

Política tendiente a la expansión de la cobertura previsional. Reflexiones en torno a sus principios de estructuración.

Di Costa Valeria.

Cita:

Di Costa Valeria (2010). *Política tendiente a la expansión de la cobertura previsional. Reflexiones en torno a sus principios de estructuración. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/317>

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires 28 a 30 de julio de 2010

Título de ponencia: “Política tendiente a la expansión de la cobertura previsional. Reflexiones en torno a sus principios de estructuración”	Autora: Valeria DI COSTA
Eje Temático: Estado, Administración y Políticas Públicas.	
Pertenencia Institucional: Maestranda en Política y Planificación Social. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Becaria de CONICET	
Mail: valeriadicosta@yahoo.com.ar	

Resumen

El presente trabajo tiene por propósito analizar los principios de estructuración de política social de la medida denominada Plan de Inclusión Previsional. La literatura especializada en la materia ha destacado tres estilos de intervención estatal en los procesos de distribución. Tales principios básicos son: discrecionalidad, contribución y ciudadanía. Siguiendo este enfoque, se apunta a estudiar qué principios prevalecieron en la configuración de la medida bajo estudio.

1. Introducción

El escenario sociopolítico actual de la región, sin pretender generalización alguna, y reconociendo las particularidades de cada Estado Latinoamericano, pone en cuestión el paradigma que se consolidó en los '90 bajo el denominado Consenso de Washington. En consecuencia, las agendas de gobierno encaran viejas problemáticas con abordajes diferenciados -aunque no de manera homogénea- a los de antaño. Por tanto, esto tiene correlato en las políticas sociales que se generan en la actualidad.

Este trabajo pone su foco en un aspecto de lo que algunos autores han denominado tentativamente proceso de 'contrarreforma' o 're-reforma'¹, como caracterización inicial de un proceso de acción estatal con distinta orientación a la que fuera dominante en los noventa. No obstante, cabe destacar que este trabajo no recorrerá todas y cada una de las transformaciones acaecidas en la política previsional desde el año 2004 y en adelante. Antes bien, se concentrará en la medida denominada Plan de Inclusión Previsional.

La literatura especializada en la materia ha destacado tres estilos de intervención estatal en los procesos de distribución. Tales principios básicos son: discrecionalidad, contribución y ciudadanía. Siguiendo este enfoque, se apunta a estudiar qué principios prevalecieron en la configuración de la medida bajo estudio.

2. Encuadre teórico general

Esping Andersen (1999) sostiene que cuando se discute de política social se discute sobre los regímenes de bienestar que permiten administrar los riesgos inherentes a las relaciones sociales en donde el trabajo se ha mercantilizado. En consecuencia, entendemos por política social la gestión pública de los riesgos sociales. Así, tres instituciones se han articulado históricamente para administrar los diversos riesgos, a saber: Estado, Mercado y Familia. De este modo, el autor desarrolla un enfoque teórico que permite analizar ordenamientos cualitativamente diferentes, en los cuales participan, en distinto grado, las tres instituciones antes mencionadas. Tales componentes constituyen lo que se ha denominado *la tríada del bienestar*. En este sentido, los modelos que desarrolla son los que a continuación se presentan de manera sucinta, a saber: modelo "Liberal", modelo "Conservador" y modelo "Socialdemócrata"². Los mismos constituyen tres formas diferenciadas de estructurar la protección social³.

El primero de ellos se estructura en base a la ayuda, previa y rigurosa demostración de pobreza (means tested). En consecuencia, los requisitos de acceso a estos derechos son estrictos y generalmente conllevan asociada la estigmatización.

¹ Se hace referencia a Danani y Grassi (2008) y Mesa Lago (2009) respectivamente.

² Por razones de extensión no se expondrán detalladamente aquí las características de cada tipología, sólo se destacan algunos rasgos centrales para el análisis que este trabajo pretende realizar.

³ Sonia Fleury manifiesta su concordancia con la tipología ideal propuesta por Esping Andersen, inspirada en Titmuss, en relación a "la centralidad del arreglo institucional de la política social, como expresión de conflictos políticos y su consolidación en una cierta materialidad institucional" (1997) Pág. 139.

Asimismo, el mercado es el principal asignador de recursos, dado que el Estado lo estimula pasiva o activamente, según la política social en cuestión.

El segundo modelo, en este enfoque denominado “conservador”, reconoce una estructuración de tipo corporativa. El criterio que prima está directamente emparentado al sostenimiento del status y jerarquía ocupacional, así los derechos quedan fuertemente vinculados a la clase de pertenencia y al status social conseguido. Familia -y subsidiariamente el Estado- son los principales asignadores de recursos. El concepto central aquí es la categoría de trabajador⁴. En este sentido, señala Picó (1996) que los regímenes corporativistas han estado fuertemente influenciados por la iglesia católica y por eso se encuentran comprometidos con la conservación de la familia tradicional. En consecuencia, la seguridad social suele excluir a las mujeres que no trabajan y los subsidios familiares estimulan la maternidad.

Conjuntamente, en este modelo no tiene fuerte predominancia el mercado, sin embargo, la efectivización de derechos sociales quedó restringida a ciertos grupos: los trabajadores. En relación a este esquema, señala Esping Andersen (1993:48) “...la concesión de derechos sociales apenas ha sido un tema seriamente contestado”. Asimismo, otro aspecto relevante, también sostenido por el mencionado autor, es que en este esquema el Estado garantiza las diferencias de status y jerarquías, asumiendo que la política social que se implemente conllevará un impacto redistributivo insignificante⁵.

En el mismo orden de ideas y en relación a este modelo, señalan Subirats y Gomá (2000:3): “vertebra su agenda social en torno a la vinculación directa de las personas en el mercado de trabajo. En consecuencia, la esfera laboral se convierte en el mecanismo central de realización de la ciudadanía social; las políticas pueden ofrecer niveles intensivos de protección *per cápita*, pero su lógica de cobertura es selectiva, conectada al mecanismo de cotización laboral; el modelo fiscal se apoya pues, en buena parte, en el régimen de cotizaciones”.

Un último –y fundamental- aspecto a destacar en relación al modelo conservador es el tipo de condición impuesta para otorgar derechos. “Aquí los derechos están claramente condicionados a una mezcla de vínculos con el mercado laboral y de aportaciones financieras y, generalmente, han estado sujetos a la lógica del actuarialismo; es decir, la idea de que el individuo tiene un derecho personal de naturaleza contractual. El grado en que este tipo de régimen ofrece oportunidades para la desmercantilización depende en gran medida de hasta qué punto relaja el principio actuarial, de cuánto habrá tenido que trabajar o aportar una persona para tener los

⁴ En torno a ello Sposati, señala: “el predominio de la concepción corporativo-sindical de la ciudadanía termina por favorecer el predominio de la economía de mercado, y dificulta la ampliación de accesos no mercantilizados a través de la política social. La protección social, más allá de la oferta estatal de la educación fundamental pública y la red básica y hospitalaria de salud, es considerada como asistencialismo. No existe una visión amplia de los beneficios y servicios sociales como parte de la construcción de la equidad. La oferta pública de hogares de atención diaria con cobertura universal no es asumida como política de Estado” En Molina (2006). Pág. 69.

⁵ Esping Andersen analiza el caso de Alemania ya que la misma “fue la pionera en la seguridad social, pero no se puede decir que durante la mayor parte del siglo apenas ha aportado nada en la línea de la desmercantilización a través de sus programas sociales. Los subsidios han dependido casi totalmente de las aportaciones y, por lo tanto, del trabajo y del empleo” (1993:42). Salvando las profundas diferencias entre la estructuración del Estado de Bienestar alemán y el caso argentino, autores como Isuani (2002) han caracterizado a la seguridad social de nuestro país como un principio de organización de tipo bismarckiano.

requisitos y de cuán estricta es la relación existente entre el rendimiento anterior y los subsidios” Esping Andersen (1993:73).

Se observa que tal modelo continúa teniendo vigencia en distintas políticas sociales claves en nuestro tiempo. Por lo tanto, su estructuración se corresponde directamente con un capitalismo fordista, donde el sujeto/receptor de las políticas sociales era el trabajador/ varón/jefe de familia.

Por último, el modelo Socialdemócrata se corresponde con una configuración que tiene como categoría central la ciudadanía. La meta máxima a la que se aspira es la igualdad plena, mediante la progresiva incorporación de las clases medias⁶. En este modelo predominan las políticas sociales de corte universalista, lo cual permite el reconocimiento de todos los sujetos sociales y no sólo de los que portan el binomio trabajadores/aportantes.

En relación a los derechos, el autor señala: “la ampliación de los derechos sociales se ha considerado siempre la esencia de la política social; nosotros, inspirados por las contribuciones de Karl Polanyi⁷, hemos preferido considerar los derechos sociales en términos de su capacidad para la desmercantilización. El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que éstos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como mercancías” (Esping Andersen, 1993:20). Por lo dicho, entendemos que el valor atribuido en esta perspectiva a los derechos sociales es de significativa importancia, puesto que los mismos se conciben como la capacidad de hacer retroceder los límites del poder capitalista, de allí la adopción de la misma.

Siguiendo este enfoque, para captar las variaciones en el potencial desmercantilizador de un política, no debemos centrar nuestra mirada en el gasto público “...sino que requiere un análisis de las normas y criterios inherentes a los programas reales de bienestar social” (1993:71). Por tanto, el autor construye tres dimensiones para su estudio. La primera de ellas se relaciona con las *normas que rigen el acceso* de las personas a los subsidios, es decir los criterios fijados para ‘volverse’ beneficiarios y las limitaciones impuestas al mismo. La segunda dimensión refiere a la reposición de ingresos. La última dimensión que incorpora se vincula a que *los derechos que se reconozcan sean los de mayor importancia*⁸.

Conjuntamente, se debe considerar que “si se da a los derechos sociales el status legal y práctico de los derechos de propiedad, si son inviolables, si se conceden en base

⁶ Para Esping Andersen la incorporación de las clases medias en la constitución del Estado de bienestar en los dos modelos últimos presentados es por demás significativa. De allí que, parte de su análisis, lo centre en el estudio de las coaliciones sociopolíticas que posibiliten la explicación de la estructuración histórica de los Estados de bienestar y su perspectiva futura.

⁷ Es oportuno mencionar que este autor supo tempranamente reconocer ordenamientos cualitativamente diferentes y organizados en torno a lógicas distintas para analizar las prácticas de asignación de recursos, a saber: la administración doméstica de la comunidad, la reciprocidad en el ámbito familiar, la redistribución por parte de la autoridad estatal y los intercambios mercantiles de las estructuras de mercado (Martínez Franzoni, 2005).

⁸ Particularmente el autor referencia aquí la protección contra los riesgos sociales básicos: desempleo, invalidez, enfermedad y vejez.

a la ciudadanía y no al comportamiento real, supondrán una desmercantilización del status de los individuos con relación al mercado” (Esping Andersen 1993: 41).

En esta misma perspectiva, y a modo de propuesta, Huber (2006) desarrolla la noción de “pensión de ciudadanía”, la cual significa que el derecho a tal pensión es un derecho de ciudadanía, no un derecho adquirido a través de contribuciones específicas. La pensión básica puede hacerse más generosa, complementándola con un esquema obligatorio contributivo relacionado con el ingreso que retenga las características redistributivas y reduzca los riesgos individuales y colectivos.

La noción de pensión de ciudadanía se desprende de una propuesta más abarcativa denominada *Universalismo Básico*. La misma pretende constituirse en la base de una nueva orientación de la política social para la región. Su estructuración se funda en los siguientes principios: “i) la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen debe ser universal y debe alcanzar a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; ii) este conjunto de prestaciones, que bien puede incluir bienes, rentas o servicios, debe cumplir con estándares de calidad garantizados para todos; asimismo, iii) el usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado; y iv) el universalismo básico ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país” (Molina, 2006:7).

En la misma línea, Tokman (2006) sostiene que la propuesta del universalismo básico considera a la protección social desde la perspectiva de los derechos ciudadanos, y su garantía constituye una responsabilidad irrenunciable del Estado⁹.

Por su parte, Baldwin plantea que un primer aspecto directamente relacionado a la solidaridad y la ciudadanía social fue el de la universalidad. La misma se define como la inclusión de todos los ciudadanos en la política del bienestar en los mismos términos, independientemente de las distinciones entre clase, ingresos o estatus que les separan. En palabras del autor: “el universalismo implicaba igualdad de tratamiento a pesar de las desigualdades sociales. Prometía disolver el estigma de las medidas sólo para pobres” (1992:93).

En esta línea corresponde incorporar un principio de estructuración de política social que combina un componente universal y uno de corte más restringido. Surge así la noción de ‘*universalismo selectivo*’ (Isuani, 2007). El principio de universalidad está presente cuando la condición de acceso a las prestaciones se basa en la ciudadanía, por tanto, no conlleva demostración de pobreza. Por su parte, el componente selectivo se presenta con algún tipo de limitación establecida en ciertos grupos (ej. edad; fecha límite).

En términos generales, adoptamos estos enfoques dado que nos brindan el marco analítico para acercarnos a la política bajo estudio y establecer, en relación a éstos, proximidades y distancias. En efecto, el universalismo básico se funda en ejes de

⁹ En palabras de Sposati “el modelo del universalismo básico que plantea el INDES propone tres grandes objetivos: i. asegurar protección básica frente a riesgos sociales en la forma de prestación universal; ii. garantizar la inclusión y minimizar los efectos de eventos catastróficos de empobrecimiento e indigencia; e iii. igualar oportunidades a lo largo del ciclo vital” 2006. Pág. 67.

significativa relevancia en la problemática bajo estudio. Entre ellos podemos mencionar el énfasis asignado al fortalecimiento de la ciudadanía, sumado a una visión articuladora e integral de las intervenciones sociales, anclada en el enfoque de derecho social, como así también el papel determinante que le asigna al Estado como garante de las prestaciones básicas.

Sobre la base de estas nociones, estamos en condiciones de presentar las características principales que adquirió la medida bajo estudio.

3. Plan de Inclusión Previsional. Características principales

Al analizar la situación de la protección social en nuestro país, se observó que amplios sectores sociales en la última década se encontraban imposibilitados de acceder a una prestación jubilatoria. En consecuencia, estos procesos de exclusión del sistema previsional han tendido a redefinir y rediseñar la política previsional, la cual se comenzó a perfilar a partir del año 2004.

A partir del año 2005 se implementaron una serie de medidas (leyes y decretos) que vinieron a convivir con el sistema de capitalización imperante desde hacía más de una década. El cambio más destacado se visualizó en la flexibilidad de los requisitos obligados de acceso al sistema previsional, los que se habían visto fuertemente endurecidos a posteriori y como consecuencia de la Reforma de 1994. Sin embargo, tal flexibilización de requisitos no constituyó una modificación de la estructura del sistema.

A fines del año 2004 se sancionó la Ley 25.994 la cual permitió acceder a una prestación jubilatoria a aquellas personas que tenían los aportes pero le faltaban cinco años de la edad prevista legalmente. Esta se denominó *Prestación Jubilatoria Anticipada*. No obstante en el artículo 6º, de esta misma ley, se establece la posibilidad de una *Moratoria previsional*, la cual sostenía como requisito cumplir con la edad legal exigida al 31 de diciembre de 2004, en la que se establece 60 años para la mujer y 65 años para el varón. De este modo la Ley 25994 y el decreto 1454/05 establecen un “*plan de facilidades de pago que permite a los trabajadores autónomos acceder al beneficio jubilatorio en forma simultánea a la cancelación de sus deudas de aportes previsionales*”. La misma finalizó el 30/04/07¹⁰.

Así, el decreto 1454/05 estableció una moratoria permanente por los períodos adeudados anteriores a 1993. A través de esta normativa, mediante declaración jurada, se podían acreditar treinta años de servicio. De esta forma, se consolidaban los períodos adeudados, puesto que todos los meses declarados en moratoria tenían que ser bajo la categoría de autónomos. Una vez asumida la deuda se debía abonar la primera cuota de la moratoria, las restantes serían descontadas del propio haber jubilatorio. Se estableció un tope de hasta sesenta cuotas para saldar el total de la deuda, y el valor de la cuota se relacionaba directamente con la densidad de aportes con que contara el afiliado. Para ello, se calculaba el monto de la deuda que la persona tenía con AFIP. Así se establecía el valor de la cuota mensual y se formalizaba el acogimiento a la moratoria que se pagaría mensualmente, devengándose del haber jubilatorio que se recibiera.

¹⁰ (decreto 1451/2006, art. 1).

Vale aclarar que este trabajo pondrá su foco en las prestaciones otorgadas por el Art. 6to de la legislación reseñada, puesto que el grueso de las nuevas jubilaciones lo constituyeron aquellos casos cuyos aportes eran exiguos o no alcanzaban a completar los treinta años exigidos legalmente. Muy distinta es la situación de la Prestación Anticipada por Desempleo (PAD, Art. 2) que implicó un número de beneficios mucho más reducido. Los datos disponibles a febrero de 2007¹¹ mostraron que de un total de 1.056.448 de beneficios otorgados por la medida, solo 30.961 correspondían a la jubilación anticipada, es decir alrededor del 3% del total de las prestaciones previsionales bajo estudio.

Por otra parte, cabe destacar que la implementación y puesta en marcha de la medida implicó no solamente contar con mecanismos institucionales nacionales desde antes vigente, como es el caso de ANSES, sino que además se generaron a nivel de cada provincia los denominados Programas de Asistencia Previsional Provinciales. La mayoría de estas instituciones comenzaron a implementar la medida a partir de Julio/Agosto de 2006¹².

Un aspecto importante a considerar es que el haber previsional otorgado inicialmente podía no ser completo (referencia, básicamente, aquellos casos donde el aporte es nulo o exiguos)¹³. Sin embargo, aún en esos casos, permitía el acceso a una prestación previsional, otrora impensada por los pasivos sin aportes.

El próximo apartado tienen por propósito analizar las consecuencias sociales que conlleva la medida centrándonos, principalmente, a nivel de derechos sociales, analizando así las implicancias de la incorporación al sistema previsional de nuevos sectores sociales, antes excluidos, por encontrarse imposibilitados de cumplimentar los requisitos exigidos legalmente¹⁴.

4. Prestaciones y Derechos

Precedentemente se explicitó que: “si se da a los derechos sociales el status legal y práctico de los derechos de propiedad, si son inviolables, si se conceden en base a la ciudadanía y no al comportamiento real, supondrán una desmercantilización del status de los individuos con relación al mercado” (Esping Andersen 1993: 41). Lo expuesto permite inferir que la diferencia más marcada entre el Plan de Inclusión Previsional y un programa social asistencial se ubica en el tipo de prestación otorgado, ya que en el primer caso se accede al *status jurídico de jubilado*, puesto que tiene basamento en una

¹¹ Fuente ANSES. En Massa y Fernández Pastor (2007).

¹² Dato brindado por la Coordinadora del Programa de Asistencia Previsional Provincial (PAPP). Provincia de Mendoza. Marzo de 2007. Entrevista personal.

¹³ Cabe aclarar que una vez finalizado el plan de cuotas (que no puede exceder los 60 meses), el haber es abonado en forma completa al beneficiario.

¹⁴ Navarro (2005 en base a Schalock, 2001) define ocho dimensiones de efectos sobre la calidad de vida que podrían ser atribuidos (directa o indirectamente) a un programa social. Ellos son: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos. Esta última dimensión, asociada a derechos, se desagregaría en los siguientes aspectos: “respeto de su privacidad, oportunidad de tener cosas propias, oportunidad de recibir asistencia legal, protección en situaciones de riesgo potencialmente dañinas” (2005:22).

ley, con lo cual no se está brindando un subsidio, ni una concesión graciosa, en consecuencia no se puede quitar y no caduca, y de ese mismo haber se efectúa un descuento¹⁵. Las características expuestas de la política reseñada permitirían, en principio, pensar en una distancia relativa con las transferencias de ingresos condicionadas o no condicionadas presentes, muy marcadamente, en la política social a partir de 2001.

En este sentido, en virtud del carácter de derecho que adquieren las prestaciones previsionales de la política reseñada, es que encontramos fructífero el estudio de los principios de estructuración de las políticas sociales en general, -y de las previsionales en particular- y su inseparable relación con los derechos sociales.

Ahora bien, pese a las múltiples limitaciones atribuibles al Plan de Inclusión Previsional, sugerimos que durante la vigencia del mismo posibilitó *un quiebre de la lógica dominante*, presentado a nivel de derechos previsionales, conformando sujetos de derecho donde otrora reinara la asistencia familiar, la ciudadanía social dependiente o, sencillamente, la desprotección.

La propuesta del Universalismo Básico está pensada como horizonte normativo, o *visión* (Filgueira *et al* 2006). En palabras de Andrenacci y Repetto, “como horizonte alternativo y estratégico de política social” (2006:98). En relación a ella, se puede pensar que quizá una de las mayores limitaciones de las políticas de protección social, implementadas en la última década, se relacione con la colisión entre generar derechos de ciudadanía y la implementación de acceso a políticas específicas por cohortes. Consideramos que esta discusión es central en el diseño de futuras políticas sociales. Por tanto, lo aportado por el Universalismo Básico es de significativa relevancia.

Los próximos apartados tienen por objeto analizar la medida bajo estudio en relación a los principios de estructuración antes señalados y su vínculo inescindible con los derechos sociales.

5. Principios de estructuración del Plan de Inclusión Previsional

5.1. En relación al principio discrecional

Siguiendo las perspectivas teóricas anteriormente indicadas, se observó que la medida reseñada no requirió examen de ingreso o demostración de pobreza (*means tested*). En consecuencia, las prestaciones mostrarían la ventaja de reducir sensiblemente el espacio a la estigmatización, a la vez que sorteó el proceso de focalización vinculado al otorgamiento de los beneficios, que suele ser costoso, en términos de recursos humanos y financieros necesarios para su realización.

Asimismo, como se explicitó previamente, las prestaciones otorgadas por el Plan de Inclusión Previsional generaron derecho en las poblaciones que ingresaron al

¹⁵ Denominado técnicamente descuento por Moratoria.

sistema. Nótese que este aspecto conlleva una distancia relativa con las prestaciones asistenciales no contributivas¹⁶.

5.2. En relación al principio de contribución

En torno a la política reseñada, Moreno indica: "...ni el PJJHD¹⁷, ni la moratoria representaron la universalización de los programas de transferencia de ingreso. En ambos casos, lo que se produjo fue el ingreso masivo de una cohorte de beneficiarios a programas sociales" (2008:301). Si bien el autor plantea una línea de investigación interesante, este apartado presentará un enfoque diferenciado. Profundizando lo antedicho, este autor sostiene que la moratoria previsional conforma un procedimiento no contributivo. En sus términos: "...representa una profundización del proceso de expansión de los programas no contributivos al interior del conjunto de transferencias de ingresos" (2007:16). En la misma línea, Anlló y Cetrángolo conceptualizan la medida como "...una prestación asistencial equivalente a la diferencia entre el haber mínimo y el descuento de la moratoria" (2007:421).

Desde este trabajo sugerimos que debe plantearse una distancia relativa entre el conjunto de programas sociales, y el Plan de Inclusión Previsional. Tal distancia se fundamenta en los principios de estructuración de política social en los que estas políticas se erigieron. En el primer caso, el PJJHD se estructura sobre un principio asistencial / discrecional que no genera derecho en el receptor/beneficiario. No así la política bajo estudio, que está dentro del ámbito del seguro social, específicamente la previsión, cuyo principio de estructuración es la contribución, creadora de derechos. Consideramos que este aspecto debe ser tenido en cuenta, puesto que no sería correcto, a nuestro entender, invisibilizar los principios de estructuración de las políticas sociales. El acento en los mismos tiene una incidencia decisiva y concluyente en la generación de derechos o en la ausencia de los mismos. De allí nuestro interés en la diferenciación.

Si bien no podemos afirmar que la previa contribución fue la que permitió el acceso efectivo de más de 1.5 millones de adultos mayores al sistema previsional, tampoco podemos desconocer que la lógica contributiva está presente en la medida. La especificidad de la misma estaría dada, a nuestro entender, en que la presencia contributiva no es previa, sino ex -post. Por ello, este trabajo concibe que la medida ha redefinido -parcialmente- la lógica que ha primado en la previsión social. Tal reestructuración de la política bajo estudio ha posibilitado la incorporación al sistema de nuevos sectores sociales, antes excluidos por encontrarse imposibilitados de cumplimentar los requisitos exigidos legalmente. De allí que observamos que la política reseñada se configuró mediante el quiebre parcial de la matriz contributiva 'clásica'.

En síntesis, se advierte que la política bajo estudio (inscripta, desde ya, en el marco de un proceso de reestructuración más amplio), se configuró mediante la transformación parcial de la matriz contributiva vigente. En otros términos, se entiende que la medida reseñada se estructuró mediante una suerte de quiebre parcial de la lógica contributiva clásica, que ha caracterizado la política social previsional en nuestro país. Si bien tal lógica no tuvo un quiebre definitivo y concluyente, es posible advertir una

¹⁶ Tal como nos recuerda Isuani (2008) en relación a esta forma de intervención en lo social, el Estado no tenía obligación de brindar asistencia y el beneficiario no tenía derecho a recibirla. Implicaba sencillamente un acto estatal "gracioso".

¹⁷ El autor hace referencia al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado.

ruptura parcial, la cual se visualiza en que permitió el ingreso del aporte del adulto mayor de manera ex –post. Incorporó así el aporte que previamente (por distintas causas) no había sido efectuado, relajando el vínculo entre el rendimiento anterior y los subsidios. Si bien es válido tener presente que en Argentina existieron históricamente distintas moratorias, la especificidad de la que está bajo estudio se encuentra en que la normativa al respecto brindó la oportunidad de percibir el haber previsional simultáneamente se efectuaba el aporte.

5.3. En relación al principio de ciudadanía o universalidad

Tal como fue explicitado antes, la propuesta del universalismo básico “abarca un conjunto limitado de prestaciones esenciales cuya cobertura es de alcance universal. Por ende, abarca categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas poseen en distintas fases del ciclo de vida. Así, todos los niños, todas las madres, todas las personas mayores de 65 años, todos los desempleados, etc., deberán estar cubiertos por una o varias prestaciones esenciales en un régimen de universalismo básico” (Filguiera, *et al* 2006.:22).

En base a la propuesta mencionada, al analizar lo acontecido con el principio de universalidad, entendido como oportunidad de acceso para todas aquellas personas, donde no exista examen de ingreso o demostración de pobreza (means tested), como tampoco derechos asociados a la estricta contribución previa de la persona, es posible suponer que éste fue el principio de estructuración prevaleciente de la política bajo estudio. Es decir, se entiende como prestación de ingreso universal al alcance de las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas puedan cumplir. En este sentido, se advierte que la medida bajo estudio se aproximó a este principio y, por ende, se distanció, en parte, de los dos restantes.

No obstante, existe un principio reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se vio vulnerado con la medida reseñada, por la misma dinámica de acceso por cohorte. Este es el principio de equidad¹⁸. El mismo designa, básicamente, un tratamiento uniforme a todos los sujetos. Si bien este pudo estar presente durante el plazo que se mantuvo vigente la política bajo estudio, no es igualmente posible sostener que tal principio se haya conservado una vez finalizada la misma.

Lo antedicho permite inferir que en el centro del funcionamiento del sistema previsional vigente, sobresalen dos aspectos que claramente deberán ser objeto de definiciones más estructurales en los próximos años. En primer lugar, dado que el Plan de Inclusión Previsional, como mecanismo utilizado para mejorar la cobertura, tuvo una fecha de finalización, y sumado a ello la consideración de que en la propia dinámica del sistema no existen elementos que de manera endógena permitan prever mejoras en la

¹⁸ Siguiendo la clasificación que efectuara Mesa Lago (2004a), en base a los principios internacionales de seguridad social de la OIT, se destacan: universalidad en la cobertura; igualdad, equidad o uniformidad en el trato; solidaridad y redistribución del ingreso; comprensividad y suficiencia de las prestaciones; unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión y sostenibilidad financiera. Como puede observarse, tales principios se encuentran profundamente interrelacionados. Los mismos se constituyen en parámetros para evaluar el acercamiento / alejamiento relativo de las políticas de seguridad social implementadas en un momento histórico determinado.

misma, deberá redefinirse, en el futuro, un mecanismo de intervención social permanente para atender esta problemática, y alcanzar un esquema de protección social más amplio para los adultos mayores. Es decir, debemos reconocer que en la actualidad resta aún poner al alcance de todos los adultos mayores las oportunidades de materializar y efectivizar sus derechos sociales, evitando lo que aquí denominaremos ‘brecha de equidad’, hoy vigente.

En este sentido, la idea de ‘brecha de equidad’ refiere a tratamiento desigual, puesto que el cierre de la moratoria, junto a todos los mecanismos institucionales que se generaron para atenderla, conllevó un trato diferenciado en los adultos mayores que hoy requieren una prestación. En otros términos, el Plan bajo estudio, si bien trajo aparejado el aumento de la cobertura a corto plazo, ha conllevado algunas limitaciones que deben ser seriamente discutidas. Una de ellas es la limitación temporal impuesta, con lo cual se cubrió el acceso de una sola cohorte. Desde el enfoque presentado la idea de acceso por cohortes generaría lo que aquí se denomina brecha de equidad. Específicamente ésta se presenta en la falta de condiciones de igualdad entre la cohorte beneficiada y la población adulta mayor restante. Estos últimos acceden a una prestación previsional por nuestros días, previa cancelación de deuda previsional no cubierta oportunamente. Además, los mecanismos institucionales para atender a estos adultos mayores tampoco son los mismos que los que se dispusieron durante la vigencia de la medida bajo estudio.

Una noción vinculada a los principios expuestos es la de ‘universalismo selectivo’. Ésta ha sido planteada por Isuani al analizar una característica del diseño del Programa Jefas de Hogar¹⁹. Sobre éste el autor señala: “selectivo porque se limitaba a las mujeres desocupadas con niños a cargo, pero universal porque todas ellas podían, si lo deseaban, acceder al programa. Además, se evitaba el manejo clientelar y discrecional en el tema elegibilidad” (2007:17). Esta noción de universalismo selectivo resulta útil para analizar la política bajo estudio, puesto que podemos observar también esta misma característica en ella. Por un lado, consideramos que al no requerirse prueba de medios (means tested) cualquier adulto mayor, habiendo cumplido la edad requerida legalmente, podía acceder a la prestación. Sumado a que, incluso en algunos casos, éstos no contaban con años de aportes. La ausencia de estos dos principios (discrecionalidad y contribución previa) nos permiten pensar en términos de esta política bajo un principio de estructuración más de corte universal. Ahora bien, el componente selectivo, también presente en la política reseñada, se encuentra en el acceso de una sola cohorte, es decir se limitó el acceso de las personas que a futuro pudieran encontrarse con la edad cumplida y en condiciones de solicitar el beneficio.

En resumen, se advierte que el Plan de Inclusión Previsional se habría estructurado más bien como una política de corte ‘universalista selectiva’, dado que las actuales poblaciones en edad jubilatoria no están siendo integralmente asistidas al momento de la efectivización de sus derechos sociales.

¹⁹ Este programa fue implementado por la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación en los años 2000 y 2001 en las provincias de Mendoza, Chaco, Río Negro, Tierra del Fuego y Corrientes (Isuani, 2007).

Reflexiones finales

Asistimos por nuestros días a un marco de discusión distinto al de la década de los noventa. Esto se observa en las interpretaciones y representaciones en la cual se enmarca hoy la protección, planteada en términos de derecho y responsabilidad del Estado para garantizar la materialidad de los derechos sociales, independientemente de los aspectos que requieren aún profundización.

Quedó expuesto que el Plan de Inclusión Previsional se apartó tanto del principio asistencial/discrecional como del contributivo –en su versión clásica, es decir, ex ante-. Conjuntamente, también se explicitó que dicho Plan se acercó a un principio de estructuración más de corte universalista, aunque limitadamente a la cohorte beneficiada por la medida.

Siguiendo las perspectivas teóricas que guiaron este estudio se observó al respecto que no prevaleció el principio de estructuración asistencial, como tampoco el contributivo a manera ‘clásica’. No obstante, al modificarse las “*normas que rigen el acceso*” sí se advirtió el acercamiento al principio de universalidad, aunque no mediante la categoría de ciudadano. En este sentido, se observó que si bien las formas de acceso al sistema se multiplicaron y flexibilizaron, en ningún caso se vislumbró que las mismas se hayan presentado con basamento en un principio ciudadanizante. De allí que no sea válido extenderse más allá de lo que se denominó universalismo selectivo, básicamente, producto de la dinámica impuesta de acceso por cohortes.

Lo plasmado aquí, de algún modo, invita a reflexionar en torno a las limitaciones de sostener como mecanismo único que garantiza la solidaridad los tradicionales enfoques ocupacionales, de lógica contributiva, en el actual contexto de crisis del mercado de trabajo, sumado a la Reforma paramétrica²⁰ y estructural de la previsión en 1994.

En consecuencia, el desafío pendiente es la incorporación efectiva de adultos mayores que no han logrado aún el acceso, lo cual implicaría una intervención en pos de remover obstáculos y facilitar especialmente la incorporación al sistema de los grupos históricamente postergados.

Por lo expuesto, sugerimos a modo de síntesis que resta conjugar el horizonte ético de los derechos sociales con opciones viables para avanzar en la consolidación de su titularidad.

²⁰ Particularmente referencia el aumento de la edad de retiro y mayores requisitos de cotización.

Referencias Bibliográficas

ANDRENACCI, L y REPETTO, F (2006) “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía” en MOLINA, C (editor): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington. BID –Planeta.

BALDWIN, P (1992) *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo, 1875-1975* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España. Madrid.

DANANI, C y GRASSI, E (2008) “Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008)”. En Lindemboim, J Comp. *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Ed. Eudeba.

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

ESPING-ANDERSEN, G (1999) “Público, privado, solidaridades intermedias” en *Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del Estado Social*. Pennacchi, L Comp. Bs. As. Editorial Losada.

ESPING-ANDERSEN, G (1999) *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press (Ed. Castellano: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel Sociología, 2000).

ESPING-ANDERSEN, G (1998) “La Transformación del Trabajo” Revista *La Factoría* N° 7.

ESPING-ANDERSEN, G (2002) “Reflexiones acerca de las características de un Estado de Bienestar viable en el contexto europeo”. Ponencia presentada en el *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Universidad Nacional de Quilmes. Asociación Argentina de Políticas Sociales. Buenos Aires.

FILGUEIRA, F; MOLINA, C; PAPADÓPULOS, J; TOBAR, F (2006) *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Washington. BID –Planeta.

FLEURY, S (1997) *Estado sin ciudadanos*. Bs. As. Ed. Lugar.

GOLDBERG, L y LO VUOLO, R (2005) *La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina*. CIEPP N° 45 Julio Bs. As. Miño y Dávila Editores.

GRASSI, E. (2000) “Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las “soluciones” propuestas”. En *Sociedad* N° 16. Buenos Aires.

GRASSI, E; HINTZE S; NEUFELD, M (1994) *Políticas Sociales: Crisis y ajuste estructural*. Bs. As Ed. Espacio.

HUBER, E (2006) “Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región”. En MOLINA, C (Editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Documentos de Trabajo I- 57. INDES. BID.

ISUANI, A (1985) *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina* en Biblioteca Política Argentina. N° 129. Buenos Aires. Centro Editor América Latina.

ISUANI, A (1991) “¿Bismarck o Keynes ¿quien es el culpable? : notas sobre la crisis de acumulación” en ISUANI, A. y Otros: *El Estado Benefactor: Crisis de un Paradigma* Buenos Aires CIEPP/Miño Dávila.

ISUANI, A y SAN MARTINO, J (1993) *La Reforma Previsional Argentina. Opciones y Riesgos*. Buenos Aires. Miño y Dávila Ed.

ISUANI, A y NIETO (2001) “La cuestión social y el Estado Bienestar en el mundo post keynesiano” VI Congreso Internacional del CLAD. Bs. As.

ISUANI, A (2002) “Pensando las políticas sociales a la luz de la nueva cuestión social” Ponencia presentada en el *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Universidad Nacional de Quilmes. Asociación Argentina de Políticas Sociales. Buenos Aires.

ISUANI, A (2002) “Bienestar, Consumo y Capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico” *SOCIALIS* No. 6, Noviembre

ISUANI, A (2006) “Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano” en MOLINA, C (2006) Editor *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Documentos de Trabajo I- 57. INDES. BID.

ISUANI, A (2007) “Política social en la Región: desafíos políticos y de gestión”, *Reforma y Democracia*, No 38, junio. Caracas

ISUANI, A (2008) “La política social argentina en perspectiva” en Cruces, G y Otros *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires. Banco Mundial.

MAIGNON, T (2006) Coord. “Balances y perspectivas de la política social en Venezuela” Caracas. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (ILDIS).

MARTINEZ FRANZONI, J (2005) “Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO) vol 4 número 2 San José de Costa Rica.

MASSA, S y FERNANDEZ PASTOR, M (2007) *De la exclusión a la inclusión. Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. Buenos Aires. Prometeo.

MESA-LAGO, C (2000) “Desarrollo Social, reforma del Estado y de la Seguridad Social” CEPAL. Serie Políticas Sociales.

MESA-LAGO, C (2004a) “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social”. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 144, CEPAL, Santiago de Chile.

MESA-LAGO, C (2004b) “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”. En *Revista de la CEPAL*. N° 84 Diciembre. pp. 59-82

MESA-LAGO, C (2009) “Dilemas en las pensiones privadas latinoamericanas”. *Boletín ALAS*. N° 4 Latinoamérica. Julio 2009.

MOLINA, C (2006) Editor “Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina”. Documentos de Trabajo I- 57. INDES. BID.

MORENO, J M (2007) “¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas? Banco Mundial/ Universidad Nacional de la Plata, Mimeo.

NAVARRO, H (2005) “Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Manuales N° 41 CEPAL. Santiago de Chile

PICO, J (1996) “Modelos sobre el Estado de Bienestar. De la ideología a la práctica” en *Pros y Contras del Estado de Bienestar*” Béjar, R y Tortosa, J.M. editores. Madrid. Editorial Tecnos.

POLANYI, K (1947) *La gran transformación*. Buenos Aires Ed. Claridad.

SPOSATI, A (2006) En busca de un modelo social Latinoamericano” en MOLINA, C (2006) Editor Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. Documentos de Trabajo I- 57. INDES. BID.

SUBIRATS, y J GOMÁ, R (2000) “Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea”. Publicado en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 17. Caracas.

SUNKEL, G (2006) “El papel de la familia en la protección social en América Latina ” CEPAL. Serie de Políticas Sociales. N° 120

TOKMAN, V (2006) “Empleo y protección: una vinculación necesaria” en MOLINA, C (2006) Editor Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. Documentos de Trabajo I- 57. INDES. BID.