

# **Derechos y ciudadanía: La seguridad social durante el kirchnerismo, tensiones entre el discurso y la realidad, del modelo corporativo-contributivo al universalismo estratificado.**

Carlos Martinez.

Cita:

Carlos Martinez (2011). *Derechos y ciudadanía: La seguridad social durante el kirchnerismo, tensiones entre el discurso y la realidad, del modelo corporativo-contributivo al universalismo estratificado*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/582>

## **Derechos y ciudadanía: La seguridad social durante el kirchnerismo, tensiones entre el discurso y la realidad, del modelo corporativo-contributivo al universalismo estratificado.**

Carlos R. Martinez. Docente de Economía de la Seguridad Social, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. cmartinez@ungs.edu.ar

### **Introducción**

El análisis de las políticas de seguridad social en el período 2003-2010 no puede efectuarse sin dar cuenta de los cambios en el contexto producidos por la salida de la convertibilidad y las modificaciones en el clima político e ideológico de la época.

En cuanto a la cuestión macroeconómica, es insoslayable señalar los impactos sobre la seguridad social en dos planos.

Por una parte, en lo referente a las consecuencias económicas y sociales del largo período de estancamiento económico que sufrió el modelo económico imperante que se extiende desde 1998 hasta 2001 y que aún en sus etapas de auge evidenciaba una gran debilidad para generar empleo, dadas las políticas concomitantes de ajuste fiscal, endeudamiento externo, tipo de cambio apreciado, apertura externa, desregulación de los mercados financieros y de bienes y flexibilización/precarización del mercado de trabajo.

Así, conviene reconstruir la situación, según datos oficiales del Ministerio de Economía de la Nación, acerca de Producto Bruto Interno (PBI) trimestral desestacionalizado, a valores constantes y sobre estimaciones de la cantidad de personas desocupadas para el total de de la población urbana.

Entre el primer segundo trimestre de 1993 y el cuarto de 1994, en pleno auge inicial del modelo el producto creció más de un 8% y sin embargo número de desocupados creció en casi trescientos mil. Entre el cuarto trimestre de 1994 y su similar de 1995, durante la denominada "crisis del tequila", el producto cayó casi un 5% y la cantidad de desempleados se incrementó en más de seiscientos mil. En el período posterior de recuperación económica, que va desde el cuarto trimestre de 1995 al segundo de 1998, el producto creció casi un 21% pero el número de desocupados solamente disminuyó en algo menos de trescientos mil. En el período de larga crisis terminal de la convertibilidad que fue desde el segundo trimestre de 1998 al cuarto de 2001, la producción se achicó en casi un 16% mientras el número de personas sin empleo crecía en más de ochocientos mil. En resumen, durante la convertibilidad se más que triplicó la cantidad de desocupados (pasando de un millón cien mil a tres millones cuatrocientos mil), mientras que la producción por habitante permaneció, independiente de sus fuertes oscilaciones, prácticamente estancada. Tal situación implicó una fuerte caída en la cantidad

de trabajadores que realizaban aportes a la seguridad social, a la vez que complicaba asimismo el acceso del sistema a fuentes alternativas de recursos.

En un segundo plano, la salida de la convertibilidad implicó a su vez, fuertes perjuicios para la seguridad social en el corto plazo, dado el importante nivel de inflación que tal fenómeno provocó (del orden del 30% en el primer semestre de 2002) sin correlato en el valor de las prestaciones de la seguridad social, la cesación de pagos de la deuda pública (que tenía fuerte peso en las carteras de inversión de los fondos de jubilaciones y pensiones) y los efectos generales sobre la actividad económica (el PBI desestacionalizado, en moneda constante cayó casi un 5% en el primer trimestre de 2002 respecto al cuarto de 2001) y el nivel de desempleo (que implicó un incremento de casi medio millón de personas en la población desocupada urbana).

A su vez, la caída de la convertibilidad implicó una fuerte crisis de representación, caracterizada, entre otras cuestiones, por el retroceso del modelo ideológico-político imperante, identificado con el neoliberalismo, al que buena parte de la población adjudicaba su desesperante situación.

De esta forma, se configura un escenario en que las cuestiones clave en materia de seguridad social se relacionaban con la cobertura.

Por un lado, en términos de su amplitud, es decir de la proporción alcanzada por la misma, era notoria una caída.

En referencia a la población activa, tal empeoramiento de su situación fue verificable en una reducción de la proporción que realizaba aportes jubilatorios, lo que no solamente es indicador de la generación respecto a las prestaciones por vejez, invalidez y muerte, sino que suele ser acompañado de otros derechos sociales, tales como los vinculados con las asignaciones familiares, seguro de desempleo, ante riesgos de trabajo y en general puede vincularse con condiciones de contratación, despido, negociación y laborales en general, relativamente mejores que la de los trabajadores no registrados.

En cuanto a la población en edades pasivas, la pérdida de cobertura se relacionaba con una disminución en el porcentaje de adultos mayores que percibían jubilaciones y/o pensiones.

La otra dimensión de la cobertura viene dada por su intensidad, esto es por la suficiencia del valor de las prestaciones de cara al objetivo de evitar una fuerte pérdida en la capacidad de consumo como consecuencia de la situación de retiro. Dicha suficiencia se vio fuertemente comprometida como consecuencia del fenómeno inflacionario de la primer mitad de 2002.

De esta forma, el nuevo clima de época puede caracterizarse por las preocupaciones respecto a las consecuencias sociales de la crisis en particular y del modelo de acumulación en general y por una profunda desconfianza hacia el sistema bancario y financiero.

No es de extrañar entonces que las políticas vinculadas con la recuperación de la cobertura de la seguridad social y con el funcionamiento general del sistema, muy vinculado con el del mercado de capitales a partir de su privatización parcial en 1994, tuvieran una gran relevancia en la agenda del nuevo gobierno elegido en abril de 2003.

El análisis de tales políticas y del discurso que las sostuvo simbólicamente, muchas veces alejado de su verdadera impronta, se erige entonces como el objetivo central del presente trabajo.

### **Modelos de estado de bienestar y universalismo estratificado**

Para el estudio de la situación de la seguridad social durante el período kircherista se ha escogido, como marco teórico<sup>1</sup>, el análisis de los modelos de estado de bienestar a partir de la tipología y definición desarrollada por Esping-Andersen<sup>2</sup>.

Aún a riesgos de simplificar en demasía, dada la necesidad, por razones de espacio, de resumir, los desarrollos teóricos del autor van de definir a los regímenes de estado de bienestar, como la forma en que, a nivel público, se administran y gestionan los riesgos sociales.

En tal sentido, la seguridad social, entendida como mecanismo público de cobertura de contingencias sociales, desempeña de este modo un papel clave.

A su vez, el autor define tres “tipos puros” de regímenes de estado de bienestar, a sabiendas de que en la práctica no se trata de modelos excluyentes, sino de configuraciones en que los tres están presentes pero, a partir de su hegemonía, uno de ellos caracteriza al conjunto del sistema. Tales, tipos puros son: el residual-liberal, el conservador-corporativo y el universal-socialdemócrata.

El modelo residual-liberal tiene como eje articulador la necesidad, que para la obtención de las prestaciones es comprobada en forma rigurosa a través de distintos mecanismos que genéricamente pueden identificarse como test de ingresos, con toda la potencial estigmatización que ello implica. Es decir que el mercado surge entonces como la opción por defecto y el rol de la política social en general y de la seguridad social en particular se limita de este modo a la atención de situaciones marginales, caracterizadas como de demanda no solvente.

El modelo conservador-corporativo, otorga beneficios en línea con la situación laboral, en sentido amplio por la condición de trabajador y en forma estricta según la rama ocupacional. De esta forma, tiende a reproducir las desigualdades propias del mercado laboral, aunque permite una moderada

---

<sup>1</sup> En línea con el excelente estudio acerca del Plan de Inclusión previsional desde esta perspectiva teórica, presente en Di Costa (2011).

<sup>2</sup> Ver al respecto Esping-Andersen (1993).

redistribución, por ejemplo mediante la instauración de beneficios mínimos y máximos.

El modelo a universal-socialdemócrata, basa los derechos económicos y sociales en la noción de ciudadanía. Es decir que los beneficios sociales se otorgan independientemente del status laboral o de la posición que se ocupe en la escala de ingresos.

En nuestro país puede identificarse como modelo predominante, al menos desde mediados del Siglo XX, al conservador-corporativo, dado que al acceso a muchos derechos sociales, entre los que se destaca la seguridad social, depende en gran medida de la historia y situación laboral. Ello no quita la existencia de elementos vinculados con la tradición universalista-socialdemócrata, tales como el sistema educativo, al menos en su lógica formal y otros cercanos a lo liberal-residual, como por ejemplo los distintos planes de asistencia social focalizada, que proliferaron en la década de 1990, en línea con las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito que los financiaron.

A partir de esta identificación con el régimen de estado de bienestar conservador-corporativo Filgueira<sup>3</sup> desarrolla la noción de universalismo estratificado, entendido como el acceso, ampliamente difundido, sino prácticamente universal a determinados beneficios sociales, aunque con un importante grado de heterogeneidad respecto a la densidad o intensidad de las prestaciones.

En tal sentido, puede resultar en un marco analítico útil para considerar la evolución de la seguridad social en contextos en que el incremento de la cobertura dota de sentido a cierta idea de universalismo, pero en que la matriz conservadora-corporativa de la política social, muchas veces superada por la realidad, entra en contradicción con las formas o políticas específicas que han permitido tal expansión.

Es decir, que convivirían formas diversas de cobertura, caracterizadas, entre otros atributos, por cuantías distintas en la magnitud de las prestaciones recibidas, siendo notorias las diferencias entre aquellos beneficios que surgen del esquema conservador-corporativo vigente a comienzos de período y que no pudo ni supo dar cuenta de la caída en la cobertura y los que se originan en formas sui generis de seguridad social surgidas de la necesidad de subsanar tales falencias.

Interesa entonces inquirir acerca de los cambios en la seguridad social propios del período kirchnerista, a los fines de dar cuenta de su potencial y limitaciones para transformar la matriz conservadora-corporativa de la seguridad social en Argentina, en otra de tipo universalista-socialdemócrata, tanto por medio de su funcionamiento efectivo como a través de la producción

---

<sup>3</sup> En Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar (2006).

de sentidos asociados a la misma, visibles en la articulación del discurso oficial en torno a tal campo de políticas.

Una hipótesis valiosa de cara a tal labor, consiste en plantear que la recuperación de la cobertura ha permitido, antes que nada, recuperar cierto universalismo de la seguridad social, aunque de tipo estratificado, dada la relación jerárquica entre las distintas prestaciones. A su vez, la praxis ha superado al discurso en términos de capacidad para transformar, al menos parcialmente, la matriz del régimen de estado de bienestar vigente en la Argentina.

### **La seguridad social del kirchnerismo: el caso de la cobertura previsional**

Los años que van de 2003 a 2010 se caracterizan en la historia previsional argentina por ser escenario de constantes modificaciones, en el marco de una fuerte preocupación por la pérdida de amplitud en la cobertura, identificada por la mayor parte de los analistas como el gran problema de la seguridad social surgido en el período anterior.

Los distintos intentos por solucionar tanto ese problema como otros, surgidos del nuevo escenario macroeconómico y social, sin duda han tenido mucho de ensayo, de allí que se hayan desarrollado en un primer momento soluciones de emergencia con un alcance parcial tanto temporal como conceptual, mientras que recién en los últimos años se han implementado políticas de un cariz más definitivo.

Al respecto, la cuestión de la amplitud de la cobertura se destaca como el único área sustantiva, al menos en lo que atañe al sistema previsional, en que a la fecha no se ha podido formular una resolución permanente y sustentable.

Conviene entonces analizar los distintos tipos de reformas que han tenido lugar a lo largo del período.

Por una parte están los intentos de elevar la amplitud de la cobertura. Al respecto se destaca en una primer etapa el fuerte impulso brindado a las pensiones no contributivas por vejez, que en siete años (2003-2010) se triplicaron en cantidad de casos.

A su vez, en un segundo momento (desde 2006) se buscó elevar la cobertura a través del relajamiento en las condiciones de acceso a los beneficios contributivo y del otorgamiento masivo de prestaciones semicontributivas, políticas implementadas por medio de una suerte de moratoria previsional.

Así, aunque el problema parece haberse resuelto, lo cierto es que se trata de una solución absolutamente provisoria que genera fuertes dudas sobre su sustentabilidad, especialmente en potenciales contextos de reversión de la actual etapa favorable del ciclo económico o de modificaciones considerables

en la orientación política del gobierno, así como por su propia implementación que reduciría poco a poco las posibilidades reales de acceder al beneficio jubilatorio por esta vía.

En forma paralela, en un contexto moderadamente inflacionario, donde el valor general de las prestaciones evidenciaba un fuerte retraso respecto a sus valores pre crisis dado el importante incremento ya referido en el nivel general de precios, acaecido fundamentalmente durante el primer semestre del año 2002, el aumento o aún mantenimiento de la intensidad de la cobertura previsional surgió como un segundo eje de importancia.

En este caso también es posible identificar varias etapas, diferenciables por el grado creciente de institucionalización que han tomado las políticas implementadas en la materia.

La etapa inicial (2003-2005) puede definirse a partir de los incrementos discrecionales en el valor de las prestaciones, concentrados casi exclusivamente en el haber previsional mínimo, con un obvio correlato en términos de achatamiento de la pirámide de beneficios según tramo de haber.

Una segunda etapa (2006-2008) es visible a partir de la generalización de los sucesivos aumentos al conjunto de los beneficiarios, aunque manteniendo el carácter discrecional de los mismos, independientemente de si se otorgaron por Decreto o por un Artículo de la Ley de Presupuesto.

En una tercer etapa (a partir de 2009) se ha regularizado la situación por medio de la aplicación general y periódica de una movilidad calculada a partir de un índice compuesto por indicadores objetivos, independientemente de la pertinencia o justicia de los mismos e incluso de su correcta definición en términos técnicos.

Así, aunque tal regla de cálculo no se encuentra exenta de importantes falencias y ha recibido por consiguiente fuertes críticas constituye al menos un intento consistente en cuanto a aplicar una solución definitiva a la cuestión, dada la falta de mecanismos de adaptación del sistema nacido en 1994 a escenarios de incrementos de precios recurrentes.

Es de destacar, durante el año 2010, la cuestión de la sanción (y posterior veto) de la Ley que establecía el haber previsional mínimo como equivalente al 82% del salario mínimo vital y móvil, a la vez que implicaba una modificación en el mecanismo general de movilidad, al atar la misma exclusivamente a la evolución de los salarios y ajustaba las prestaciones superiores de modo tal de recomponer la pirámide de haberes pre 2003.

El tercer tipo de modificación acaecida en el período hace referencia a cuestiones de carácter mas estructural no directamente relacionadas con los problemas de la cobertura pero que hacen al funcionamiento general del sistema previsional.

Un primer tema de relevancia es la pérdida de generalidad del sistema dada por la proliferación de regímenes especiales que ofrecen mejores condiciones a sus afiliados, bajo la forma de menores requisitos de acceso y/o mayores tasas de sustitución del salario. Si bien este fenómeno es incipiente, la historia previsional argentina nos muestra que los particularismos conspiran contra los objetivos de eficacia y equidad del sistema, tendiendo hacia una mayor estratificación del mismo.

Pero sin duda las reformas que más atención han recibido son aquellas que consisten en cambios estructurales. Nuevamente pueden identificarse dos etapas diferenciadas.

Una primer etapa (hasta fines de 2008) en que se producen cambios al interior del sistema mixto, introduciendo principalmente adecuaciones al componente de capitalización.

Y un segundo momento donde directamente se elimina dicho pilar de capitalización individual y administración privada, retornando a un sistema de reparto similar al vigente con anterioridad a 1994.

A su vez, en materia de otras políticas de seguridad social, diferentes de las que se relacionan con el sistema previsional y con las pensiones no contributivas, es de destacar que la atención, en cuanto a la agenda kirchnerista, ha sido mucho más tardía.

Así, para el caso de las prestaciones por niñez, que típicamente se relacionan con las cargas de familia, esto es con el sistema de asignaciones familiares, el principal cambio y primero de importancia en el período, independientemente de los lógicos ajustes en el valor de la prestación en un contexto inflacionario, viene dado por la creación de la Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH), a fines del año 2009. La segunda política, en importancia y secuencia, consiste en la extensión de este mecanismo no contributivo y universalizante, más allá de la prestación por hijo al incorporar un beneficio prenatal o asignación por embarazo, en mayo de 2011.

Resulta notorio la falta de avance en otros componentes de la seguridad social, tales como los vinculados con los riesgos de trabajo, que han recibido una actualización en el valor de sus prestaciones recién en 2009 y con el desempleo, cuyas prestaciones además de haberse estancado en número de casos, han sufrido una merma en su capacidad de reemplazo del salario mínimo del orden del 88% dado que su valor solamente se ha actualizado en marzo de 2006.

En el marco del presente trabajo se ha escogido analizar, de este conjunto de políticas, con mayor profundidad aquellas vinculadas con el incremento de la cobertura previsional, a los fines de dar cuenta del resurgimiento de un universalismo estratificado y del juego entre componentes

propios de los tres modelos puros de regímenes de estado de bienestar en la reconfiguración de la seguridad social en argentina, durante el kirchnerismo.

Al respecto, el primer curso de acción desarrollado fue el descongelamiento de las pensiones no contributivas, aplicado a partir de agosto de 2003 para las prestaciones por vejez (y desde enero de 2004 para el resto)<sup>4</sup>.

El único antecedente de esta idea de recuperar algo de la cobertura perdida a través de alguna forma de beneficio no contributivo data de 2002. En tal año y en el marco del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, se creó como un componente de este el Plan Mayores que otorgaba una prestación mensual equivalente (\$150) a la del programa madre a mayores de 70 años de edad sin cobertura previsional. Vale destacar que hasta el mes de julio de 2003 tal monto era a su vez igual al haber previsional mínimo y al valor de la pensión no contributiva por vejez. El plan mayores llegó a tener 65.905 en el mes de diciembre de 2003.

A partir de su descongelamiento las pensiones no contributivas por vejez pasaron de 37.849 en septiembre de 2003 a 67.392 en diciembre de 2005. Vale destacar que una parte de tal crecimiento se produjo a expensas del Plan Mayores que en igual período perdió 9.400 beneficiarios. De este modo se comprueban los problemas de la desarticulación de políticas y duplicación de esfuerzos.

Del mismo modo, la estrategia de recuperación de cobertura a través del otorgamiento de pensiones no contributivas se reveló como ineficaz.

Ello se debe a que entre mayo de 1994 y mayo de 2003 se había incrementado, en promedio, en 4.000 personas al mes el número de mayores de 65 años de edad sin beneficio previsional. Mientras que entre septiembre de 2003 y diciembre de 2005 el número de beneficiarios de PNCs por vejez apenas si creció en unos 1.000 casos al mes. A sabiendas del contenido polémico de la aseveración, podría afirmarse entonces que la mera recuperación de la “década perdida” en términos de cobertura, a través de la entrega de pensiones no contributivas por vejez, a la luz de la performance demostrada en el período en que tal estrategia fue seguida, habría demandado de un período cercano a los cuarenta años.

De esta forma se verifica, que en el caso argentino y en el período bajo estudio, las Pensiones no Contributivas por vejez eran incapaces de disminuir en el corto plazo el stock de ancianos sin beneficio previsional. Y aún peor, ni siquiera lograban detener la marea constante de personas que mes a mes

---

<sup>4</sup> Vale recordar que en las leyes de presupuesto 1998-2003 se establecía que solamente podrían otorgarse nuevas prestaciones en caso de producirse bajas, es decir que el número total de pensiones sería a lo sumo constante y probablemente decreciente, con excepción de las pensiones graciabiles, que recién se “congelarían” a partir del ejercicio 2002, tras haber contado con un total de \$100 millones para el otorgamiento de nuevas pensiones, durante el período 1998-2001.

ingresaban a la tercera edad sin lograr el acceso a prestaciones del seguro social, dado que otorgaban un beneficio por cada cuatro “nuevos” ancianos sin cobertura.

Las causas de tal fenómeno pueden rastrearse en la definición misma de las prestaciones, en los principios y funcionamiento de los esquemas de asistencia social y en su enraizamiento institucional específico en nuestro país.

En cuanto a la definición de las prestaciones y de las condiciones de acceso a las mismas, vale recordar que las pensiones no contributivas por vejez se otorgan únicamente a personas mayores de setenta años de edad. De este modo, aun considerando una edad única para ambos sexos de 65 años en la definición de la población sin cobertura, existe una importante franja (más del 30% del total de la población adulto mayor) con una edad que les permitiría jubilarse, pero no acceder a una prestación no contributiva. Este aspecto es particularmente importante, si consideramos que la franja etaria que va desde los sesenta y cinco a los setenta años de edad es la que presenta el menor porcentaje de cobertura, del colectivo de adultos mayores..

En cuanto a la asistencia social, es de destacar que la misma, concebida como parte del sistema de seguridad social, suele entregar prestaciones de carácter no contributivo en razón de la necesidad del solicitante y se configura entonces como un componente liberal-residual al interior del mismo.

De allí que la determinación de tal necesidad sea la variable clave en al operar como criterio de selección. Dicha determinación surge de dos niveles diferenciados. Uno político que la define en términos generales como el cumplimiento de una serie de condiciones y otro técnico vinculado con la verificación del cumplimiento de las mismas en cada caso en particular.

En el plano de la definición política de la necesidad, es de destacar que los indicadores habitualmente utilizados para medir la pobreza fallan a la hora de captar situaciones de privación material correspondientes a adultos mayores, de allí la fuerte dependencia de los procesos de selección de beneficiarios de prestaciones no contributivas por vejez respecto a la calidad del diagnóstico realizado por los equipos técnicos para cada solicitud.

Es decir que por tratarse de prestaciones de la asistencia social es clave determinar el grado de necesidad y por el tipo de población objetivo es mas costosa tal determinación en términos de tiempo y recursos humanos comprometidos.

En el caso particular de la Argentina la disponibilidad de tales recursos es a su vez el resultado de una competencia por los mismos entre las pensiones por vejez y el resto de las pensiones no contributivas .

Adicionalmente, a tal efecto vinculado con la prelación otorgada según tipo de pensión, se yuxtapone la limitación en la capacidad del organismo otorgante para procesar las demandas de nuevos beneficios. Así, en un

período (diciembre 2003 - diciembre 2005) de fuerte apoyo político y casi nula restricción presupuestaria a este tipo de pensiones, en que las mismas eran entendidas como el principal medio para recuperar la amplitud de la cobertura previsional y como una herramienta valiosa en la lucha contra la pobreza, las altas netas mensuales promedio correspondientes al total de beneficios no contributivos fueron del orden de las 4.600.

Ello obedece, como ya se ha señalado, a la lógica de la focalización que exige ingentes esfuerzos organizacionales y humanos a la vez que un considerable lapso de tiempo, a los fines de establecer si los distintos solicitantes califican o no para la obtención de las prestaciones.

Tal restricción opera aún en condiciones ideales de funcionamiento, dado que se vincula con procedimientos inherentes a la asistencia social, de la que las pensiones no contributivas forman parte.

Se puede concluir entonces que el otorgamiento en gran escala de pensiones no contributivas como forma de corregir la baja cobertura fracasó como política por la falta de adecuación de la herramienta a la existencia de un gran stock de adultos mayores sin beneficio previsional. Es decir que, funcionando a plena capacidad, en el período 2004-2005, el sistema era capaz de brindar pensiones a los “nuevos” mayores de 70 años sin cobertura previsional que la combinación de envejecimiento poblacional y crecimiento en el número de habitantes produjo en el período. Sin embargo no podía en forma alguna solucionar la situación de los millones que habían sido previamente excluidos de la seguridad social, tanto bajo la forma de seguro social como en lo referido a la asistencia.

Como consecuencia de la referida incapacidad de las pensiones no contributivas para hacer frente al problema de la baja cobertura previsional, a partir de noviembre de 2005 comienza a hacerse evidente la adopción de una política alternativa dirigida al logro de tal fin: El otorgamiento masivo de beneficios semicontributivos, por medio de una moratoria previsional.

Tal tipo de prestación cuenta a la actualidad con cerca de dos millones y medio de beneficiarios, por lo que puede considerarse un gran éxito en cuanto al efectivo incremento en la amplitud de cobertura previsional, con niveles aún superiores a los alcanzados con anterioridad a 1994.

De este modo, reconociendo en primer lugar su suceso en cuanto al problema central de la seguridad social en el período, conviene analizar asimismo sus limitaciones y perspectivas futuras, que no resultan tan auspiciosas.

Para ello es menester desglosar ahora la evolución de la política a lo largo del tiempo.

La reforma previsional de 1994 elevó en cinco años la edad mínima requerida para el acceso a los beneficios. Ello sin duda ha sido especialmente

perjudicial para las mujeres con edades comprendidas entre los 55 y los 60 años y para los varones mayores de 60 y menores de 65.

En virtud de ello, y atendiendo a las demandas de un grupo de estas personas nucleadas en la Asociación 50 a 60, el Poder Legislativo Nacional sancionó a fines de 2004 la Ley N° 25.994. La misma establece por su Artículo 2° que las personas que estén en situación de desempleo y que hayan cumplido con el requisito de treinta años de aportes, restándoles menos de cinco años para cumplir la edad de retiro, podrán acceder a un beneficio previsional mínimo, hasta cumplir con la edad requerida, en que se recalculará el valor de la prestación según corresponda en cada caso. El impacto de esta legislación ha sido más bien acotado en términos de ampliación de la cobertura previsional ya que en la inmensa mayoría de los casos el requisito cuyo endurecimiento impedía el acceso a la jubilación no era la edad sino los años de servicios con aportes, sobretudo en el contexto de creciente precarización del mercado laboral ya descrito.

Al respecto de ello, el Artículo 6° de la Ley N° 25.994 norma que los trabajadores que a partir de 2004 tengan la mínima para jubilarse tienen derecho a inscribirse en la moratoria previsional establecida por la Ley N° 25.865. Tal Ley, del año 2004, refería a su vez a una antigua moratoria dictada por la Ley N° 24.476 de 1995 que contemplaba los pagos correspondientes a obligaciones previsionales de trabajadores autónomos por períodos anteriores a octubre de 1993.

Posteriormente, el Decreto N° 1.454/05 de diciembre de 2005 norma que los pagos de las cuotas de moratoria podrán ser simultáneos al cobro del beneficio, operando su regularidad como requisito para la continuidad en la percepción del haber. Vale recordar que hasta ese momento la moratoria tenía un carácter más tradicional, ya que la condición de acceso a las prestaciones radicaba en la cancelación anterior de la totalidad de las cuotas del plan de facilidades de pagos suscripto.

Por su parte la Resolución N° 2.017/06 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de marzo de 2006 reglamenta el mecanismo de adhesión por internet al mencionado plan de facilidades de pagos de obligaciones previsionales de trabajadores autónomos anteriores a octubre de 1993.

Similarmente, la Resolución N° 319/06 de la ANSES, de abril de 2006 establece las normas complementarias y aclaratorias necesarias para aplicar la reformulada moratoria de 1995 estableciendo, entre otras cosas, los mecanismos necesarios para acceder por este mecanismo a prestaciones por invalidez y fallecimiento.

Asimismo, la verdadera explosión en el número de altas otorgadas por imperio de la presente normativa se da a partir de agosto de 2006, fecha de entrada en vigencia del mecanismo de Jubilación Automática para Trabajadores Autónomos, previsto en la Resolución N° 625/06 de la ANSES, y

también conocido jubilación por internet, dado que su entera tramitación se realiza por medio de la red de redes.

Finalmente, la Resolución 884/06 de la ANSES, determina en octubre de 2006 que a partir del 26/10/2006 se restringe el acceso a la moratoria, al impedir el cobro previo a la liquidación total de las cuotas para las personas que ya contasen con cualquier tipo de beneficio bajo la forma de plan social, pensión graciable o no contributiva de otro tipo, jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, nacional, provincial o municipal. De esta forma, se establece algún coto al fenómeno de la doble cobertura casi un año después de la reglamentación de la moratoria y transcurrido prácticamente un trimestre desde el lanzamiento del trámite abreviado virtual para el acceso a los beneficios.

Es este el precario y oscuro origen normativo de una moratoria previsional por la que dos millones y medio de personas han obtenido su jubilación.

No es de extrañar entonces que entre el dictado de la mentada reglamentación y el crecimiento real y perceptible en el número de prestaciones transcurriesen casi un año.

Es en tal sentido que no puede hablarse de una política de ampliación de la cobertura o de inclusión previsional, como fue enunciada por el gobierno, deliberada y formal, sino de una muy opaca norma cuyo potencial probablemente haya sido descubierto por los actores del sector privado vinculados con la administración de la seguridad social (abogados y gestores) antes que por las autoridades del sector público que la dictaron.

Así, la primer reacción oficial, en la dirección de apropiarse de la política de ampliación de la cobertura, surge como consecuencia de una demanda de prestaciones por moratoria a todas luces inesperada y data de diciembre de 2005, es decir un mes después del quiebre en la tendencia decreciente presente en la evolución del número de jubilaciones del SIJP.

Normativamente, tal política puede encuadrarse en el referido Decreto N° 1.454/05 aunque el verdadero hito, que permite aprovechar el potencial de esta política en términos de recuperación de altos niveles de cobertura previsional en edades pasivas, esta dado por la Resolución N° 625/06 de la ANSES que crea el mecanismo de jubilación por internet a través del que ha sido posible dar curso favorable a más de medio millón de solicitudes de jubilación por moratoria en menos de seis meses y a un millón y medio en apenas dieciocho meses, esto es de agosto de 2006 a enero de 2007 y a agosto de 2007, respectivamente.

Asimismo, el Decreto N° 1.451/06 de octubre de 2006 establece que el acceso a los beneficios en el marco de la prestación anticipada por desempleo (es decir con el cumplimiento de los aportes pero no de la edad) caduca a partir de mayo de 2007, asimismo instruye a la ANSES a adoptar mecanismos que prioricen en el acceso a los beneficios de moratoria a los adultos mayores sin

otro tipo de prestación. Tal instrucción fue aplicada por el Organismo por medio de la precitada Resolución N° 884/06. En cuanto al cierre de la moratoria, si bien podría interpretarse que debería producirse junto con la pérdida de vigencia de la Ley N° 25.994, esto es a partir de mayo de 2007, en los hechos al estar contenida en otras normas (Ley N° 24.476 y Ley N° 25.865) continua vigente hasta nuestros días con la particularidad de aplicarse únicamente para periodos impagos anteriores a octubre de 1993 y por tanto con un potencial decreciente en cuanto a su capacidad para brindar cobertura a las sucesivas cohortes de nuevos ancianos con trayectorias laborales signadas por la precariedad laboral.

Ya revistados los antecedentes normativos conviene ahora analizar con mas profundidad las implicancias de la moratoria.

En su concepción original la mentada moratoria no era en rigor tal sino el mero otorgamiento de prestaciones de carácter semicontributivo o aún no contributivo.

Tal carácter semicontributivo se verifica en el hecho de que el mecanismo adoptado consiste en una declaración por parte del solicitante de tantos años de servicios (anteriores a 1993) en cualquier actividad cuentapropista como sean necesarios para acceder al beneficio jubilatorio y una vez aceptada tal deuda, el ingreso en un plan de facilidades de pagos (PFP) que contemple un máximo de sesenta cuotas, siendo necesario abonar la primer cuota para acceder a tal PFP. A partir del referido pago inicial comienza el trámite jubilatorio y una vez resuelto favorablemente el mismo, y tras el pago del retroactivo correspondiente al tiempo que haya demorado la gestión de la prestación, la segunda cuota y siguientes del PFP se descuentan directamente de los haberes percibidos en forma corriente, con excepción de los abonados en concepto de sueldo anual complementario, que se cobran íntegros.

De allí que se conceptualice la prestación como semicontributiva, dado que el único pago auténtico es el inicial, dado que los otros cincuenta y nueve consisten en meros descuentos sobre una prestación. Asimismo, tal descuento, ni siquiera ante la ausencia total de aportes previos se eleva mucho mas allá de la marca de los \$300 ni afecta lo percibido en concepto de aguinaldo ni se ajusta a medida que se actualiza el valor de los haberes. De este modo \$300 representaba en diciembre de 2005 el 77% del haber previsional mínimo, mientras que a marzo de 2011 tal guarismo se había reducido a 24%.

Por otra parte, en muchos casos corresponde definir la prestación de marras como no contributiva, por haber recibido el beneficiario algún tipo de subsidio o ayuda social para enfrentar el pago de la cuota inicial. Taes situaciones se inscriben en los llamados convenios de inclusión previsional, por los que tanto gobiernos provinciales y municipales como organizaciones confesionales sufragan la cuota originaria. La ANSES, había suscripto a diciembre de 2006 ciento tres convenios de este tipo correspondiendo nueve a gobiernos provinciales , ochenta y cinco a municipios y nueve a

organizaciones no gubernamentales , cubriendo a un total de 184.155 personas, es decir a casi la cuarta parte de las personas que habían podido acceder, hasta ese momento, al beneficio previsional sin contar previamente con los correspondientes aportes, por efecto de la Ley N° 25.994.

Sin embargo, la inmensa cobertura de la política de moratoria previsional y su combinación con programas focalizados y descentralizados que facilitaban el acceso a la misma no enmascara dos defectos graves de la misma: Su carácter no universal, que favorecía el surgimiento de importantes brechas respecto al acceso y que convivía con su incapacidad para excluir a las personas que ya gozaban de algún beneficio previsional propiciando la doble cobertura para un número importante de personas a la vez que se excluía del goce de las prestaciones de la seguridad social a una cantidad mas o menos equivalente de adultos mayores.

En lo que respecta al problema de la doble cobertura, la misma autoridad previsional reconoce que tal fenómeno creció en 317.650 casos como consecuencia de la moratoria previsional, como resultado del rezago de tres meses producido entre la implementación de la jubilación por internet y la imposición del requisito de pago previo total para quienes ya contaban con beneficio.

Por su parte, la persistencia de importantes bolsones de población adulta mayor sin beneficio previsional alguno se relaciona tanto con las limitaciones inherentes a la concepción de la política previsional como con sesgos producidos por su forma de implementación.

Entre los del primer tipo enunciado se destaca la idea de contribución previa. Es decir la definición de seguridad social básicamente entendida como seguro social, con un papel marginal para la asistencia social y otro casi inexistente para el ahorro previsional voluntario, en buena medida acorde a las ya reseñadas debilidades institucionales de tales componentes.

Tal idea, para ser consistente con una cobertura cuasi universal, debe descansar necesariamente sobre supuestos de pleno empleo y altas tasas de registro.

Si bien es cierto que según datos oficiales del INDEC la desocupación se redujo de 23,6% en octubre de 2002 (considerando desocupados a los beneficiarios de planes de empleo) a 7,9% en el segundo trimestre de 2010 y que la tasa de empleo no registrado de los asalariados cayó de 49,5% en el segundo trimestre de 2003 a 36,5% en el segundo trimestre de 2010, a pesar de tal evolución extraordinaria más de un tercio de la fuerza de trabajo no contaba con aportes previsionales en el segundo trimestre de 2010, generando justificadas dudas sobre la capacidad para brindar cobertura de un sistema previsional que sigue exigiendo, al menos desde la norma, treinta años de servicios con aportes a los varones de sesenta y cinco años y a las mujeres de sesenta.

La incapacidad, ideológica o política, para reconocer la ficción de estos supuestos genera una situación completamente improcedente, en que cientos de miles de personas, especialmente mujeres inactivas, se ven obligadas a declarar empleos que nunca tuvieron a un Estado que exige y convalida tales manifestaciones, aún a sabiendas de la falsedad de las mismas. Por su parte otro importante número de personas declara deudas previsionales por actividades por propia cuenta, cuando en realidad durante esos períodos se desempeñaron en empleos con relación de dependencia y no registrados.

Todo ello resulta en prestaciones que en los hechos no se generan a partir de la contribución previa y que son en gran medida financiadas por recursos no contributivos, arribando a una situación conceptualmente consistente, pero por vías que erosionan por ambos lados la legitimidad del sistema.

A su vez de este carácter vergonzantemente semicontributivo de las prestaciones, surge naturalmente un circuito administrativo para la obtención de los beneficios más complejo y por tanto más costoso y con mayores trabas al acceso que el que emanaría de una política de ampliación de la cobertura previsional más sincera y transparente.

De este modo, las bases sobre las que descansa el sistema de seguridad social argentino, que crujen en los hechos, pero que tratan de salvaguardarse en las formas se erigen en una importante fuente de obstáculos para cumplir con el principio de universalidad en la cobertura.

Por otra parte, los problemas de implementación que de tal concepción equívoca se desprenden generan distintos tipos de mecanismos de exclusión que pueden definirse como brechas al acceso que en cada caso serán o no salvadas dependiendo del capital económico, humano y social acumulado por los distintos individuos.

Así, respecto al objetivo de ampliar la cobertura la moratoria previsional ha sido singularmente efectiva. Sin perjuicio de ello, respecto al cumplimiento del principio de universalidad de la cobertura son notorias las falencias, especialmente al considerar que limitación no ha sido de índole presupuestaria, en tanto la mala asignación de recursos producida por el otorgamiento de segundos beneficios es asimilable al costo de brindar cobertura a quienes se han quedado fuera de la moratoria.

La otra duda que subsiste es respecto a la sustentabilidad de la alta cobertura lograda. Ello obedece a que la moratoria en rigor solamente permite declarar años de servicios impagos como autónomo, a ser regularizados, anteriores a octubre de 1993, a su vez no puede tratarse de períodos en que la persona haya sido menor de 18 años de edad. Así, en caso de querer declarar los 30 años completos de servicios con aportes bajo esta modalidad, sería necesario haber nacido antes del 1º de abril de 1946. En rigor, dada la posibilidad prevista en el Artículo 19 de la Ley Nº 24.241 subsiste la posibilidad de atrasar el retiro de modo tal de compensar la falta de aportes con el exceso

de edad a razón de dos años de atraso en el cobro por cada uno sin aportes. Así una mujer que cumpla la edad jubilatoria en abril de 2011, en caso de no contar con ningún aporte, recién podría jubilarse diez años después, esto es a los 70 años de edad. Mientras que un varón nacido el mismo mes del mismo año podría jubilarse sin problemas. Aunque aquellos que soliciten el beneficio a partir de mayo de 2011, (nacidos a partir de mayo de 1946) deberán asimismo retrasar su retiro en forma escalonada y creciente a medida que pase el tiempo. Este fenómeno de atraso del retiro, por si solo ya permitiría proyectar cierta caída de la cobertura, a menos que se corrobore un peso decreciente de los beneficios de moratoria sobre el total en los últimos años (vinculado con la evolución favorable del mercado de trabajo verificada a partir de 2003). Los datos disponibles permiten refutar esa hipótesis, dado que el porcentaje del total de las jubilaciones nacionales pagadas por el ANSES en 2007 que correspondía a prestaciones de moratoria era del 43% mientras que tal valor ha resultado monótonamente creciente desde entonces y treparía en 2011 al 57% según las estimaciones presentes en el respectivo proyecto de Ley de Presupuesto. Nuevamente estamos en presencia de una política de notable opacidad. El mecanismo por el que sería posible acceder al beneficio sin retrasar el retiro sería a través del pago íntegro de lo adeudado a efectuarse con anterioridad a la percepción de la prestación, es decir que se potenciaría el peso de las brechas, especialmente el de la financiera, relacionada con la ausencia de capital económico, en tanto para quien no registra aportes el costo aproximado de la prestación es de unos \$1.000 por año adeudado.

La sustentabilidad que está en juego no solamente la de altos niveles de cobertura sino incluso la del sistema contributivo en si, dada la brutal diferencia en el trato ofrecida a los beneficiarios de moratoria respecto a los del régimen general. Así, si por ejemplo se estima que quienes efectúen aportes sobre el salario mínimo vital y móvil percibirán el haber previsional más bajo previsto en la legislación. Para acceder al mismo (a partir de supuestos de actualización un tanto groseros) sería necesario aportar el 11% de un salario de \$1.500 durante 390 meses (considerando el aguinaldo), es decir unos \$64.000, más del triple de lo exigido por la moratoria.

La indiferenciación en el tratamiento brindado a aportantes regulares y a beneficiarios de la moratoria debilita la consistencia del sistema contributivo, previamente erosionada por el fuerte peso del financiamiento proveniente de impuestos generales y afectados.

Vale destacar que la moratoria introduce un segundo factor de rediferenciación de las prestaciones. El mismo esta dado por el hecho de que los beneficios de la moratoria si bien suelen ser iguales en términos brutos (y equivalentes al haber previsional mínimo), difieren en sus valores netos, ya que la cuota de moratoria descontada en cada caso depende por una parte de la historia laboral de cada beneficiario y por otra de su edad, dada la posibilidad de compensar años de aportes faltantes con años de edad por encima del mínimo exigido legalmente. Vale destacar que a medida que crecen los meses de aportes cuya cancelación previa es requisito para acceder al Plan de Facilidades Pagos, la moratoria va transformándose paulatinamente en un

componente igualador, en la dirección de una concentración creciente de beneficios en torno al haber mínimo, al ir disminuyendo la diferencia entre haber bruto y neto de la cuota de moratoria.

Sin embargo, tal indiferenciación se da únicamente hacia dentro del colectivo de beneficiarios de la moratoria, pero no impacta hacia fuera. Así, el recambio generacional en los beneficiarios del sistema contributivo, en conjunción con la existencia de mecanismos automáticos de movilidad, opera como factor tendiente a la reconstrucción de la pirámide de haberes que reproduce la distribución desigual de los salarios, especialmente en un contexto donde los beneficiarios de moratoria perciben prestaciones que en términos netos se encuentran por debajo del haber mínimo dada los descuentos que el Plan de Facilidades de Pagos implica.

De este modo, la forma en que se resolvió la cuestión de la recuperación de la cobertura de la seguridad social para los adultos mayores, en el período kirchnerista, da cuenta de cierto abandono del modelo liberal-residual, más por las limitaciones prácticas del mismo para dar respuesta a la problemática que por sus implicancias ideológicas, efectivo en el reemplazo del otorgamiento de pensiones no contributivas por el acceso a beneficios de moratoria, como política central.

En la misma línea, los cuestionamientos al modelo conservador-corporativo surgen desde las análisis de las políticas efectivamente implementadas, antes que del discurso que sustenta las mismas, ya que el mecanismo de moratoria en todo momento busca mantener la ficción del esfuerzo contributivo y el trabajo remunerado como hechos causantes del merecimiento, negando el potencial de la noción de ciudadanía para tal fin.

Conviene entonces analizar las implicancias de tales cuestiones, en conjunción con otras que se desprenden del conjunto de políticas de seguridad social correspondientes al período, del que la cuestión de la cobertura se ha recortado, fundamentalmente por razones de espacio.

### **Conclusiones**

Del análisis de la seguridad social durante los primeros ocho años del kirchnerismo, surge una relación ambigua con el concepto de universalidad.

Por un lado el mismo es sostenido, como una meta básica de justicia social, enunciado como el acceso para “todos y todas”. Sin embargo, a la hora de elaborar, al menos a nivel discursivo, cual ha de ser la vía para tal acceso, surge como camino, prácticamente único, la relación laboral y específicamente el empleo remunerado y registrado.

De esta forma, para garantizar una seguridad social de carácter universal, el único medio disponible y válido parece ser lograr la universalización del empleo y en particular del empleo registrado.

Puede aseverarse que, sin pretender entrar en el debate acerca de la capacidad del capitalismo contemporáneo para mantener a la relación laboral como eje vertebrador del tejido social, tal universalización lejos esta de producirse en la práctica en la Argentina actual, a pesar del largo período de crecimiento económico con fuerte creación de trabajos protegidos.

Así, la meta, no de lograr, pero al menos de tender hacia, la universalización de la protección social brindada a los adultos mayores y a los niños y mujeres embarazadas ha sido cumplida con mecanismos que otorgan derechos prácticamente de ciudadanía y por tanto universales-socialdemócratas, presentándolos como conservador-corporativos o liberal-residuales.

Por ejemplo la política de moratoria previsional, que ha impactado especialmente sobre un segmento de la población femenina, definida según las categorías laborales como inactiva, en lugar de reconocer el carácter socialmente útil de las tareas reproductivas ha preferido orquestar una farsa en el sentido de reconocer supuestos servicios laborales, prestados en forma autónoma y cuyos pagos a la seguridad social se encontraban pendientes de declaración. De este modo, la defensa del modelo conservador-corporativo no ha logrado imponerse al punto de paralizar la acción tendiente a dar cuenta del problema, pero si ha tenido una victoria parcial en cuanto a la posibilidad de dar al mismo una resolución sostenible en el tiempo, habida cuenta de la precitada amenaza vigente por la imposibilidad de declarar servicios impagos posteriores a 1993.

A su vez, la AUH, si bien se configura desde su nombre como una prestación universal, lo que consiste en un avance, al menos en el plano simbólico, a la vez busca mantener la centralidad de una relación, que como la laboral, es fuente de desigualdades y lejos esta de universalizarse. Ello surge, de la necesidad de declararse participe del mercado laboral, aunque castigado por el mismo, sea por la mera exclusión (desempleo), sea por una inclusión precaria en extremo (no registro con salario inferior al mínimo). En este caso la ficción llega al punto de obligar al beneficiario a declarar un salario informal menor al mínimo vigente legalmente, pretendiendo cuantificar oficialmente lo que por definición no puede medirse, esto es las remuneraciones efectuadas por fuera de la normativa laboral. Resulta de interés, considerar que tal límite al ingreso declarado por los trabajadores no registrado, parece dar cuenta de cierto resabio liberal-residual, en tanto se asemeja a una focalización por niveles de ingresos, aunque fuertemente atenuada por lo extremadamente laxo del requisito de ingresos, que se demuestra por simple declaración jurada.

Se verifica entonces, el resurgimiento de cierto universalismo estratificado, en materia de prestaciones de la seguridad social vinculadas con la vejez, la niñez/adolescencia y embarazo.

Ello en razón de un importante incremento en la amplitud de la cobertura, que sin llegar a toda la población de tales grupos demográficos, ha implicado el acceso para amplios sectores antes excluidos.

En cuanto al carácter estratificado de tal cuasi universalismo, el mismo radica en la diferenciación de las prestaciones, que en el caso de las jubilaciones por moratoria, se identifica con los descuentos realizados al haber en concepto de cuotas del plan de facilidades de pagos suscripto y que para la AUH toma la forma de retención del 20% sobre el valor de la asignación mensual, disponible una vez verificado el cumplimiento de los requisitos a lo largo del año, lo que en un contexto inflacionario representa una quita real, que vale reconocer no resulta relativamente elevada.

En términos cualitativos, es también notorio el carácter estratificado de la cobertura otorgada. Para los adultos mayores, el mismo radica más que en la calidad de beneficiario, que de todos modos es diferenciada de la del régimen general, por ejemplo mediante la existencia de un subprograma separado para tal tipo prestación, en la estructura del organismo otorgante, en el carácter no permanente de las prestaciones semicontributivas que permiten sostener elevados niveles de cobertura, es decir que no se estaría reconociendo la vigencia del problema, sino que apenas se estaría pagando una deuda social del pasado.

En cuanto a la AUH, el carácter estratificado obedece, cualitativamente, a la configuración de los requisitos para su acceso, que difieren de los correspondientes a los sistemas contributivos y no contributivos de asignaciones familiares, que no exigen contraprestación sanitaria alguna y que limitan la educativa al caso de la asignación específicamente diseñada para atender tal situación (ayuda escolar anual) erigiendo de este modo una diferencia significativa entre quienes reciben asignaciones familiares, en razón de las contribuciones realizadas a su nombre, es decir por su status laboral y que no requieren tutela ni imposición alguna por parte del Estado en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos básicos de sus hijos y quienes, por carecer del precitado status de trabajador/a formal, deben demostrar el cumplimiento de estándares mínimos en sus obligaciones parentales para poder acceder a las prestaciones.

Como conclusión general, puede caracterizarse entonces al kirchnerismo, en materia de seguridad social, como una administración que ha logrado un muy significativo avance en relación a la universalización de la cobertura de algunas contingencias de importancia capital (vejez, niñez/adolescencia, embarazo) incluso a costa de su propio discurso (en línea con el de la base de sustentación histórica del peronismo, esto es el autoproclamado movimiento obrero organizado) que sostiene que el trabajo y en particular el empleo registrado, es la gran (sino única) fuente de derechos sociales. Las contradicciones que tal situación ha generado, traducidas en tensiones respecto a la posibilidad de transformar un universalismo estratificado, en algún caso de incierta sustentabilidad, en un universalismo a secas, basado en derechos de ciudadanía, se presentan entonces, en adición a la falta de avance en otros campos importantes de la seguridad social, como los principales obstáculos a superar en pos de la construcción de una verdadera seguridad social para “todos y todas”.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Alonso, Guillermo. (1998). Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina. *Revista Desarrollo Económico*. 150, 595-626.

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006): Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En C. Molina (Ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, DC: BID –Planeta.

Bertranou, F. y Grushka, C. (2002): Beneficios Sociales y Pobreza en Argentina: Estudio del Programa de Pensiones no Contributivas. En F. Bertranou, C. Solorio, Carmen y W. Van Ginneken (Eds.), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Cetrángolo, Oscar y Grushka Carlos. (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. *Serie Financiamiento del Desarrollo*. 205, 1-53.

Di Costa, V. (2011). *Política previsional argentina. En torno al Plan de Inclusión Previsional (2004-2007). Oportunidades y limitaciones asociadas*. Tesis de Maestría no publicada, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad Ciencias Políticas y Sociales, Argentina.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Ed. Alfons el Magnanim.

Filgueira, F, Molina, C, Papadópulos, J y Tobar, F (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En C. Molina (Ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, DC: BID –Planeta.

Martinez, C. (2006, octubre 18-20) Alternativas para ampliar la base de seguridad social para la población adulta mayor. En AAPS, *Políticas y Acción Colectiva para la Inclusión Social*. 3° Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales.

Roca, E. (2001, junio 25-27) La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral. En CIEPP, *Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica*. Seminario. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Rofman, Rafael, Fajnzylbe, Eduardo y Herrera, Germán. (2009). Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile. *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*. 4, 1-52.