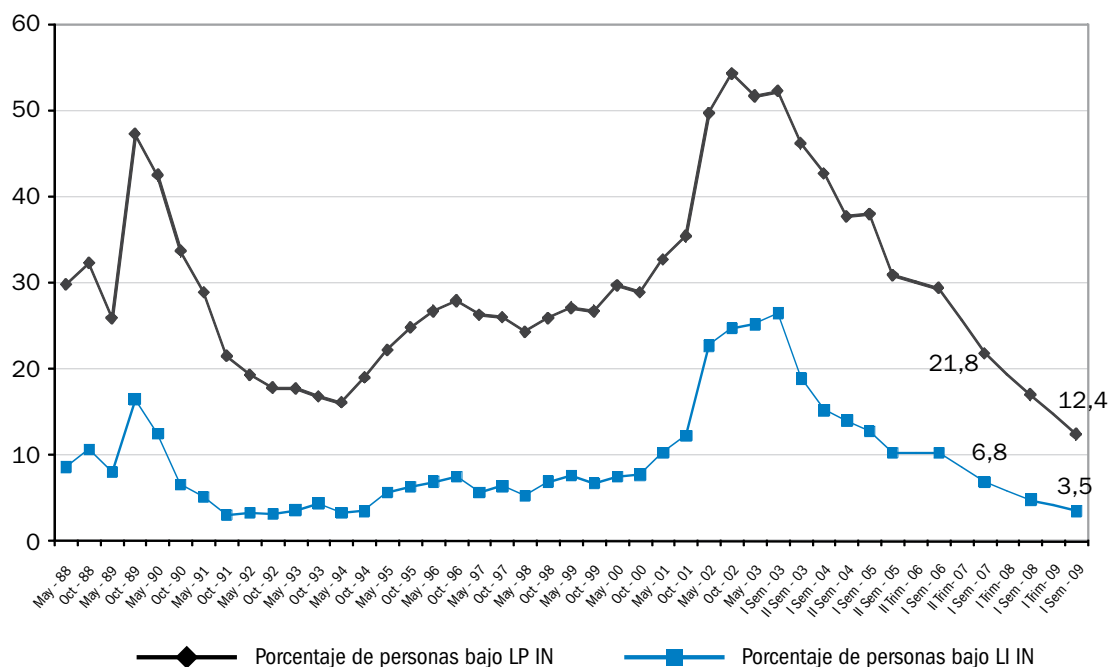
Ante el fracaso de estas medidas se vuelve a recurrir al Dr. Domingo Cavallo para que se haga cargo de la conducción de la cartera económica. Fiel a su ideología y por segunda vez en una década, el ministro volvió a tomar los

26 A través de la introducción del período de prueba que permitía el despido sin causa y sin indemnización; la reducción de las contribuciones patronales en 33% y 50% para los nuevos empleos según sean mayores o jóvenes, (esta reducción se sumaba a las dispuestas por el gobierno de Menem), subsidios a la contratación de colectivos laborales con dificultades de inserción, etc.

Gráfico 2

Evolución del porcentaje de personas bajo LP

Gran Buenos Aires



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH (INDEC).

ahorros privados de ciudadanos depositados en bancos para hacer frente a la falta de recursos. Se implementaron nuevas formas de endeudamiento público como el “blindaje” y el “megacanje”²⁷ con la anuencia y apoyo de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y FMI) y de la banca privada extranjera que llevó el endeudamiento del país a niveles insostenibles. En pocos meses, este esquema se tornó explosivo, desencadenando una crisis económica, política y social sin precedentes en la Argentina obligando a De la Rúa a renunciar a su cargo.

En este escenario, Eduardo Duhalde asumió la presidencia del país con el aval del Congreso Nacional. Una de sus primeras medidas –decisión inevitable ya que los mercados lo habían anticipado– fue la devaluación de la moneda. El fin de la convertibilidad dejó un

tendal de deudas en vastas capas de población y profundizó la distribución regresiva del ingreso. La pobreza alcanzó a cerca del 60 % de la población y la indigencia a más de un cuarto. En estas circunstancias el gobierno nacional impulsó la puesta en marcha de un programa de transferencias de ingresos condicionados destinado a jefes y jefas de hogar desocupados. En menos de dos meses de implementación el programa, que otorgaba \$150 por familia, cubrió a más de dos millones de personas. Como consecuencia de este rápido crecimiento de la cobertura a los dos meses del comienzo del programa se cerró la inscripción de beneficiarios. De todas maneras, en términos relativos, este plan fue el más importante en cuanto a cobertura de la población vulnerable de América Latina, permitiendo a estos sectores solventar sus necesidades más elementales. El PJJH se

27 El “megacanje” tuvo lugar en medio de la crisis económica. Consistió en postergar los vencimientos de diversas deudas que tendrían lugar entre 2001 y 2005 y se pasaron al 2006 á 2030. Como compensación por dicha postergación los intereses de la deuda fueron aumentados de forma significativa. En el 2006 se inicia una causa judicial por esta operación. El blindaje se refiere al “salvataje” por parte del FMI mediante préstamos a la Argentina para cubrir las necesidades de financiamiento sin recurrir a los mercados internacionales de crédito.

destacó, también, por la alta participación de mujeres: más del 65% de los beneficiarios lo eran.

La presencia de instancias municipales y actores sociales no gubernamentales que tuvieron una activa participación en el programa posibilitó su rápida implementación. Los actores involucrados en su gestión —en donde se destacaban las organizaciones de desocupados (denominados en jerga cotidiana los “piqueteros”)²⁸ y los Consejos Consultivos Locales— y la activa participación que tuvieron, constituyeron otra peculiaridad de este programa.

Luego de la muerte de dos activistas sociales, el presidente Duhalde decidió dar por terminado su gobierno y hubo un nuevo llamado a elecciones. En estas, que se realizaron en el 2003, triunfó con un bajo porcentaje de votos (el 22%) el candidato oficial, el Dr. Néstor Kirchner. Los cambios instrumentados en la política económica permitieron una rápida, y para algunos inesperada, recuperación de la economía y con ello una reducción de la tasa de desempleo y de pobreza.

Con mejores perspectivas económicas, el gobierno comenzó a intervenir en el campo de las políticas de protección social. Se otorgaron aumentos a las jubilaciones mínimas que subieron 13 veces, entre el 2003 y el 2005, lo que significó una recuperación en términos reales del 230% (58% considerando los índices de precios más desfavorables) (Roca y Bourquin, 2007). Después de 10 años de congelamiento, se volvió a reunir el Consejo del Salario Mínimo, la Productividad y el Empleo. Este organismo de carácter tripartito (gobierno, sindicatos y cámaras empresarias) modificó los niveles del salario mínimo que fueron ajustándose año por año. Hubo también aumentos salariales que en un principio fueron no remunerativos y que posteriormente se incorporaron al salario sirviendo como piso en las discusiones salariales para la negociación de los convenios colectivos. El gobierno

apostó a volver a colocar el empleo como la correa de transmisión entre crecimiento de la economía y el bienestar de los hogares. De ahí la consigna que “la mejor política social es la generación de empleo”. Su apuesta fue por el empleo registrado a favor de la creación de un empleo de calidad, o un empleo decente al decir de la Organización Internacional del Trabajo (ver siguiente gráfico). Desde esta perspectiva, con la economía en franco crecimiento y el desempleo en baja, el gobierno se propuso desactivar el programa Jefes y ubicar a sus beneficiarios en distintos programas. Las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social con menores de 19 años a cargo serían atendidas por el Ministerio de Desarrollo Social. Aquellos, considerados como “empleables”, debían ser atendidos por otros programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social²⁹.

Entre las acciones puestas en marcha por el Ministerio de Desarrollo se destaca “Familias por la Inclusión Social” que, como el “Jefes”, es un programa de Transferencia de Ingresos Condicionado. A cambio del subsidio recibido, se exigía el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores y controles bimestrales para las mujeres embarazadas y la regularización de la escolaridad de los niños/as. A diferencia de otros programas similares implementados en América Latina, como el “Bolsa Familia” en Brasil o el “Oportunidades” en México, sus beneficiarios no fueron seleccionados especialmente para este programa, sino que provienen de antiguos programas como el “Jefes de Hogar Desocupados”. Es decir, que no se intentó ampliar el número de beneficiarios incorporando nuevas familias: los beneficiarios eran los que, en su momento, fueron beneficiarios del programa “Jefes...”

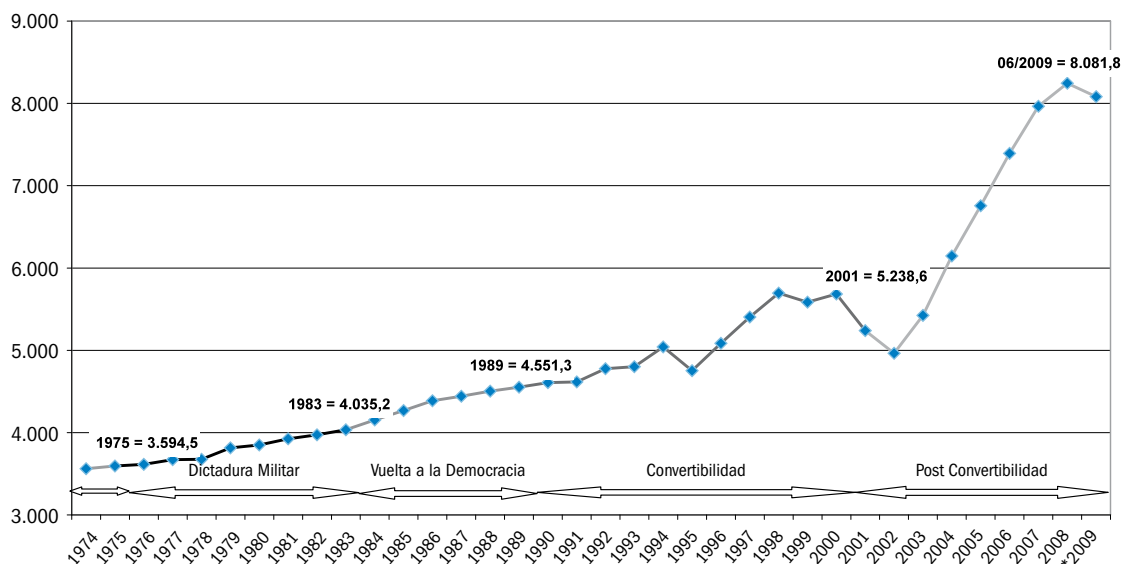
En el campo de la Seguridad Social, a partir del año 2005 comienza a tomarse una serie de medidas con el objetivo de reparar los efectos del proceso de exclusión social generada, en

28 Desde mediados de la década de los '90, los despedidos como consecuencia de la privatización de empresas públicas, se organizaron como movimiento de desocupados para hacer oír su protesta. Su movimiento se caracterizó por promover cortes de rutas “hacer piquetes”, de donde proviene su nombre.

29 Es en el Decreto N° 506/04 donde se establece la necesidad de clasificar a los beneficiarios según las “condiciones de empleabilidad” de los mismos.

Gráfico 3**Evolución de aportantes al Sistema Nacional de Seguridad Social**

En miles de personas 1974 - 2009 (a valores de diciembre de cada año)



Fuente: DGRP y SGI (de 1974 a 1993) y SIGyP y SIPA (de 1994 a 2009)

buena medida, por la política neoliberal de los noventa³⁰. En este marco se inscribe la sanción de la Ley N° 25.994 que establece una moratoria para que aquellas personas que habían quedado fuera del sistema de seguridad social, puedan acceder al beneficio previsional. Con esta medida, más de 2 millones de personas mayores de 60 años, en el caso de las mujeres, y de más 65 años, en el caso de los hombres, pudieron acceder a la jubilación mínima pagando una cuota mínima durante cinco años. Estos nuevos jubilados representan más del 45% del total de jubilados y pensionados del sistema.

Como puede observarse en el gráfico siguiente, el incremento de beneficios prácticamente se duplicó. Este aumento en el número de jubilaciones permitió incrementar la tasa de cobertura del sistema a casi el 90% de la población mayor de 60 años, el porcentaje más alto desde que se inicia el sistema de seguridad social.

La Ley N° 26.222 del año 2008 de libre opción permitió a los trabajadores volver al sistema público de reparto, modificando la restricción que estaba vigente en la Ley N° 24.241. Al posibilitar la “libre opción”, esta ley impidió seguir vaciando el pilar público, consecuencia de la aplicación de la Ley N° 24.241 (Roca, 2008).

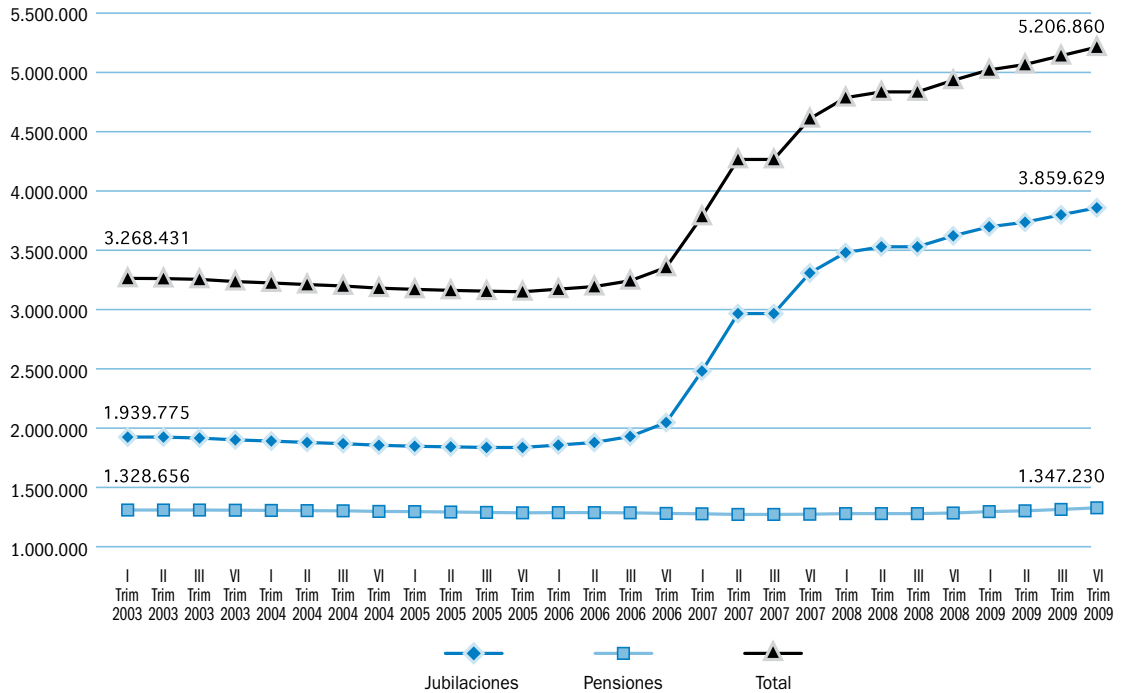
La Ley N° 26.425, aprobada durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, eliminó el sistema de capitalización e instituyó nuevamente como sistema único de seguridad social el Sistema Público de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) basado en la solidaridad, tanto intergeneracional como intrageneracional, y en la equidad. La eliminación del sistema de capitalización le permitió al Estado argentino recomponer los recursos públicos y recuperar los ahorros de los trabajadores para contribuir, entre otros aspectos, a la conformación de un

30 Los que habían pertenecido a empresas públicas privatizadas en los '90, o trabajadores en negro o que pasaron de la situación de empleos registrados a trabajos precarizados, o aquellos que, por la mayor exigencia en el número de años de aportes no habían podido llegar a obtener un beneficio previsional o personas que, por diferentes situaciones familiares, no pudieron participar activamente en el mercado de trabajo.

Gráfico 4

Evolución de Jubilaciones y Pensiones por el SIPA

Período 1° Trim. 2003 al 1° Trim. 2009



Fuente: elaboración propia en base al Boletín de Estadístico de la Seguridad Social

Fondo de Garantía del Sistema que le dé fortaleza y viabilidad financiera en el tiempo³¹. Esta ley fue sancionada por el Parlamento por la amplia mayoría de sus representantes.

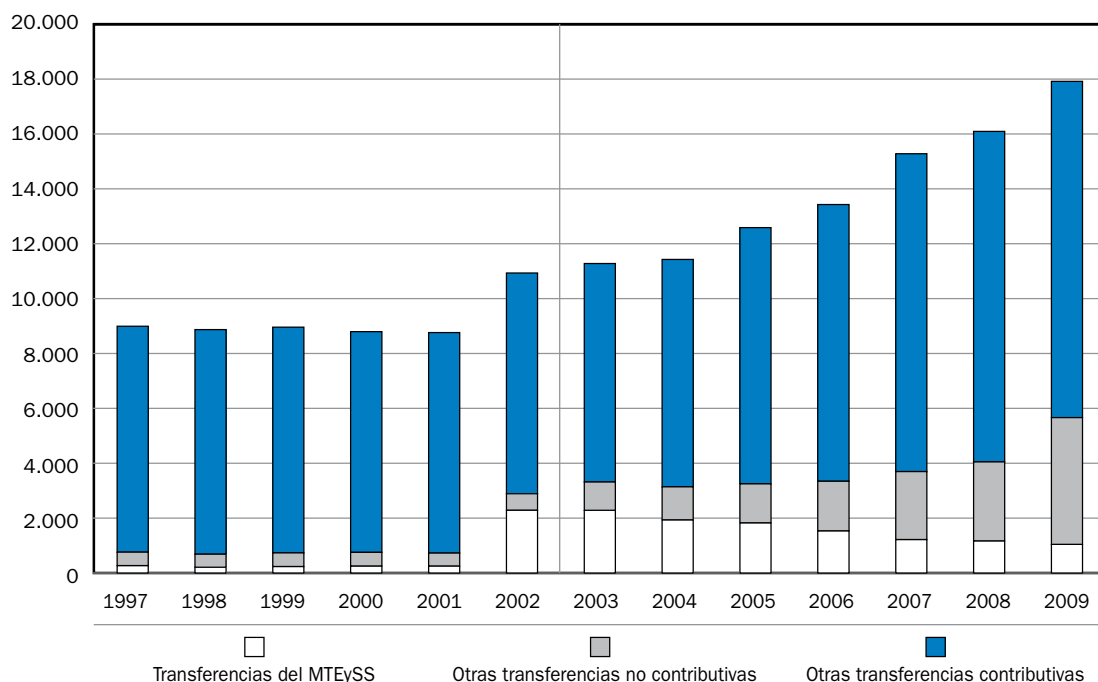
En octubre de 2008 se sanciona, asimismo, la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público que instituyó un sistema y una fórmula de actualización de las prestaciones para elevar los haberes dos veces por año (marzo y septiembre) de forma automática³². En términos porcentuales, los aumentos significaron un incremento de los haberes, desde marzo del 2009 a marzo del 2010, en cerca del 30%.

En octubre del año 2009 el gobierno tomó una decisión clave para el sistema de protección social. El Decreto N° 1.602 de octubre de 2009 instituyó la Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH). Gracias a este decreto, cerca de 5 millones de niños, niñas y adolescentes hasta 18 años recibirán un beneficio equivalente a \$180 cada uno. El decreto, que introduce modificaciones a la Ley N° 24.714 de Asignaciones Familiares, lo encuadra dentro de los derechos de la seguridad social: la asistencia a los niños ya no depende de la buena voluntad de los gobiernos ni de los recursos disponibles³³.

31 Entre esos ahorros que llegaban a los casi 100.000 millones de pesos, cerca de un 70% eran Bonos de la deuda argentina que, como se mencionó anteriormente constituían una de las colocaciones más importantes (entre un 60% y 80% según los momentos históricos que tomen) de los fondos de pensión.
 32 Este sistema se instrumenta a partir de una fórmula que incluye la evolución salarial y los recursos totales del sistema de seguridad, tanto los provenientes de aportes y contribuciones como de impuestos o rentas generales.
 33 Entre los considerandos del decreto se dice que el marco del régimen nacional de asignaciones familiares era la forma más adecuada y consistente de complementar el sistema contributivo (que abarca a los trabajadores asalariados formales), con uno no contributivo, dotando a la AUH de un beneficio de pleno derecho y con el financiamiento adecuado y fijado en la propia ley.

Gráfico 5

Evolución de los beneficios del sistema de protección social según tipo de política
(en miles de beneficios)



Fuente: MTEySS, en base a Secretaría de Empleo, Seguridad Social y Anses.

Esta medida –tendiente a corregir inequidades surgidas de un mercado de trabajo que pese a las mejoras en materia de empleo de los últimos años todavía mantiene ciertos rasgos de precariedad y exclusión– permitió, en una primera etapa, cubrir a cerca de 3,5 millones de niños y adolescentes y a más de 1,8 millones hogares.

Como se desprende del gráfico anterior, la significativa ampliación de la cobertura de protección que se produjo en los últimos años fue consecuencia de las políticas anteriormente descritas como la moratoria previsional y la asignación universal por hijo. A estas medidas hay que sumarle la expansión de las pensiones no contributivas que crecieron en más de 400 mil beneficios entre 2003 y 2009. Los avances en el trabajo registrado permitió también aumentar la población cubierta por la Seguridad Social e incorporar cerca de 1,9 millones de

niños al sistema contributivo. De esta manera en el 2009 la Seguridad Social otorgó más de 17 millones de beneficios.

A pesar de estos avances el complejo trayecto que, a lo largo de doscientos años, recorrieron las políticas destinadas a brindar protección social a la población, aún no se ha completado. Los cambios políticos, económicos y laborales ocurridos en estos años con el consiguiente impacto en la estratificación social colocan, en las vísperas del Bicentenario, desafíos distintos a los que se planteaba a comienzos del siglo XX. Si hace cien años se comenzaba a construir un sistema para brindar protección a los trabajadores, hoy, este sistema debe buscar nuevas herramientas que permitan la incorporación de todos aquellos que fueron quedando en los márgenes. La Asignación Universal por Hijo parecería que está señalando el nuevo rumbo a seguir.

■ Bibliografía

Canitrot, Adolfo (1979). “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”. Buenos Aires, *Estudios Cedes*, N° 6, Volumen 2.

Canitrot, Adolfo (1983). “Orden social y monetarismo”. Buenos Aires, *Estudios Cedes*, N° 4, 7.

Ciafardo, Eduardo (1990). “Las damas de beneficencia y la participación de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920”, en *Anuario IEHS*, N° 5, Tandil, pp. 161-170.

Cohen, E y Franco, C, (1992). “Evaluación de Proyectos Sociales: Versión Preliminar” (Santiago de Chile, ILPES) LC/IP/R.114.

Correa Luna, Carlos (1923). *La Sociedad de Beneficencia de la Capital. Origen y desenvolvimiento, 1823-1923*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Asilo de Huérfanos.

Correa Luna, Carlos (1925). *Historia de la Sociedad de Beneficencia*, Tomo II, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Asilo de Huérfanos.

Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1991). “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990”, *Revista de ASET*, N° 1, Primer semestre.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

Feldman, Jorge, Laura Golbert y Ernesto A. Isuani (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, vol. 236.

Franco, Rolando (1996). “Los paradigmas de la política social”, en *América Latina. Revista de CEPAL*, N° 58, abril.

Gaudio, Ricardo y Jorge Pilone (1983). “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943”, en *Desarrollo Económico*, vol. 23, N° 90, Buenos Aires, julio-septiembre, pp. 255-286.

Gerchunoff, Pablo y Damián Antúnez (2002). “De la bonanza peronista a la crisis del desarrollo”, en Juan Carlos Torre (director), *Los años del peronismo (1943-55)*,

Buenos Aires, Sudamericana, Nueva Historia Argentina.

Golbert, Laura (1988). “El envejecimiento de la población y la seguridad social”, en *Boletín Informativo Techint*, N° 251, enero/marzo.

Golbert, Laura (1996). “Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales”, en *CECE Serie de Estudios*, N° 12, Buenos Aires.

Golbert, Laura (2001). “¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?”. El caso del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires”, en Ziccardi, Alicia (compiladora) *Pobreza, Desigualdad social y Ciudadanía. Los límites de la política social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Golbert, Laura (2009). “Notas sobre los orígenes del Sistema de Bienestar en Argentina. El caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales”, en Carlos Barba Solano, Gerardo Ordoñez Barba y Enrique Valencia Lomelí (Comp.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México, Universidad de Guadalajara y el Colegio de la Frontera Norte.

Iacobuzio, Antonio (2003). “El nuevo sistema nacional de previsión social. Causas de la reforma, situación financiera del subsistema público y evolución de la cobertura previsional (1993-2003)”, Tesis de Maestría presentada en FLACSO/Argentina, Julio.

Jaureguiberry, Luis María (1957). *El artículo nuevo. (Constitucionalismo social)*, Sante Fe, Librería Editorial Casellvi.

Leyes obreras de la revolución. Declaración de los derechos del trabajador, Buenos Aires, AR Primicias, 1947.

Lobato, Mirta Zaida. *Leyes obreras de la revolución. Declaración de los derechos del trabajador*, Buenos Aires, AR Primicias, 1947

Lobato, Mirta Zaida (2007). *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)*, Buenos Aires, Edhasa.

Marshall, Adriana y Laura Perelman (2004). “Sindicalización: incentivos en la normalización laboral”, *Cuadernos del Instituto de Desarrollo Social (IDES)*, N°4, Agosto.

Panettieri, José (2000). *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba.

Soprano, Germán E. (2000). “El Departamento Nacional del Trabajo y sus proyectos de regulación estatal de las relaciones

capital trabajo 1907/1943”, en José Panettieri, *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba.

Pastoriza, Elisa y Juan Carlos Torre (2002) “La democratización del bienestar” en J. C. Torre (director) *Los años peronistas (1953/1955)*, *Nueva Historia Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.

Prol, María Mercedes (2003). “Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno 1943-1952”, ponencia presentada en las IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Córdoba, 24, 25 y 26 de septiembre.

Roca, E. “Evolución de la cobertura de la seguridad social y su relación con el mercado de trabajo”. El Estado y la reconfiguración de la protección social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- Instituto Di Tella - Cátedra UNESCO. Comp. M. Novick/G. Perez Sosto, 2008

Roca, E. y M. Bourquin (2007). “Las modificaciones al sistema previsional argentino.

¿Indicios de universalización? *Estudios de la Seguridad Social*, N° 100, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Oficina Regional para América Latina.

E. Roca. “Mercado de trabajo y seguridad social”. *Revista de Trabajo N° 1*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Año I. N°1, 2005

Subsecretaría de Seguridad Social (2003). *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Torre, Juan Carlos (en prensa). “Transformaciones de la Sociedad Argentina (1910/1920)”, en *Balance de un siglo*, Roberto Rusell (compilador), Editorial Taurus.

Unsain, Alejandro (1952). *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, Buenos Aires, El Ateneo.

Zimmerman, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1980-1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés.