

## Los problemas de la investigación comparativa sobre la seguridad social en la Argentina (2003-2015)<sup>1</sup>

### The problems of comparative research on Social Security-Argentina, 2003-2015

Susana Hintze y Claudia Danani<sup>2</sup>

**RESUMEN** La investigación comparativa, su potencialidad y las restricciones que enfrenta en nuestro país son analizadas tomando como base un estudio sobre la seguridad social entre 2003 y 2015 en la Argentina. El artículo intenta reflexionar sobre tales cuestiones a partir de la comparación de la protección que el nivel nacional y los respectivos sistemas provinciales brindan a los adultos mayores y niños, niñas y adolescentes de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén a través de dos componentes: el sistema previsional y el de asignaciones familiares. Con la finalidad de poner en contexto la reflexión, comienza presentando el objeto y objetivo del estudio, luego se centra en el encuadre conceptual y algunas decisiones metodológicas relevantes en términos de criterios básicos del análisis comparativo para concluir con los problemas metodológicos afrontados a lo largo de la investigación, destacando –pese a lo anterior– los aportes del trabajo comparativo.

**Palabras clave:** Seguridad social-investigación comparativa-casos subnacionales.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/dpd.792802>

<sup>1</sup> Artículo recibido el 23 de septiembre de 2017 y aceptado para su publicación el 29 de enero de 2018.

Las autoras de este artículo se esfuerzan por institucionalizar prácticas y representaciones simétricas desde el punto de vista del género; como parte de eso, apoyan el uso de un lenguaje no discriminatorio entre mujeres y varones. Sin embargo, no es fácil llevar con la misma intensidad esa lucha y al mismo tiempo lograr claridad, facilitar la lectura, no sobrecargar con la enumeración de todas las terminaciones potencialmente implicadas, etc. Por eso, excepto en los casos de la población analizada, mantienen el uso del masculino genérico clásico.

<sup>2</sup> Susana Hintze: Área de Política Social, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Socióloga, Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración ([shintze@ungs.edu.ar](mailto:shintze@ungs.edu.ar)). Claudia Danani: Área de Política Social, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento y Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Trabajadora Social y Politóloga, Doctora en Ciencias Sociales ([cdanani\\_maes@yahoo.com.ar](mailto:cdanani_maes@yahoo.com.ar)).

<sup>3</sup> Para un análisis de las contribuciones recientes de Charles Ragin al análisis de configuraciones causales (que exceden totalmente lo realizado en este trabajo), ver Pérez-Liñán (2010) y sobre su utilización, Santos, Pérez-Liñán y García Montero (2014).

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos proponemos reflexionar sobre la investigación comparativa –su potencialidad y las restricciones que enfrenta en nuestro país– a partir de una investigación que asume como problema la protección social en la Argentina de las últimas décadas. A través del estudio de algunos componentes seleccionados de la seguridad social (el sistema previsional y el de asignaciones familiares), hemos intentado analizar comparativamente la protección que en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén reciben los adultos mayores y niños, niñas y adolescentes.

Consideramos la investigación comparativa a la manera de Ragin (2007), esto es, como el examen de patrones de parecidos y diferencias entre un número moderado de casos, que se encuentran vinculados entre sí, con el fin de comprender la diversidad. Algunos de los rasgos de la perspectiva de este autor que asumimos son:

- a) La muestra pequeña posibilita familiarizarse con cada caso incluido;
- b) Al trabajar con un número acotado de casos (que se extraen de un conjunto específico y conocido, en nuestra investigación tres provincias y el nivel nacional) seleccionados a partir de ciertos atributos, la estrategia comparativa se presta a la interpretación de las transformaciones contextuales (sociales, políticas, económicas);
- c) Al revelar las diferentes combinaciones de configuraciones causales que producen determinados resultados, el análisis comparativo propone captar la complejidad social del problema<sup>3</sup>.

Con la finalidad de enmarcar las cuestiones de orden metodológico que nos preocupan, a continuación presentamos el objetivo y las preguntas de la investigación en que se basa este trabajo; paso necesario para relacionarlas luego con el encuadre conceptual y algunas decisiones metodológicas relevantes en términos de criterios básicos del análisis comparativo. Finalmente, nos detenemos en los problemas que encontramos a lo largo de la investigación y en la manera en que los enfrentamos para mantener el esfuerzo comparativo.

**ABSTRACT** This article attempts to discuss and reflect on potentialities and restrictions faced by comparative research in Argentina. It arises from a research project on Argentinean Social Security System between 2003 and 2015 which analyzed two kinds of benefits in two simultaneous administration levels: (i) retirement benefits and family allowances, specifically Universal Child Allowance, AUH; (ii) national and subnational policies and institutions in (and of) three provinces (Buenos Aires, Córdoba and Neuquén). Aimed to put in context the methodological and empirical problem and the results, the index is the following: first, the article exposes the problem and main objectives of research; then, it discusses theoretical framework and develops some methodological decisions that have been made in this specific project, underlying basic comparative criteria; finally, the document summarizes methodological problems faced in the course of research. Conclusions emphasize that although methodological and empirical difficulties which can be recognized, comparative studies make important contributions in this field.

**Palabras clave:** Social security-comparative research-subnational case studies.

## OBJETIVO Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN EN CONTEXTO HISTÓRICO

La investigación en que se basa este artículo se enmarca en un proceso de investigación dedicado a problematizar la protección social en la Argentina desde los años noventa a la segunda década de este siglo<sup>4</sup>. En este caso, si bien mantenemos el interés por el componente previsional y el de asignaciones familiares, con énfasis en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), decidimos incorporar la perspectiva territorial con la finalidad de analizar el sistema nacional en comparación con la protección que en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén brindan sus propios sistemas de seguridad social a las poblaciones bajo estudio.

Una aclaración previa. Cada sistema de protección refiere a diferentes conjuntos poblacionales. Con variaciones entre provincias, en general los sistemas provinciales de previsión social y de asignaciones familiares están destinados al personal de las administraciones centrales y municipales, poderes legislativo y judicial, organismos descentralizados, empresas públicas y bancos oficiales de cada Estado provincial; estando el resto de la población protegida cubierta por el sistema nacional. Por estar orientada a desempleados o trabajadores informales (volveremos con mayor precisión sobre esto más adelante), la AUH abarca al mismo tipo de población en todo el país, independientemente de su localización territorial.

Incorporamos así el enfoque territorial a un problema escasamente tratado en los análisis especializados de las políticas de protección social en la Argentina: las diferencias en la protección a la que acceden categorías de población que, siendo sociológicamente idénticas (adultos mayores, niños/as y adolescentes), son abarcadas por institucionalidades muy distintas, en particular por tratarse de grupos sociales con relaciones diferenciales con el mercado de trabajo y por pertenecer a distintas jurisdicciones. Mientras las diferencias de raíz socio-ocupacional han sido más estudiadas, las relacionadas con las jurisdicciones lo han sido poco hasta años recientes<sup>5</sup>. En esta situación la mayor atención siempre prestada a los sistemas nacionales puede haber confluído con la difícil obtención y producción de información en el nivel provincial.

Cabe señalar que la elección del sistema de seguridad social obe-

<sup>4</sup> Para las investigaciones anteriores, ver Danani y Hintze (2011 y 2014). El análisis siguiente está basado en el libro en proceso de edición *Protecciones y desprotecciones (III): La seguridad social a nivel territorial: el sistema nacional y provinciales seleccionados-Argentina, 2003-2015* (Danani y Hintze coordinadoras) que sistematiza los resultados del proyecto de investigación *La protección social a nivel territorial: análisis comparativo del sistema previsional y la Asignación Universal por hijo para Protección Social en provincias seleccionadas, 2003-2014/15*, dirigido por Claudia Danani, que contó con financiamiento de la ANPCyT y apoyo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento al que pertenece el equipo de estudios sobre la seguridad social en la Argentina que llevó adelante la investigación.

<sup>5</sup> Con distintos enfoques e intereses, se han ocupado de lo regional y provincial distintos estudios, entre ellos, Roca et al. (2015), Rofman (2014) y Martínez (2014).

<sup>6</sup> En 2013, ese porcentaje llegaba al 88%, con diferencias por regiones: CABA era el área con mayor cobertura (99% en 2013), siendo las regiones que más crecieron entre 2003/2013 el NEA, que pasó del 39% al 84% de cobertura, la Patagonia, del 50% al 85%, el NOA, del 64% al 94%, y Cuyo, del 61% al 91% (Roca et al., 2015).

dece al lugar central que –con signos inversos entre sí– el mismo tuvo en el periodo de hegemonía neoliberal y el proceso abierto a partir de la crisis de 2001-2002. En efecto, en 1993 fue sancionada una reforma previsional que creó un sistema mixto (el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones), de dos pilares: uno con estructura de reparto y administración estatal, y el otro con dos alternativas; una de reparto y otra de capitalización individual a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Una aproximación a los resultados las da el hecho de que a fines de los noventa solo el 64% de los adultos mayores estaba cubierto por el sistema, y a fines de 2003, lo estaba el 61%<sup>6</sup>. A su vez, las asignaciones familiares –que en nuestro país desde mediados del siglo XX refieren a ocupados en relación de dependencia– sufrieron transformaciones relevantes. Luego de la primera normativa de “desregulación”, que en 1991 realizó inicialmente una reforma institucional de fusión y unificación del componente, en 1996 se llevó a cabo un cambio aún mayor al fijarse topes salariales para la percepción del beneficio y reducirse las contingencias cubiertas. Caracterizadas por la disminución de beneficios y perceptores, las transformaciones mantuvieron siempre el encuadre de protección familiar para trabajadores formales.

Si la crisis integral (económica, político-institucional y social) ocurrida durante 2001-2002 conmovió la existencia de la Nación, más que intensas fueron las disputas que rodearon la “salida” de la misma, y en ese proceso el primer gobierno electo emprendió políticas de confrontación con distintos ejes de las políticas de la década anterior. Tal fue el caso de la protección social, y a partir de 2002, y especialmente de 2003, la Argentina pasó de compartir el cuadro regional de desprotección, a sumarse al proceso de reversión política y teórica de las políticas públicas en esa materia. Como señalan Rofman et al (2013), entre el 2000 y 2013 al menos 18 países de América Latina introdujeron reformas profundas en los sistemas de protección para los adultos mayores. Reformas que en este periodo “no apuntaron a mejorar la sustentabilidad fiscal, incorporar nuevos actores en la gestión, modificar las reglas de administración financiera o ajustar diversos parámetros de los esquemas contributivos existentes”, sino que se enfocaron en la inclusión, expandiendo la cobertura más allá de los trabajadores formales tradicionalmente cubiertos (Rofman et al., 2013:11).

En el caso argentino, el primer componente reformado fue el

<sup>7</sup> Denominamos “contra-reforma” a un proceso de producción de políticas estatales en su doble dimensión de realidad inmediatamente material –de producción de acciones y omisiones directamente observables– y de producción de sentido, cuyos elementos en común son: a) el participar de un proceso en el curso del cual primero se detuvo y luego se invirtió, relativamente (con distintos ritmos y alcances), la dirección que las políticas del sector habían presentado en el periodo de los noventa; y b) compartir ciertas bases o fundamentos generales, de modo que sustentan y disputan su legitimidad en la operación misma de la diferenciación y confrontación con aquel periodo. Las características y alcances de este proceso fueron analizadas en Danani y Beccaria (2011), y Beccaria y Danani (2014).

previsional: primero por aumentos de los montos por decretos del Ejecutivo, y luego por una nueva Ley de Movilidad (2008) que por primera vez introdujo elementos de control público respecto a la forma de calcular el aumento periódico del beneficio. También desde 2004 se desarrollaron medidas (no estructurales) que ampliaron la cobertura horizontal, como una masiva moratoria de las deudas previsionales, de muy favorables condiciones. Un aumento del 329% del número de Pensiones No Contributivas (de 344.630 en 2003, a 1.477.410 en 2014) hizo el resto, y la tasa de cobertura llegó a las más altas de la región.

A su vez, las mejoras del mundo laboral también afectaron la condición de los adultos activos y tuvieron efecto positivo en las proyecciones de la protección, pues la regularización de las contrataciones laborales “normalizó” –vía contribución– su futura posición frente al sistema previsional.

En 2008, las AFJP fueron estatizadas unificándose todas las prestaciones en la estructura de reparto y traspasando al Estado los activos que administraban, los que constituyeron el Fondo de Garantía de Sustentabilidad a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), institución rectora del sistema de seguridad social en la Argentina.

Poco después, en octubre de 2009, por medio del decreto 1602 se creó la AUH (también bajo responsabilidad de ANSES), extendiendo la asignación familiar por hijo a sectores de la población nunca antes cubiertos: trabajadores en distintas condiciones de precariedad (laboral y/o de ingresos), desocupados, monotributistas sociales y personas que se desempeñan en la economía informal que perciben un ingreso inferior al salario mínimo.

La puesta en marcha de ambas medidas cambió las condiciones de la protección para franjas significativas de la población; en algunos casos llevó a revisar los diagnósticos referidos a la seguridad social e intensificó las discusiones sobre ella, respecto de la cual sostenemos es posible caracterizar al periodo bajo estudio como un proceso de contra-reforma<sup>7</sup>.

En este marco, el objetivo general –que guió la investigación al que se refiere este artículo– fue reconstruir y analizar comparativamente en el periodo 2003/2015, entre provincias seleccionadas (Buenos Aires, Córdoba y Neuquén), y entre estas y el nivel nacional, la capacidad de protección social de los sistemas de previsión y de asignaciones familiares nacional y provinciales, así como de la AUH en los respectivos territorios.

En términos de resultados de la investigación (sobre los cuales no entraremos aquí), esto implicó, respecto del sistema previsional y de asignaciones familiares, la descripción y análisis de los diseños institucionales de los componentes del sistema nacional y de las provincias mencionadas, así como de su capacidad de protección en ambos niveles de los sistemas. Respecto de la AUH, nos propusimos analizar sus condiciones de implementación en esas provincias a partir de 2009, y realizar la comparación de la capacidad de protección social en cada territorio y su relación con tales condiciones de implementación.

Para mostrar los ejes de la comparación y contextualizar mejor las dificultades en su desarrollo, en las que nos detendremos más adelante, veamos las principales preguntas que formaron parte del diseño investigativo. Aclaremos desde ya que las preguntas operaron de distinta manera en cada caso, de acuerdo con la información primaria y secundaria que pudimos elaborar sobre las provincias.

1. ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de la protección social que el sistema previsional del Estado nacional presta a los adultos mayores respecto de los respectivos sistemas previsionales de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén? ¿A qué son atribuibles las similitudes y las diferencias?
2. ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de la protección social que el Estado nacional presta a niños, niñas y adolescentes a través de las asignaciones familiares en general, y la AUH en particular, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén? ¿A qué son atribuibles las similitudes y las diferencias?
3. ¿Cómo es la protección social "recibida" por los adultos mayores y niños, niñas y adolescentes que habitan en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén, según estén comprendidos/as en el sistema nacional o en el sistema provincial?
4. ¿Cuáles son los efectos de las intervenciones analizadas en lo que hace al eje igualdad/ desigualdad social para las poblaciones respectivas?

## CONCEPTOS Y DECISIONES METODOLÓGICAS EN CLAVE COMPARATIVA

En la bibliografía sobre metodología comparativa es usual señalar que la comparación es una herramienta fundamental del análisis en tanto agudiza el poder de descripción, y permite la

formación de conceptos captando similitudes y contrastes. Una visión extrema es la de Durkheim, quien en *Las reglas del método sociológico* consideraba a la sociología comparativa, en la medida en que intenta explicar los hechos, no como una rama de la sociología, sino como la sociología misma (Sartori y Morlino, 1999). También es usual resguardar la denominación análisis o método comparativo para la utilización sistemática de observaciones extraídas de varias entidades (países, sociedades, sistemas o subsistemas políticos, organizaciones, instituciones, etc.) o varios momentos en la historia de estas entidades para examinar sus semejanzas y diferencias e indagar por las causas de éstas (Collier, 1992; Colino, 2009).

Como indica Pérez-Liñán (2010:126), "la utilización del método comparativo requiere, al igual que cualquier otro método de análisis empírico, una serie de decisiones previas referidas al diseño de investigación". Veamos a continuación algunas cuestiones centrales de nuestro diseño en términos del análisis comparativo.

### **a) Sobre los conceptos**

"Con la finalidad de hacer un concepto más general –incrementando también su capacidad de viajar– debemos reducir sus características o propiedades. A la inversa, con la finalidad de hacer un concepto más específico –y entonces contextualmente más adecuado–, debemos aumentar las propiedades o características" (Sartori y Morlino, 1999: 45).

Basados en lo anterior, Boulcourf y Cardozo señalan que lo central en la definición de los conceptos es lograr un equilibrio entre "intensión" (cantidad de atributos) y "extensión" (cantidad de casos que se ajustan a la clasificación extensional). Al diseñar la investigación comparativa, se requiere lograr "un buen equilibrio entre requerimientos opuestos: generalidad y relevancia empírica", evitando conceptos tan amplios que sean inespecíficos, o tan específicos que impidan comparar distintas entidades (Boulcourf y Cardozo, 2008: 12).

Como señalamos más arriba, para analizar las diferencias territoriales utilizamos el concepto de "capacidad de protección", que hemos desarrollado en investigaciones anteriores (Danani y Hintze, 2011 y 2014), referidas al nivel nacional, y cuya potencialidad pusimos a prueba en esta investigación comparativa. Con él nos referimos a la capacidad que tienen las políticas de contribuir a la

<sup>8</sup> Por ejemplo, en las provincias de Buenos Aires y Córdoba relevamos operativos móviles organizados por ANSES, en coordinación con las direcciones de Registro Civil provinciales, para la tramitación de documentación en simultáneo con la solicitud de la AUH. En Neuquén encontramos interacciones con distintos organismos provinciales y municipales para facilitar diferentes trámites.

reproducción de la vida de la población atendida en condiciones de mejora ampliada y de máxima proximidad posible a lo que la sociedad considera como bienestar. Esa capacidad involucra:

**i)** El alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades, lo que la ubica en una dimensión "inmediatamente material" de la protección (qué necesidades son satisfechas, de qué modo y en qué proporción respecto de las necesidades socialmente reconocidas). Incluye la cobertura horizontal (de la población) y vertical (de las necesidades).

**ii)** Las garantías provistas por esa protección, entendidas como los dispositivos institucionalizados mediante los cuales una cierta protección goza de cierto resguardo, lo que –junto a lo anterior– preserva a las personas de la incertidumbre.

**iii)** A ellas se agrega un tercer aspecto, referido a los contenidos político-culturales, con los cuales aludimos a los modos en que las políticas construyen a los destinatarios (cómo los nominan), en qué fundan la intervención y cuál es su principio organizador.

Los tres mencionados constituyen los pilares en los que se apoyan los análisis de regímenes y modelos de política social: la construcción del sujeto destinatario (ciudadano-trabajador-pobre), el principio organizador de la protección (derecho ciudadano-derecho contributivo-asistencia residual) y el principio de merecimiento (ciudadanía-trabajo-necesidad).

Respecto de la operacionalización del concepto, lo hicimos de la siguiente manera:

Alcances de la satisfacción:

- Cobertura horizontal: definición formal y población cubierta.
- Cobertura vertical: definición formal de servicios y beneficios y contenido: dado que en ambos componentes se está frente a beneficios dinerarios, es fundamental el análisis de la capacidad adquisitiva de los ingresos (vale decir, la puesta en relación con la canasta familiar y el costo de vida provincial).
- Calidad y procedimientos: nuevamente por tratarse de un beneficio dinerario, definimos la calidad en términos de los trámites y gestiones (facilidad o dificultad de acceso) a los que están expuestos los beneficiarios<sup>8</sup>.

Garantías:

- Condiciones requeridas y aseguradas para el acceso a los servicios/beneficios: certificaciones de sobrevivencia, cobro de los beneficios, acreditación de controles de salud y educación en el caso de la AUH. Registro de la homogeneidad o diferencias

de criterios y niveles de definición.

- Mecanismos de reclamo previstos para ser utilizados por los beneficiarios y utilización efectiva.
- Papel asignado al Estado. Existencia y reconocimiento de instancias representativas de los destinatarios/beneficiarios.
- Actividad judicial: litigiosidad y sentencias.

A la luz de esta conceptualización, y tal como se expresa en el objetivo y preguntas de investigación, problematizamos la desigualdad en la protección social prestada a distintos grupos poblacionales que, debido a las características de la seguridad social, están definidos por distintas relaciones con el mercado de trabajo. Como parte del problema, se analiza de qué modo las políticas de seguridad social correspondientes a diferentes niveles de gobierno (sistemas nacionales y provinciales) generan efectos de "igualación" o de disminución de la desigualdad, o bien de consolidación y/o ampliación de esta última. Este análisis se refiere tanto a los ingresos como a las condiciones de la protección (garantías y contenidos político-culturales) producidos por las políticas e instituciones correspondientes.

Nuestra perspectiva hace foco en instituciones y políticas como "fuente" de desigualdad social. Dicho de otra manera, la desigualdad es observada en términos de "procesos de desigualación" a través de los cuales las instituciones y las políticas construyen desiguales condiciones de vida para adultos mayores y para distintos grupos de niños/as y adolescentes, con distintos o iguales derechos.

### **b) Las instituciones, unidades de estudio**

Tal como venimos detallando, nos hemos centrado en: (i) el sistema de previsión social y asignaciones familiares nacional; (ii) los sistemas propios de las provincias seleccionadas; (iii) la AUH y la institucionalidad construida para su puesta en marcha y funcionamiento en las provincias seleccionadas.

Las unidades de estudio son observadas en el cruce de dos cortes: el que distingue entre las jurisdicciones nacional y provinciales, y el que refiere a dos planos propiamente organizacionales: el plano sistémico en cada jurisdicción y el de gestión directa-territorial. Vale apuntar que la noción de "instituciones" que aquí sostenemos incluye normas y valores, y también los sujetos y agentes de las prácticas que se desarrollan en ellas. Muy sintéticamente, entonces, nos obliga a prestar atención tanto a los elementos "estructu-

<sup>9</sup> En la ingeniosa expresión de Sartori y Morlino (1999), "manzanas y peras" son comparables respecto a algunas propiedades, aquellas que tienen en común (como fruta, como comestibles, como entidades que crecen en los árboles) y no comparables respecto a otras (su forma, por ejemplo).

rales" (permanentes, más estables) de dichas instituciones, como a los más dinámicos (los "procesos y prácticas institucionales"). Ambas cuestiones son tenidas en cuenta en el desarrollo de las preguntas que aluden a la capacidad de protección de cada uno de los componentes (sistema previsional y asignaciones familiares/AUH), con las características de cada jurisdicción.

La mirada institucional que proponemos:

no responde a un interés formalista, ni propiamente institucionalista, ni a una preocupación sobre las instituciones en general, sino que es hija directa de la problematización de la protección social. Concretamente, en los años que hemos investigado sobre el proceso atravesado por el sistema de seguridad social argentino en general, encontramos que las transformaciones, arquitecturas y formas institucionales son el escenario fundamental en el que, y a través del cual, la protección cobra forma para grupos y personas. Y, del mismo modo, sus omisiones, silencios y quiebres dan forma y contenido a la desprotección experimentada, también, por grupos y personas. (Danani y Hintze, 2014:11).

### **c) Las entidades comparadas**

La comparación presupone la clasificación. Por lo tanto, la comparación (y el control empírico de las hipótesis) requiere asumir que los objetos de la comparación son similares en determinados atributos o propiedades y distintos en otros atributos o propiedades. La clasificación sirve precisamente para volver similares los objetos respecto a ciertos atributos/propiedades, permitiendo confrontarlos en relación con otros atributos/propiedades (Panebianco, 2007; Sartori y Morlino, 1999)<sup>9</sup>.

Si comparar es "asimilar y diferenciar en los límites", la pregunta por la comparabilidad bien formulada es: "¿comparable (bastante similar) respecto a qué propiedades o características, y no comparable (demasiado distinto) respecto a qué otras propiedades o características?" (Sartori y Morlino, 1999: 35).

En nuestro caso, el atributo común para la elección de las provincias es el mantenimiento de sus sistemas previsionales. Hasta los años noventa del siglo XX, todas las provincias se habían reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de sus administraciones públicas. Como ya señalamos, con diferencias entre provincias, su cobertura alcanzaba al personal de la administración central, organismos descentralizados, de las empresas públicas, bancos oficiales

<sup>10</sup> Mesa Lago (2002) utiliza el enfoque para el estudio de modelos económicos en América Latina con base en tres casos muy diferentes: Chile, Cuba y Costa Rica.

y de las administraciones municipales, así como al personal de los poderes legislativo y judicial de cada una. En el marco de las reformas del Estado llevadas adelante en dicha década y a lo largo de un proceso de acuerdos y pactos, casi la mitad de las provincias transfirió sus cajas previsionales a la Nación y en la actualidad solamente trece las mantienen.

Los atributos diferenciales con los cuales confrontar el atributo común mencionado son distintos en cada provincia. En este punto nos aproximamos a lo que Mesa Lago (2002) denomina un "enfoque ecléctico". Lo caracteriza, por un lado, por la selección de un número razonable de entidades emparejadas aproximadamente en un número de variables (con la finalidad de asegurar similitud parcial y una comparación relativamente controlada). Y por el otro, por el análisis de casos dentro del conjunto seleccionado que sean tan diferentes como sea posible para rastrear a su vez diferentes procesos de cambio<sup>10</sup>.

Sobre las variables comparables y sus limitaciones nos detenemos en el siguiente apartado. Veamos ahora el segundo aspecto que considera Mesa Lago, lo que distingue a cada provincia, y sobre lo que no esperamos comparabilidad (Sartori y Morlino, 1999). La provincia de Buenos Aires fue seleccionada por tratarse del mayor estado provincial del país, con gran peso económico y sociopolítico tanto en lo que hace al sistema previsional (establecido en 1948) y, más aún, por la magnitud de la cobertura de la AUH. Córdoba tiene uno de los sistemas previsionales más antiguos del país, creado en 1913, sujeto en los últimos años a un proceso que registra un alto nivel de conflictividad social y política. El del Neuquén, una provincia pequeña, es un caso reiteradamente observado en lo que hace a construcción institucional y gestión pública. Entre los sistemas seleccionados es el de más tardía creación: el Instituto de Seguridad Social del Neuquén se conforma en 1970, en el marco de una reconocida influencia de corrientes desarrollistas. A diferencia de las anteriores, concentra la caja previsional y la obra social que presta servicios de asistencia médica integral, odontológica y cobertura farmacéutica, junto a intervenciones relacionadas con el financiamiento y la construcción de viviendas, el turismo social, etc.

d) El uso de información cuali/cuantitativa y documental

Los estudios comparativos posibilitan el desarrollo de estrategias cuali y cuantitativas y, como cualquier modalidad de investiga-

<sup>11</sup> Nohlen (2008) indica que no todos los aspectos relevantes son accesibles a la colección cuantitativa de datos, a la vez que subraya la importancia de los estudios cualitativos en el proceso de comprensión de los fenómenos observados en sus múltiples dimensiones, históricas, económicas, sociales y políticas.

ción, son simultáneamente tributarios de la información documental disponible. Como plantea Nohlen, no existen "recetas del método comparativo válidas para cualquier caso de estudio", para cada diseño se requiere una estructuración acorde con el material en estudio y el interés de conocimiento. Estas estrategias resultan de la adecuación del diseño a la homogeneidad y heterogeneidad del contexto, y a la concordancia y diferencia de variables (Nohlen, 2007:33)<sup>11</sup>.

En toda la investigación nos basamos en el relevamiento, sistematización y análisis de estadísticas, y en fuentes documentales de distinto tipo: periodísticas, institucionales, normativas y legislativas, tanto en soporte gráfico como virtual.

De acuerdo con la particularidad de cada caso provincial y la heterogeneidad de los contextos, se llevaron a cabo diseños de trabajo de campo específicos, si bien todos estuvieron orientados a dar respuesta a las preguntas de investigación reseñadas. Con variaciones en cuanto a la cantidad y extensión territorial, en todos los casos se trabajó con entrevistas a funcionarios y empleados pertenecientes a los sistemas de seguridad social nacional y provincial, y con observaciones de los procesos de gestión en las oficinas de atención al público.

En la provincia de Buenos Aires, el campo se realizó entre 2013 y 2014 con entrevistas y observaciones en Unidades de Atención Integral (Udais) de ANSES y Centros de Atención Previsional del Instituto de Previsión Social provincial en cuatro partidos del Conurbano y en un partido del interior cercano.

En Córdoba se llevó a cabo un trabajo de campo extendido en el tiempo (2013/2015) con visitas puntuales en lo que hace a ANSES de la ciudad capital de la provincia, con entrevistas a funcionarios de diversos rangos y observación de procesos de atención (Udais y operativos de ANSES en barrios y escuelas). En el caso de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba, fueron realizadas entrevistas a actores relevantes en los procesos de elaboración, gestión y acuerdo de políticas (principalmente previsionales: dirigentes sindicales, funcionarios municipales) en la capital y un municipio próximo a la ciudad de Córdoba, y se incluyeron la sede institucional y Centros de Jubilados asociados al programa Red de Amigos del Espacio Illia, incorporado porque tanto en términos protectorios como político-institucionales es un caso único, a la vez que eje de la estrategia de "despliegue territorial" desarrollada por dicha caja.

<sup>12</sup> En Danani y Hintze (2014), además de pormenorizar las dificultades, hemos hecho un análisis de las implicancias más generales de los problemas de la información en el campo de la seguridad social (ver Interludio sobre la información: cuando el instrumento se convierte en tema, capítulo 8).

La investigación sobre Neuquén tuvo la particularidad de haber relevado la totalidad de las reparticiones de ANSES existentes en el territorio, lo que nos ha permitido una comparación intra provincial solo posible por las dimensiones de la provincia y sus instituciones. El trabajo de campo cualitativo comprendió entrevistas en profundidad y observaciones, realizadas en julio 2014 en Neuquén capital, a autoridades del Instituto de Seguridad Social del Neuquén (ISSN), ANSES y del Plan Nacer (a cargo de la contraprestación en salud de la AUH), y en noviembre del mismo año en las seis localidades de la provincia, en las cuales se encuentran unidades de ANSES (Neuquén capital, Chos Malal, Cutral Có/Plaza Huincul, Rincón de los Sauces, San Martín de los Andes y Zapala), en las que se visitó también las delegaciones del ISSN.

Por su incidencia en el desarrollo de la investigación, a la información cuantitativa nos referiremos directamente en el siguiente apartado.

### LAS LIMITACIONES DE LA INFORMACIÓN PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

Los problemas de producción de información institucional y estadística limitaron los alcances de un estudio comparativo como el inicialmente propuesto<sup>12</sup>. Ello ocurrió primordialmente porque organismos oficiales nacionales que publicaban información dejaron de hacerlo o lo hacían de manera insuficiente o errática, situación que se intensifica en lo que hace a la información provincial.

a) ANSES, la agencia central de ese sistema, cuya estructura prevé la producción de información, y cuyas capacidades técnicas y profesionales hacían perfectamente razonable la expectativa de cumplimiento con altos estándares de regularidad y calidad, fue paulatinamente desactivando la puesta en disposición de distintas áreas de información: financiera, la cuenta de inversión, el Informe de la Seguridad Social, con los registros detallados de las distintas prestaciones (publicado hasta el cuarto trimestre de 2008, precisamente el momento de la reestatización de los fondos previsionales). Tampoco asumió la tarea de reunir la información a nivel nacional, lo que permitiría consolidar la cobertura (y detectar la falta de cobertura) en todo el territorio, incluyendo los beneficios de jurisdicciones provinciales y municipales, cuando los hay. A la vez, el Ministerio de Trabajo, cuyo Boletín de la Seguridad Social constituye

un insumo indispensable para cualquier interesado en el tema, suspendió esa publicación a partir de 2012. En lo que respecta a la AUH, desde el tercer cuatrimestre de 2011, ANSES publicó el Boletín cuatrimestral de la AUH solamente con datos de nivel nacional y con considerable atraso (el último disponible a diciembre de 2015 correspondía al primer cuatrimestre de 2014). Esto fue muy parcialmente compensado desde 2014 por ANSES Transparencia que comenzó a proveer información sobre asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad y otras prestaciones (Conectar Igualdad y Progresar), pero con actualización asistemática.

La falta de información sobre las jurisdicciones proveniente de organismos nacionales acentuó los problemas conocidos de la información estadística generada en las provincias. Resulta imposible hacer recaer en ella la comparabilidad interjurisdiccional, tanto por la forma de registrar los datos y los niveles de desagregación que utilizan como por la periodicidad y la actualización. Esto se refleja en la disparidad de los análisis en cada provincia y en los limitados indicadores que fue posible comparar. Es también muy diferente la información documental existente en las provincias sobre sus instituciones de seguridad social, incluyendo la que figura en las páginas web institucionales.

Más allá de los problemas mencionados en la información específica sobre seguridad social, como toda investigación social, esta fue también afectada por la calidad de la información provista (y no provista) por el Indec a partir de su intervención en 2007. Se trató de una intervención que iniciada a principios de ese año y que comenzó afectando a ese organismo –rector del sistema estadístico nacional–, a su personal y a algunos de los relevamientos específicos. Pero –y no podía ser de otro modo, en tanto se habla de un sistema de información estadística– rápidamente extendió sus efectos a relevamientos de otros organismos, tanto en lo que hace a la estricta producción de información, como a la credibilidad social sobre las mismas. Ello conllevó la virtual (o directa, en algunos casos) supresión de series de datos de muy variado contenido y las dudas o pérdidas de referencias en informaciones cruciales en ciertas áreas de políticas (índices de precios, participación y distribución del ingreso, carga impositiva o crecimiento económico, solo por mencionar los de mayor presencia en la discusión y orientación de políticas públicas).

A título de ejemplo veamos el caso de la imposibilidad de estimar

la cobertura vertical tal como la definimos más arriba (análisis de la capacidad adquisitiva de los beneficios dinerarios de ambos componentes en relación con la canasta familiar y costo de vida nacional y provincial). A la falta de información sobre las canastas provinciales se le agrega que desde 2007 el Índice de Precios al Consumidor/Indec dejó de ser confiable y ese proceso, entre otras cuestiones, afectó los indicadores de líneas de pobreza e indigencia. Frente a esta situación, para aproximarnos aunque sea parcialmente a este tipo de cobertura recurrimos entonces a los siguientes datos disponibles para los cuatro casos: a) en tanto es esperable que jubilados y pensionados satisfagan predominantemente (y en una gran mayoría) de forma exclusiva sus necesidades con los haberes previsionales, analizamos la evolución de sus haberes medios y su participación en los ingresos familiares; b) para la AUH también vimos su participación en el ingreso familiar con énfasis en los primeros quintiles (en los que se concentran los perceptores).

Volviendo a la producción de información primaria, recordemos que desarrollamos el trabajo de campo en las unidades de gestión por medio de entrevistas y observaciones, tanto del sistema nacional como de las provincias. Aquí también tuvimos problemas; excepto en la provincia del Neuquén, hubo reticencias para brindar información, con el resultado de que terminamos trabajando con aquellas unidades de gestión nacionales y provinciales dispuestas a colaborar. Esto hizo que los criterios usuales de composición de "muestras intencionales" basados en la conceptualización y la significatividad a priori asignada a las unidades de muestreo fueran reemplazados por la búsqueda de información en aquellas unidades a las que, a través de distintos contactos, accedíamos y estaban dispuestas a permitirnos hacer observación de la atención al público y posibilitarnos la realización de entrevistas con funcionarios y empleados.

#### REFLEXIONES FINALES: ALGUNAS RESPUESTAS A LOS DESAFÍOS DEL ANÁLISIS COMPARATIVO

Sin duda lo reseñado afectó seriamente nuestra propuesta de trabajo, sin embargo, tales dificultades son una muestra más de las que presenta el tratamiento de la información en estudios comparativos y son reiteradamente señaladas en las investigaciones de este tipo. A título de ejemplo, mencionemos los pro-

blemas que detecta Mesa Lago (2002) en las estadísticas de los anuarios producidos por organismos internacionales: errores fácticos, cifras fuera de línea con el nivel de desarrollo del país, variaciones inexplicables en algunas series del mismo indicador producidas por distintas organizaciones, falta de periodicidad de los datos que hace que un indicador sea comparado con un importante intervalo cronológico entre países. Todo ello hace a este autor escéptico sobre los estudios que se basan en tales estadísticas, desconociendo las características institucionales fundamentales de los países comparados.

De acuerdo a lo expresado más arriba, prácticamente todos estos problemas los encontramos en la investigación, lo cual no constituye tampoco una novedad para quienes trabajan en investigación empírica de base estadística, y es reconocida también en estudios comparativos previos (Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova, 2011).

Ante la situación descrita, ¿cómo mantener la preocupación comparativa? Dicho de otro modo: ¿cómo continuar, con tantas limitaciones, con el abordaje propuesto sin abandonar el objetivo de investigación? Enfrentamos el desafío asumiendo estrategias diferentes en función del tipo de información.

Desde el punto de vista metodológico, los casos requieren ser comparados entre sí (internamente, en el territorio), intentando buscar similitudes o diferencias entre ellos (las provincias entre sí, pero también respecto del nivel nacional). Con las limitaciones esperables de la información que anticipamos desde el inicio, las provincias constituyen unidades de estudio a través de las cuales –contextuadas con ciertos indicadores generales– pretendemos mirar comparativamente las condiciones de la protección social en la Argentina entre ellas y respecto del Estado nacional.

A su vez, la investigación se propuso abordar el problema del tiempo presente: de lo dado (y por lo tanto ya conformado), pero también de cómo llegó a conformarse. Entendemos que, para explicar las transformaciones sociales, la tarea de la investigación requiere reconstruir la naturaleza de la especial coyuntura de combinaciones que emerge de la intersección en el tiempo y el espacio de un conjunto de precondiciones apropiadas (Ragin, 1987).

Para aproximarnos al movimiento del objeto, enfocamos la mirada en el periodo 2003-2015, con la intención de mostrar el proceso por el cual la capacidad de protección y las instituciones que la gestionan llegaron a la configuración que alcanzaron a

finales de 2015, momento que es también el de cierre de tres periodos de gobierno de un mismo signo político.

Para todo ello obviamente es deseable disponer de información (tanto primaria como secundaria) que permita captar los patrones de parecidos y diferencias en los casos considerados y, además, temporalmente coincidente durante algo más de una década cuando se trata de datos estadísticos nacionales y provinciales. Ya mostramos por qué esto no fue un recurso disponible, señalemos ahora las estrategias para enfrentar tales limitaciones.

En lo que hace a la información cuantitativa, rescatamos todos los indicadores de los aspectos comparables de los cuatro casos e incluimos también los específicos. Así en el análisis del nivel nacional y de los tres casos provinciales mantuvimos una estructura similar, si bien el grado de desarrollo, la extensión y profundidad con que estos temas son tratados depende de la información secundaria disponible. Pese a ello, y a un nivel menor al inicialmente propuesto, en este proceso pudimos dar respuesta a las preguntas de investigación, excepto en lo que hace a la dimensión político-cultural que fue fundamentalmente abordada, tal como lo habíamos previsto, en el trabajo de campo cualitativo.

A partir de lo que sí es comparable entre los casos provinciales y el nivel nacional, incorporamos la descripción de las características socio-demográficas de las jurisdicciones, para seguir con los antecedentes históricos de sus propios sistemas de seguridad social, poniendo énfasis en el lapso 2003/2015. También aquí el trabajo se ha centrado en la protección de estas mismas poblaciones: adultos mayores y niños, niñas y adolescentes, con la mirada puesta en las instituciones y las protecciones que a ellos se abocan. En lo que hace a las instituciones, en cada uno de los casos-provincia analizamos la estructura actual y los cambios surgidos en los años considerados, así como su funcionamiento, poniendo el acento en el punto en que se articulan las jurisdicciones provincial y nacional (a quiénes atiende cada una, los estatus y arquitecturas institucionales). Las protecciones son revisadas en lo que hace a su cobertura horizontal y, de manera apenas aproximada, vertical, a las garantías que proveen y a aspectos específicos que, a nuestro juicio, representan características peculiares de cada caso.

En función de las dificultades reseñadas en la producción de información cualitativa, vimos que no lograríamos construir casos pasibles de ser sometidos vis a vis a comparación, como se

<sup>13</sup> Reconocemos con Nohlen (2007) la función heurística de una perspectiva comparativa de este tipo en lo que refiere a lograr un entendimiento más profundo sobre la complejidad del objeto de estudio y su riqueza en la generación de preguntas más que de respuestas.

manifiesta en la descripción de los campos hecha más arriba. Ante esta situación decidimos convertir el trabajo de campo en las provincias en un espacio que permitiera captar las especificidades de cada caso con el mayor detalle posible. Sin la preocupación comparativa estricta, los convertimos en unidades de estudio específicas, lo que nos permitió observar la singularidad de la protección social presente en cada uno y la forma en que llegó a constituirse como tal. Lo que a su vez dice mucho en la explicación de las diferencias y similitudes que captamos con la información estadística, además de que abre numerosos interrogantes sobre la problemática estudiada<sup>13</sup>.

Una mirada reflexiva sobre la investigación realizada y lo que aportan los resultados de la comparación nos llevan a sostener la importancia de perseverar en estudios comparativos de nivel subnacional como el presente. Pese a las dificultades reseñadas, hemos podido analizar similitudes y diferencias significativas entre los casos generando mejores condiciones para pensar la protección social en el país. En términos de Ragin (2007), estamos ahora más cerca de que el bosque nos deje ver los árboles. O, dicho de otro modo, nos hallamos en mejores condiciones para alejarnos de generalizaciones que simplifican la apreciación de la seguridad social en la Argentina, lo que permite asumir la diversidad de la protección atravesada por los territorios.

## BIBLIOGRAFÍA

**BECCARIA, A. Y DANANI, C. (2014).** El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013). En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) Protecciones y desprotecciones II: Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**BERTRANOU, F.; CETRÁNGOLO, O.; GRUSHKA, C. Y CASANOVA, L. (2011).** Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. Buenos Aires: Cepal y OIT.

**BULCOURF, P. Y CARDOZO, N.D. (2008).** ¿Por qué comparar políticas públicas? Documento de Trabajo N° 3, octubre. Buenos Aires: Política Comparada.com.ar

**COLINO, C. (2009).** Método comparativo. En Reyes, R. (dir.) Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales. Terminología Científico-social. Madrid-México: Ed. Plaza y Valdés.

**COLLIER, D. (1992).** El método comparativo. Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 5. Montevideo. Pag .21-46

**DANANI, C. Y BECCARIA, A. (2011).** La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**DANANI, C. Y HINTZE, S. (COORDS) (2011).** Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

\_\_\_\_\_ **(2014).** Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**LINDENBOIM, J. (2014).** Estadísticas y estadistas, una relación difícil. Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social, 8. Disponible en: <http://www.relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/124/200>

**MARTÍNEZ, C. (2014, 17 AL 19 DE SEPTIEMBRE).** Evolución y situación actual de las Cajas Previsionales provinciales. 47ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba (paper).

**Mesa Lago, C. (2002).** Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad-Florida International University

**NOHLEN, D. (2007).** Ciencia política, teoría institucional y relevancia del contexto. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

\_\_\_\_\_ **(2008).** Conceptos y contexto. En torno al de-

sarrollo de la comparación en Ciencia Política. WP, 265. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

**PANEBIANCO, A. (2007).** Sartori y la ciencia política. Temas y debates 14/dossier. Universidad Nacional de Rosario, diciembre.  
**PÉREZ-LIÑÁN, A. (2010).** El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. Revista Latinoamericana de Política Comparada, Vol. 3, enero, Quito.

**RAGIN, C. (1987).** The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. USA: University of California Press.

\_\_\_\_\_ **(2007).** La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, SAGE Publications.  
**Roca, E.; Álvarez, M.; Lepore, E.; Hoffmann, F. y Chicon, A.C. (2015).** Alcances e impactos del Sistema Nacional de Seguridad Social en la Argentina de la postconvertibilidad (2002-2014). Un análisis a nivel regional. XII Congreso Nacional de Ciencia Política. Mendoza (paper).

**ROFMAN, R. (2014).** La protección social en Argentina. El rol de las provincias. Argentina: Banco Mundial.

**ROFMAN, R.; APELLA, I. Y VEZZA, E. (EDS.) (2013).** Más allá de las Pensiones Contributivas (1ª ed.) Argentina: Banco Mundial.

**SANTOS, M.L.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Y GARCÍA MONTERO, M. (2014).** El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. Revista de Ciencia Política, (34)3, Santiago.

**SARTORI, G. Y MORLINO, L. (COMPS.) (1999).** La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza Editorial.