

Política Previsional. Tensiones presentes en el modelo Bismarckiano: Lecciones de la experiencia Argentina

Dra.Valeria Di Costa¹⁹

Resumen

Entre los elementos destacados a nivel regional deben mencionarse las recientes reformas de los sistemas previsionales. Con independencia de los importantes matices que presentan estos procesos de transformación, todos coinciden en flexibilizar los modelos bismarckianos, después del apogeo neoliberal y, por consiguiente, el paso por las reformas de orientación pro-mercado. El caso argentino se adscribe a esta tendencia. Este artículo tiene por objeto analizar la configuración de la política previsional argentina, con posterioridad a la crisis económica de 2001. El trabajo se propone examinar las principales tensiones que exhibe actualmente este campo de política social. Se discuten tanto los resultados como los alcances y limitaciones de cada una de las medidas que integran esta política pública.

Palabras claves: Política Previsional, Argentina, Reforma, Bismarckiano.

Abstract

The recent reforms of the pension systems are among the outstanding elements at a regional level. Regardless of the important nuances presented by these transformation processes, all tend to make more flexible the Bismarckian models after the neo-liberal peak and thus the pathway through reforms

19 Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Política y Planificación Social y Socióloga por la Universidad Nacional de Cuyo. República Argentina. Docente de grado y posgrado (UNCuyo). Área de investigación actual: políticas sociales, protección social, sistema previsional. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Correo electrónico: valeriadicosta@yahoo.com.ar, Ciudad de Mendoza. Argentina.

pro-market orientated. The Argentine scenario is ascribed to this trend. This article aims to analyze the configuration of the Argentina politics of pension after the economic crisis of 2001. This paper examines the main current tensions revealed in this area of social politics. Both are discussed, the outcomes as well as the scope and limitations of each of the measures included in this public policy.

KeyWords: Politics of pension; Argentina; Reform; Bismarckian.

Introducción

El presente artículo propone examinar las principales transformaciones en el sistema de jubilaciones y pensiones de la Argentina a posterior de la crisis socioeconómica de 2001. Las medidas adoptadas en este campo de política social son principalmente: el Plan de Inclusión Previsional; la recomposición del haber y, por último, la reestatización de los fondos previsionales. La atención a la trilogía legal de riesgos sociales tales como vejez, invalidez y muerte, ha presentado recientemente importantes rupturas, distanciándose del período de auge neoliberal. No obstante, en este proceso de transformación, subsisten significativas tensiones que deben explicitarse.

Este artículo se estructura en tres secciones. La primera sección describe de manera sucinta las medidas previsionales adoptadas con posterioridad a la crisis de 2001. La segunda sección presenta los resultados, alcances y limitaciones de cada una de estas medidas en el período bajo estudio, las cuales son constitutivas de la reforma reciente. La tercera sección focaliza analíticamente en las principales tensiones implícitas y explícitas que presenta esta política. Finalmente, una última sección concluye.

1. La reforma reciente en el sistema previsional argentino

Tempranamente, Oszlak y O' Donnell han advertido sobre el error de "considerar las *policies* como unidades discretas que pueden ser estudiadas prescindiendo del contexto en el que son adoptadas o producen consecuencias" (1976:11). En la misma dirección, Subirats *et al* sostienen que ni el problema ni la política pública se procesan en un "terreno virgen" (2010:150). Por consiguiente, la política se constituye en directa referencia a la anterior situación del problema social en cuestión. Siguiendo esta perspectiva, a continuación, se expondrá sucintamente lo acontecido con la reforma previsional de 1994, la cual se configura como el marco referencial de la política bajo estudio.

Cabe señalar que las distintas transformaciones en el campo de la política social en la década de los 90' conllevaron impactos marcadamente negativos en el bienestar de la sociedad argentina. Entre los procesos que afectaron al complejo institucional de la seguridad social, uno de ellos es particularmente significativo a los fines de este trabajo: la desestatización. Tal proceso, implicó el traspaso (parcial o total) de responsabilidades estatales a manos de actores privados (Repetto y Andrenacci, 2006).

Bajo los postulados del Consenso de Washington, se asistió a una reforma de orientación pro-mercado del sistema previsional. En el año 1994, a partir de una transformación sustancial en la configuración del sistema, Argentina implanta una reforma estructural. De acuerdo con Mesa Lago (2002), este tipo de reformas cambian radicalmente el sistema público. Se ha señalado que el caso argentino se ubica entre las denominadas reformas *de dos en uno* (Mesa Lago, 2004b), dado que conlleva una reforma tanto estructural como paramétrica (ello supone la modificación en las variables más importantes del sistema, tales como los requisitos de edad y años de aporte, las tasas de cotización exigidas o la tasa de sustitución del salario prometida)²⁰. A su vez, Argentina siguió una pauta de transformación hacia un modelo "mixto y paralelo" (Mesa Lago, 2002). Lo paralelo se explica por la coexistencia de dos regímenes, y lo mixto porque en uno de los regímenes la prestación combina un componente de reparto con uno de capitalización individual. Esta mixtura se refleja en la integración de un sistema público que no se elimina y que otorga una prestación básica, en convivencia con un sistema privado que ofrece una pensión de tipo complementaria (Mesa Lago, 2002).

El sistema privado se configura sobre la base de cuentas de capitalización individual, gestionadas por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). En este modelo, la prestación previsional se determina por los fondos acumulados provenientes de los aportes individuales, donde el haber solo se conoce al cierre de la etapa laboral, y depende de una serie de variables, tales como la situación macroeconómica y las características del trabajador (Isuani *et al*, 1996; Arza, 2010). Se ha presentado abundante evidencia empírica que da cuenta de los impactos sociales profundamente negativos que generó esta reforma en términos de bienestar para la población adulta mayor (Goldberg y Lo Vuolo, 2005; Arza, 2010; Bertranou, *et al* 2011). En torno a ello, existía un elevado consenso explicitado en la literatura, que evidenciaba que el principal problema de la protección social de las últimas décadas era la baja cobertura (Bertranou, 2006; Goldberg y Lo Vuolo 2005; Rofman *et al* 2009).

Así, la reforma de 1994 significó un quiebre con la trayectoria histórica-institucional del sistema en las últimas décadas, debido a que en el período previo

20 Entre los cambios paramétricos más destacados introducidos por la reforma de 1994 se encuentra el incremento en cinco años de la edad de retiro, estableciéndose en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, y el aumento de la cantidad de años de aportes, de 20 a 30 años.

a la misma, el sistema se configuraba como un régimen de administración financiera de reparto bajo un contrato intergeneracional implícito (los trabajadores activos financian a los trabajadores ya retirados). Uno de los principales quiebres de este período se advierte en la pauta de distribución de riesgos, cuya etapa se ha caracterizado por la individualización de los riesgos sociales, es decir, donde éstos se trasladan al individuo, cuando en el pasado se asumían colectivamente.

Posteriormente, Argentina ingresó al siglo XXI en medio de una feroz crisis social, económica y política. Se generó así un entorno marcadamente crítico, sin precedentes en la historia reciente (Repetto y Chudnovsky, 2009). Tal crisis puso de manifiesto la imposibilidad de continuar con el modelo impuesto por la convertibilidad. Debido al colapso del modelo neoliberal (Teubal, 2011) se asiste a un proceso que intenta revertir las tendencias excluyentes resultantes de la década anterior.

En lo que respecta al régimen previsional, el período que se abre a partir de la crisis económica de 2001 supone una nueva orientación que debe ser debidamente examinada. Recientemente, al analizar la estructuración de la política previsional a nivel regional puede advertirse, en términos generales, una modalidad de intervención distinta a la precedente. El caso argentino se adscribe a dicha tendencia. Ya en la post convertibilidad, había suficiente grado de consenso de que el principal problema que revestía al sector era el profundo déficit de cobertura (Danani y Grassi, 2008)²¹. En términos generales, esto implicaba un proceso de nuevas interpretaciones y representaciones en torno a la previsión social, distanciándose de la lógica de los 90'.

En la literatura, tal proceso se ha denominado “re-reforma” (Mesa Lago, 2009c) o contra-reforma (Danani y Beccaria, 2011). ¿Cuáles son las medidas políticas en el campo de la previsión social más relevantes que caracterizan el período estudiado?. Los párrafos siguientes apuntan a reconstruir y examinar la *complejidad* de dicho proceso.

1.1 Plan de Inclusión Previsional. Principales características²²

La exclusión de amplios sectores sociales del sistema previsional ha tendido a rediseñar (aunque de manera acotada temporalmente) la política previsional, la cual

21 Por cobertura se entiende el alcance de un programa respecto a cierta población de referencia (Bertranou, et al 2001).

22 El Plan de Inclusión Previsional se denominó extraoficialmente (y de manera mediática) “Jubilación de amas de casa”. Es importante señalar que no fue pensando para garantizar el acceso al sistema de mujeres que se habían desempeñado en esta tarea, sino que se diseñó con el objeto de aumentar la cobertura que, como se dijo, había caído fuertemente producto de dos causas principales: el endurecimiento de los requisitos impuestos por la reforma de 1994 y la crisis del mercado de trabajo.

comenzó a perfilarse a posterior del año 2004. En efecto, a partir de ese año 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 flexibilización de los requisitos de acceso al sistema. Sin embargo, tal flexibilización no constituyó una modificación de la estructura del mismo. El Plan de Inclusión Previsional (también denominado moratoria), se configura sobre la base de distintas leyes que apuntan al establecimiento de un régimen de regularización voluntaria de deuda para trabajadores autónomos. Así, el andamiaje legal de la política de ampliación de la cobertura queda comprendido en las leyes 24476 de 1995; la ley 25865 de 2003; y la ley 25994 de 2004.

Cuadro N° 1 Diferencias y similitudes entre las distintas moratorias en la Argentina

Históricamente, en Argentina han existido distintas moratorias desde mediados de la década del 60'. Por un lado, una de las críticas que todas comparten es que desde una mirada sistémica de la previsión social, estos mecanismos de intervención podrían afectar la lógica contributiva, erosionado su legitimación y cumplimiento. Por otro lado, otra de las críticas compartidas es el sesgo cortoplacista, sumado a la discrecionalidad en la definición de su apertura y cierre. Al respecto cabe señalar que tempranamente Feldman *et al* (1986) advertían acerca de la visión cortoplacista de las distintas moratorias que existieron al interior del sistema previsional.

Respecto de los objetivos que se plantearon las moratorias anteriores, a diferencia de aquellas implementadas en el periodo bajo estudio, es que las moratorias previas tuvieron, predominantemente, un afán más de corte fiscalista, es decir que buscaban un impacto recaudatorio, antes que orientarse preponderantemente a aumentar la cobertura en adultos mayores. Mientras que las moratorias implementadas a partir de 2003 tenían por objetivo extender la cobertura previsional.

Una de las diferencias más evidentes con las distintas moratorias que existieron históricamente en nuestro país, es que en el período bajo estudio se requiere solamente el pago efectivo de la primera cuota de la moratoria por parte del adulto mayor, dado que las restantes las descuenta automáticamente la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), una vez percibida la prestación previsional. Esta dinámica de *simultaneidad* que instala este mecanismo reciente, explica en gran medida el ingreso de sectores sociales vulnerables, ubicados predominantemente en el primer quintil de ingresos. De allí que se haya señalado que esta significativa extensión de la cobertura “representa el salto discontinuo más importantes que jamás se haya experimentado en la historia del sistema previsional” (Moreno, 2007:18).

Fuente N° 1 Elaboración Propia

El Plan de Inclusión Previsional formó parte de una estrategia de intervención estatal *de corto plazo* sobre una de las principales cuestiones socialmente problematizadas, que ingresó en la agenda pública a partir de 2003: la caída de la cobertura previsional en adultos mayores. La medida tuvo como resultado una marcada incidencia en la extensión de la cobertura previsional en este grupo etario, logrando revertir con éxito la tendencia decreciente del período previo.

1.2 **Recomposición del haber. Política de aumentos y Ley de movilidad previsional**

La cobertura vertical refiere a la “adecuación” o “intensidad” de la prestación otorgada (Bertranou, 2010). “La intensidad de la cobertura [...] hace entonces referencia al nivel de los beneficios y a la capacidad de quienes los reciben de mantener un estándar de consumo considerado “suficiente” (Bertranou *et al* 2011:115). Ello remite directamente a la política de recomposición del haber previsional en el período bajo estudio.

A consecuencia de la crisis de 2001, se arribó a un proceso inflacionario que provocó una abrupta caída del poder adquisitivo de los haberes (Cetrángolo y Grushka 2008; Rofman y Oliveri 2011a). Con el objeto de paliar esta difícil situación social, una de las primeras medidas políticas adoptadas giró en torno a *priorizar* los incrementos de la jubilación mínima a partir de 2002 en adelante. En este período se produjeron una significativa cantidad de aumentos, todos concentrados en este tramo de haberes. Estos llevaban más de una década sin percibir ningún ajuste.

Posteriormente, a partir del año 2006 todas las prestaciones fueron incrementadas, no sólo las más bajas. En octubre de 2008 se sanciona la ley de movilidad previsional, la cual establece dos aumentos por año para toda la escala de haberes²³. De esta última, etapa cabe remarcar la ruptura que esta legislación conlleva respecto del período anterior, dado que previo a ella las prestaciones eran ajustadas de manera discrecional y, posteriormente a ella, dicho ajuste pasa a ser automático. La discrecionalidad en la determinación de la movilidad de las prestaciones estuvo vigente durante un largo período en la Argentina²⁴.

23 En respuesta de una demanda de larga data a esta problemática social, el Poder Ejecutivo elevó un proyecto al Congreso a mediados de 2008. En octubre de ese mismo año, se sancionó la Ley Nº 26.417, que fija un criterio de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público.

24 Durante el período neoliberal, en marzo de 1995, se sanciona la Ley 24463, denominada Ley de solidaridad previsional. A partir de la entrada en vigencia de la misma, el Estado Nacional sólo garantizaría el otorgamiento y el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, a la vez que establece que sólo se reconocerá la movilidad que establezca ese presupuesto. De este modo, se pone límites al crecimiento del gasto público en este sector de

A raíz de la conflictividad social de la década anterior, el Poder Judicial desempeñó un papel importante en la resolución de conflictos públicos. La resultante del planteo en la Justicia, independientemente de la naturaleza del caso en cuestión, es que instituye que la política se ajuste a los estándares internacionales de Derechos Humanos (Bestard y Royo, 2010). Esta mayor intervención de la Justicia se conceptualiza como “judicialización de la política social” (Abramovich y Pautassi, 2009). En palabras de estos autores, ello supone “la consolidación de la Justicia como una instancia de contralor del aparato administrativo del Estado en las áreas sociales” (Abramovich y Pautassi, 2009:1). En este sentido, el Poder Judicial ha sido, tanto históricamente como en la actualidad, uno de los principales ámbitos públicos donde se dirime, para casos particulares, la intensidad de la cobertura previsional. El papel desempeñado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue fundamental para la sanción de la ley de movilidad de fines de 2008, constituyéndose de este modo en un actor central en torno a la adecuación de las prestaciones.

Finalmente, el Poder Ejecutivo elevó un proyecto al Congreso. En octubre de 2008 se sancionó la Ley N° 26.417, que fija un criterio de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público. Así, la movilidad se computa según un índice que involucra dos partes iguales: la evolución de los salarios y de los recursos tributarios. Con ella se establece un aumento dos veces por año (marzo y septiembre) de forma automática, es decir un ajuste periódico para todos los tramos de haberes jubilatorios. La precitada legislación, establece además que “en ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario”.

1.3 Reestatización de los fondos previsionales

A fines de 2008 se cristaliza un proceso caracterizado por distintas transformaciones que emergieron, como se dijo, en la post convertibilidad. De modo resumido, podemos afirmar que la reestatización de los fondos implicó la modificación de la estructura del sistema previsional, lo cual supone una reconfiguración profunda de la relación Estado-mercado en este campo de política social.

En noviembre de 2008, con la sanción de la Ley 26.425, se configura un nuevo régimen previsional. Se establece así la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único Régimen Previsional Público,

política social. Siguiendo a Pautassi et al (2011) esta ley quiebra los principios previsionales, ya que supedita derechos adquiridos a la disponibilidad presupuestaria, y fija que tanto la movilidad como la jubilación mínima sean definidas por la ley de presupuesto; lo que implicó que por casi una década los haberes se congelaran.

que pasará a denominarse Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)²⁵. Ello implicó la eliminación del sistema privado de capitalización, sustituyéndolo por un único régimen público de reparto. Así, los recursos que conformaban las cuentas de capitalización pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del SIPA (ANSES 2011b). Esto significó el traslado de 9,5 millones de afiliados del sistema privado al público (Mesa Lago 2009a:49). Siguiendo a Bertranou (2010) esta medida implicó una mejora significativa en el financiamiento del complejo institucional de la seguridad social, puesto que además de recuperar los fondos previsionales (cerca del 10% del PIB), sumó el flujo mensual de aportes que antes iban destinados a las cuentas individuales.

El contexto de surgimiento de esta medida política es el de la crisis financiera internacional desatada a mediados del 2008. Algunas investigaciones han mostrado las consecuencias generadas por esta crisis en términos de caída de la rentabilidad de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual²⁶.

Luego de la descripción de las distintas medidas adoptadas, el interrogante que aquí se impone es el siguiente: ¿Qué resultados, alcances y limitaciones exhiben tales medidas?

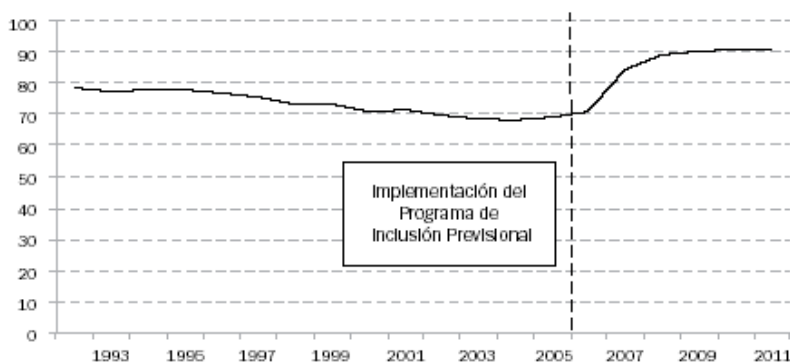
2. Principales resultados de la reforma reciente

En lo que refiere a la política de ampliación de la cobertura en adultos mayores, tal como se mencionó previamente, a partir del año 2005, la medida implementada revirtió la tendencia decreciente del período previo. En lo que respecta al número total de prestaciones obtenidas en virtud de la moratoria, se registran más de 2.6 millones al tercer trimestre de 2013 (ANSES, 2013). El gráfico siguiente permite apreciar la caída de la cobertura en adultos mayores (alrededor de un punto porcentual por año) a consecuencia del endurecimiento de los requisitos de acceso impuesto por la reforma de 1994, y su recomposición posterior a partir de la medida reseñada.

25 Tal régimen comprende a todos los mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia o en forma autónoma (ANSES, 2010). Por tanto, se excluye de dicho recorte los regímenes especiales, las fuerzas armadas, de seguridad, el personal policial, los afiliados a cajas previsionales provinciales y/o profesionales.

26 Para el caso argentino tanto Mesa Lago (2009a) como Marcel y Tapia (2010) indican que la caída de la rentabilidad real anual fue del -25% entre octubre de 2007 y octubre de 2008.

Gráfico N° 1 Población mayor de 65 años receptora de un beneficio previsional, 1992 - 2011 - en %

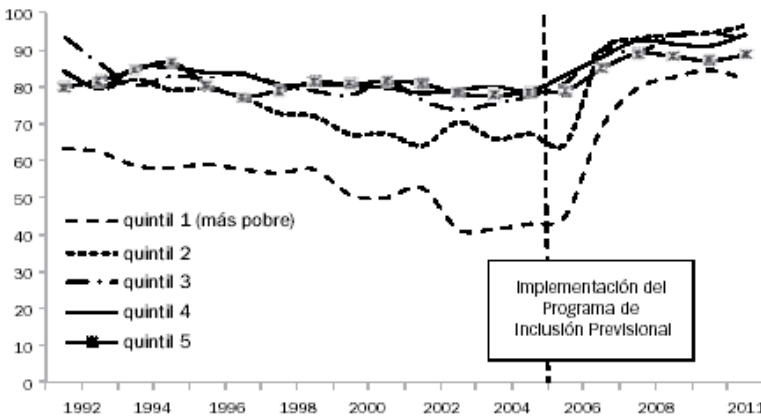


Fuente N° 2 Rofman (2013)

Para examinar el impacto en términos de redistribución de ingresos que esta política de ampliación de la cobertura pudiera contener, debe señalarse que “las transferencias sociales pueden ser progresivas, regresivas o neutras. Las primeras se caracterizan por ser una redistribución de recursos, bienes o servicios de grupos en mejor situación socioeconómica a otros en peor situación. Las transferencias regresivas operan exactamente a la inversa, mientras las neutras dejan las cosas como estaban” (Chatterjee, 1996:2 en Barba Solano 2007:305).

La evidencia empírica hasta aquí disponible, indica que la medida tiene un claro sesgo progresivo. Se ha constatado que así como la caída de la cobertura en los 90’ tuvo un impacto desigual, perjudicando especialmente a los sectores populares, en la actualidad se registra que la ampliación de la cobertura no tuvo una distribución homogénea, dado que beneficiaría principalmente a sectores pobres y vulnerables, es decir favorece tanto a los estratos bajos como así también a los estratos medios-bajos. El gráfico siguiente permite advertir el significativo impacto de las prestaciones en el primer quintil de ingreso.

Gráfico N° 2 Población mayor de 65 años receptora de un beneficio previsional según quintil de ingreso, 1992 - 2011 - en %



Fuente N° 3 Rofman (2013)

Desde una mirada que integra distintas características sociodemográficas, tales como escolaridad, edad, sexo e ingresos de las nuevas prestaciones, Bertranou *et al* concluyen que “los principales beneficiarios de la moratoria previsional fueron las mujeres (que incrementaron su cobertura previsional en 27 p.p.), las personas menores de 70 años (con un incremento de 32 p.p.), las personas con bajo nivel educativo (27 p.p.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingresos (47 p.p.)” (2011:108). De este modo, la implementación del Plan de Inclusión Previsional, junto a otras medidas adoptadas en el período bajo estudio al interior del sistema de jubilaciones y pensiones, contribuyeron a disminuir el nivel de desigualdad, mejorando así la distribución del ingreso (Trujillo y Villafañe, 2011), registrando con ello una importante ruptura con el período anterior.

Por otra parte, en lo que refiere a la intensidad de la cobertura, o suficiencia de las prestaciones, debe señalarse que constituye un indicador relevante para medir el desempeño de un sistema previsional. Con posterioridad a la crisis de 2001, se implementaron sucesivos incrementos en las prestaciones. En especial, tales incrementos se concentraron en el haber mínimo.

Cuadro N° 1: Haberes mínimo y medio del régimen previsional público (1). Diciembre 1995-diciembre 2011 y marzo 2012

Período	Haber (En pesos)			Total
	Mínimo ⁽²⁾	Medio		
		Jubilaciones	Pensiones	
Dic-95	150	326,04	242,28	294,61
Dic-96	150	337,41	246,40	302,82
Dic-97	150	369,07	257,93	326,88
Dic-98	150	375,86	260,44	331,23
Dic-99	150	398,32	276,38	350,38
Dic-00	150	405,88	278,95	355,23
Dic-01	150	411,66	280,82	358,97
Dic-02 ⁽³⁾	200	421,26	292,85	369,08
Dic-03	220	438,52	312,95	387,01
Dic-04	308	511,68	395,45	463,59
Dic-05	390	562,30	465,16	522,38
Dic-06	470	613,34	560,63	595,31
Dic-07	596,20	741,32	713,26	733,71
Dic-08	690,00	867,64	840,02	860,37
Dic-09	827,23	1.077,84	1.025,77	1.064,38
Dic-10	1.046,43	1.378,71	1.302,95	1.359,27
Dic-11	1.434,29	1.915,81	1.789,96	1.883,52
Mar-12	1.687,01	2.259,35	2.106,62	2.220,17

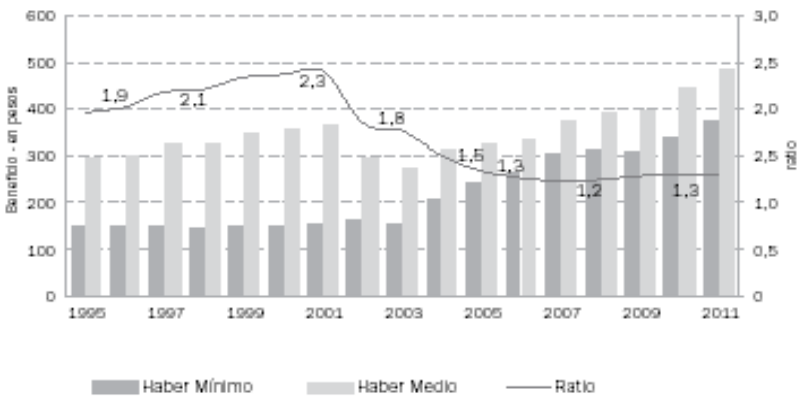
27

Fuente N° 4 Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Primer trimestre de 2012. BESS-MTEySS

La instrumentación de tales aumentos, como se dijo, focalizados principalmente en las prestaciones mínimas, provocó un achatamiento en la pirámide de beneficios. El gráfico que a continuación se presenta, permite apreciar el haber mínimo y medio, expresados en pesos de 2000, y la relación entre ambos valores para los años 1995-2011. Siguiendo a Rofman (2013) en 2001 el haber medio jubilatorio era de 2,4 veces el haber mínimo, mientras que en 2011 tal relación disminuyó a 1,3 veces.

27 Nota: (1) No incluye los beneficios del ex régimen de capitalización que fueron absorbidos por el SIPA.(2) A partir de septiembre 2012 y mediante Resolución N° 327/12 ANSES, el haber mínimo es \$1.879,67. (3) Haber mínimo de cobro garantizado (Dto. N°1275/2002).

Gráfico N° 3 Beneficio mínimo, medio y relación entre ambos, 1995 -2011 - en pesos constantes del año 2000



Fuente N° 5 Rofman (2013)

Entre los factores que explican en gran medida el precitado efecto de achataamiento de la pirámide, se destacan dos. Por un lado, la estrategia de priorizar los haberes mínimos entre 2002-2006; y, por otro lado, la fuerte expansión de la cobertura a través de la moratoria, la cual produjo la inclusión de adultos mayores que perciben la mínima (CIFRA 2009; Bertranou *et al* 2011). A este respecto, cabe advertir que los incrementos antes señalados permitieron una relativa recuperación del poder de compra de los haberes previsionales, con posterioridad a la profunda crisis socioeconómica de 2001.

Desde una perspectiva comparada para analizar Latinoamérica, la CEPAL (2000) ha apuntado que en una gran cantidad de sistemas previsionales, aún reconociendo la significativa disparidad y heterogeneidad de cobertura que éstos presentan, proporcionan ingresos monetarios mensuales que no alcanzan el valor de dos líneas de pobreza per cápita, lo que resulta insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de los adultos mayores, los cuales atraviesan por situaciones económicas más apremiantes, dado los elevados gastos en salud a los que se ven expuestos este grupo poblacional. Con relación a la intensidad del haber del sistema de jubilaciones y pensiones argentino, al focalizar analíticamente en el período bajo estudio, el haber mínimo (medido a precios corrientes) pasó de \$150 (US\$150) en 2001 a \$2.700 en 2014 (US\$334). Por su parte, el haber medio también aumentó considerablemente en términos nominales, aunque con un impacto menor (Curcio y Beccaria, 2011).

Respecto de la etapa que se inicia en 2007, cabe tener presente el contexto inflacionario que comienza paulatinamente a presentarse, lo que impacta negativamente en la suficiencia de las prestaciones previsionales. Se registra a partir del año precitado, una tendencia inflacionaria moderada y sostenida (que conti-

núa hasta la fecha), por ende, esto implica que el problema de la adecuación de las prestaciones se reinstala nuevamente (Rofman y Oliveri 2011a)

Con posterioridad al año 2007, los incrementos brindados guardaron cierta similitud con la variación de los precios. Esta nueva dinámica se cristalizó a partir de 2009, con la aplicación de la ley de movilidad previsional. A consecuencia de esta política, se estabilizó tanto el valor real del haber mínimo como del haber medio (Rofman y Oliveri 2011a).

El impacto positivo de estas medidas en términos de reducción de la desigualdad social ha sido señalado en la literatura. Al respecto, se ha planteado que “el conjunto de reformas implementadas en este período tuvo, sin dudas, un importante efecto progresivo, aumentando el impacto de los programas de protección social sobre la equidad en el ingreso. Los dos principales factores que determinaron ese efecto fueron la inclusión de nuevos grupos de beneficiarios al sistema [...] y el aplanamiento de la estructura de beneficios del sistema previsional” (Rofman y Oliveri 2011a:15). En síntesis, más allá de los significativos avances registrados en este período, es necesario señalar también que hay desafíos pendientes. Uno de los más importantes es el que impone el proceso inflacionario instalado persistentemente a partir de 2007, el cual erosiona la movilidad otorgada.

3. Tensiones presentes en el sistema de jubilaciones y pensiones argentino

La medida de política previsional más significativa, que cristaliza un proceso de transformación, es la reestatización de los fondos previsionales. Esta supone una ruptura con el período anterior. Constituye una reforma estructural –en los términos en que Mesa Lago (2002) la definiera- que revierte la reforma anterior de orientación pro-mercado. Ello supone la configuración de un nuevo balance público-privado, generando un proceso social con orientación distinto al precedente, debido a la revitalización de lo público. Los fondos de capitalización de pensiones son “la columna vertebral de la acumulación financiera” (Gonzalez, 2011) por ello la radicalidad del cambio se evidencia en un proceso social que recoloca al Estado como actor colectivo en la administración del sistema. Coincidentemente, Bertranou también señala que a nivel regional en los últimos años pareciera aflorar una recuperación de la responsabilidad colectiva, “o al menos no profundizar reformas que refuercen el carácter contributivo/individual” (2006:39).

Otro indicador destacado de esta ruptura, se encuentra dado por la reimplantación de la lógica de solidaridad que todo sistema de reparto público entraña, a diferencia del principio de equivalencia estricto de los modelos actuariales

de capitalización individual. Cabe señalar, que el principio de equivalencia supone que lo que una persona cobra como haber previsional tiene relación directa con lo aportado individualmente según su nivel de ingresos durante su vida activa. No contiene esta lógica solidaria alguna. Mientras que la vuelta a reparto supone re-establecer un contrato intergeneracional implícito. En consecuencia, la solidaridad es tanto intergeneracional como intrageneracional. La tensión respecto de esta dimensión se refleja entre el principio de solidaridad vs. el principio de equivalencia.

La recuperación de la función de solidaridad intergeneracional como lógica de distribución de beneficios, que había sido desmantelada con la reforma de los años 90', fue advertido en distintas publicaciones de referencia, destacándose especialmente el trabajo de Curcio (2011); Panigo y Neffa (2009) y CIFRA (2009). Adicionalmente, estas mismas contribuciones ponen de manifiesto el carácter de redistribución progresivo que este proceso entraña.

Conjuntamente, cabe advertir que los regímenes privados de capitalización individual trasladan el riesgo al individuo. Las reformas neoliberales en política social individualizan el riesgo social. Esta orientación es descripta por Danani.

Una forma específica de la orientación de la protección social que se caracteriza por vincular las condiciones de vida de las personas con la situación y las prácticas, en sentido amplio, del sujeto en tanto individuo; y que, a la vez desvincula esas condiciones de vida y las consecuencias de esas prácticas de toda trama de relaciones y de toda pertenencia a grupos o agregados mayores. En un sistema así construido, no hay categorías colectivas sino unidades discretas de vinculación orgánica (2006:2).

Por el contrario, los modelos de reparto intergeneracional conllevan una protección más amplia de riesgos (Arza, 2009b). En estos regímenes, los riesgos sociales se asumen colectivamente. Además, se relaja el fuerte vínculo actuarial que sujeta los aportes individuales a las prestaciones.

Al mismo tiempo, al contrastar lo acontecido en la década del 90' con el período de la post convertibilidad, caracterizado por sucesivos aumentos de la mínima, Rofman y Oliveri plantean que "la tendencia observada en los años noventa en el sentido de aumentar la vinculación entre aportes y beneficios se revirtió, llevando al sistema a una situación cercana a la de un beneficio uniforme para todos los participantes" (2011a:15). Esto permite afirmar que la configuración actual del régimen previsional, en lo que refiere a la intensidad de la cobertura (o cobertura vertical), pareciera acercarse más a un modelo donde predominan las prestaciones planas. Esto conlleva significativas tensiones que deben explicitarse.

Por otra parte, al momento de examinar los patrones de continuidad inherente a este proceso debe señalarse que la reforma previsional en el período

bajo estudio si bien fue estructural, no fue paramétrica. Esto supone que no sufrieron variaciones los parámetros establecidos de acceso al sistema. En particular, no fueron modificados ni los años de contribución exigidos, ni la fórmula de cálculo del haber inicial, entre otras dimensiones.

Al mismo tiempo, la continuidad más significativa está dada en relación con el principio de estructuración de política social predominante en este campo, es decir, el principio contributivo como base para efectivizar el acceso al sistema. De este modo, se pone de manifiesto con dicha continuidad el compromiso con la trayectoria histórica-institucional del sistema. El planteo de revisión del principio contributivo (como eje predominante de estructuración) se ha tornado en un núcleo fundamental sobre el cual giran los debates más resonantes en la materia.

Tempranamente, Mesa Lago (1977) ha advertido que debido a que el sistema previsional actúa como “espejo” del mercado de trabajo, por ende, no contiene una pauta de redistribución progresiva. En este sentido, la relación espejular que establece el régimen previsional contributivo sólo refleja la pauta de distribución de recursos conseguida en virtud de la participación en el mercado de trabajo. Por ello, en función de los altos niveles de informalidad persistentes, se requieren intervenciones sobre la base de enfoques universales y no contributivos, al menos en una primera grada que brinde seguridad económica ante el riesgo social de vejez.

Todo régimen previsional contributivo que pretenda mantenerse inalterado en contextos como los latinoamericanos, después del paso de las reformas neoliberales y, con ellas, la puesta en crisis del mercado de trabajo, estará destinado a la persistente desprotección de grupos sociales vulnerables. A ello hay que sumar además que las reformas de orientación pro-mercado introdujeron también reformas paramétricas que endurecieron significativamente los requisitos de acceso. El efecto combinado de todos estos factores provoca que amplios sectores sociales, en especial los más pobres, no logren efectivizar su derecho a la protección social. He aquí la principal tensión que debe enfrentar, por nuestros días, todo sistema previsional en la región fundado originariamente sobre la base de un modelo bismarckiano.

En Argentina, la política más reciente de ampliación de la cobertura, si bien posibilitó el acceso de alrededor de 2.6 millones de adultos mayores al sistema (ANSES, 2013) los cuales se encontraban excluidos del mismo, en la actualidad se encuentra débilmente institucionalizada. He aquí un reto fundamental si se pretende que la tasa de cobertura en esta etapa del ciclo vital no decaiga en pocos años. En particular, si se considera el desempeño exhibido por la tasa de cobertura en trabajadores activos, la cual gira en torno al 50% (Rofman, 2013). Esto obliga a pensar en la generación de un diseño previsional que garantice una prestación compuesta por una grada plana, universal y no contributiva, que

cubra al conjunto de la ciudadanía, tal como establece el Paradigma de Derechos Humanos.

Otro aspecto que merece discutirse, está dado en la vigencia de la ley “madre” que establece el sistema privado, sancionada en septiembre de 1993, creadora del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). En otras palabras, la Ley 24241 sigue siendo la normativa que rige para el régimen general, aun con posterioridad a la sanción de la ley 26425, de noviembre de 2008, la cual reunifica el régimen previsional público bajo un sistema de reparto, y reestatiza los fondos previsionales.

Una dimensión especial para analizar algunas tensiones en este campo, está dada en la desigualdad de género. Desde esta perspectiva se vuelve prioritario considerar que la mujer, en virtud de realizar tareas reproductivas no remuneradas en el hogar, ha tenido, al menos en América Latina, un acceso y modalidad de participación muy desigual en el mercado de trabajo. Las trayectorias laborales femeninas, interrumpidas y, en la mayoría de los casos precaria, conllevan, como correlato, una marcada desventaja al momento de percibir una prestación jubilatoria. En consecuencia, al percibirla, el haber otorgado es de menor cuantía que el de los varones (Pautassi, 2004; CEPAL, 2006). Los sistemas privados de capitalización individual refuerzan la desigualdad de género. Uno de los indicadores más representativos de la misma se refleja en la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Cuestión que no ocurre en los sistemas públicos de reparto.

Con el retorno a una administración financiera de reparto las mujeres se ven beneficiadas, dado que la esperanza de vida no se considera en el cálculo del haber (Arza, 2012). Conjuntamente, la evidencia empírica hasta aquí disponible indica que los principales interlocutores de la política previsional en el periodo bajo estudio fueron las mujeres, revirtiendo así la tendencia histórica²⁸. Ello podría considerarse como la punta del ovillo en términos de reducir la desigualdad de género.

No obstante, las inequidades de género continúan presentes en el sistema. Siguiendo a Pautassi *et al* (2011) la principal tensión se ubica en que la eliminación del sistema de capitalización individual no contempló explícitamente una corrección de las desigualdades de género. Algunos indicadores al respecto son los siguientes: por un lado, los diferenciales de género siguen sin ingresar en la consideración del diseño del sistema; por otro lado, el aporte realizado a partir del trabajo reproductivo no ingresó en el debate; ni tampoco se diseñaron estrategias de reconocimiento de aportes por dedicación al trabajo de cuidado. Respecto de este último aspecto señalado, una medida directa a favor de la igualdad, sería el establecimiento de créditos contributivos por hijo como

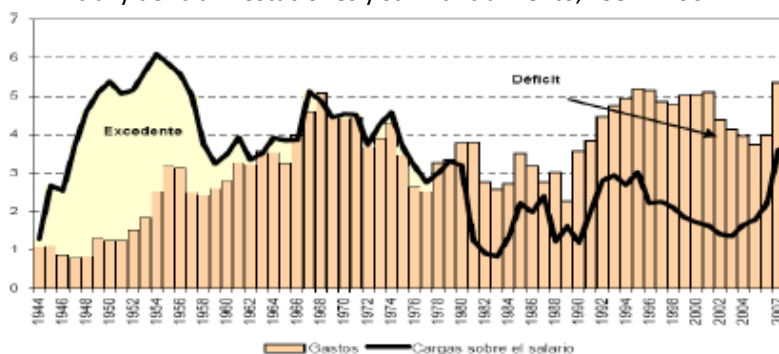
28 De los 2.6 millones de adultos mayores que accedieron al sistema de jubilaciones y pensiones, el 75% son mujeres (ANSES, 2013).

han implementado recientemente otros países, lo cual constituiría para el caso argentino un avance sustancial en la reducción de las brechas de género.

Por otra parte, una tensión que suele permanecer implícita en algunos debates es la referida a la estructura de financiamiento del sistema de seguridad social. Para explicitarla, debemos mencionar que los polos de la tensión se reflejan esquemáticamente en el siguiente interrogante: ¿financiamiento contributivo vs. no contributivo?

Para esclarecer esta discusión, es importante mencionar que a fines de los años 80' y principios de los 90', el sistema previsional evidenciaba señales de agotamiento. Esto significó un importante déficit de financiamiento (Mesa Lago y Witte, 1992; Cetrángolo y Grushka, 2008). Para Cetrángolo y Jiménez las causas explicativas del déficit del sistema son las siguientes: "el agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo; su utilización para el financiamiento de funciones estatales diferentes a la previsión social; la rápida y descontrolada extensión de la cobertura, además de los factores demográficos y macroeconómicos" (2003:38). Por su parte, Isuani *et al* (1996:95) estiman sobre la base de datos oficiales de la ANSES, que el déficit representaba cerca del 45% del total que debía abonarse a los jubilados. El gráfico siguiente, ilustra adecuadamente la magnitud de la problemática desde una visión de largo plazo, desde 1944 al 2007.

Gráfico N° 4 El Sistema Previsional Argentino: excedente inicial y déficit. Prestaciones y su financiamiento, 1994 - 2007



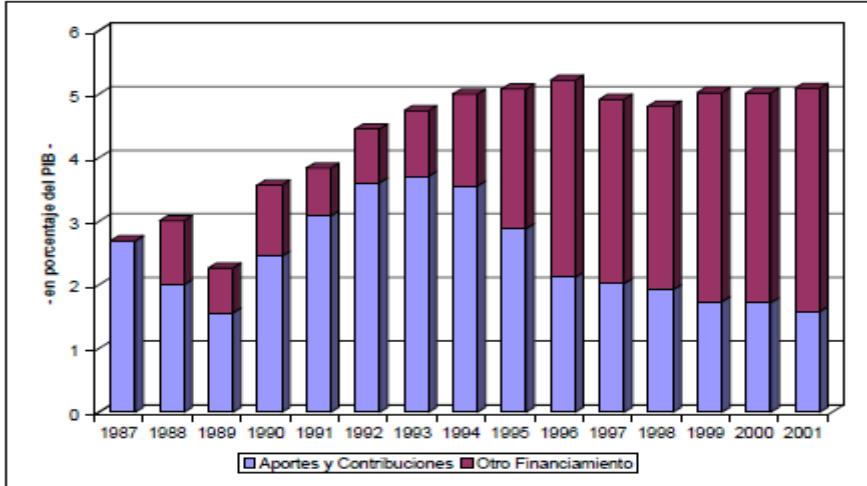
Fuente N° 6 Cetrángolo y Grushka (2008)

Sobre la base de lo expuesto, debe señalarse lo que acontece con la estructura del financiamiento del seguro social en los últimos años. Para ello, es importante subrayar que hace más de tres décadas que el sistema contributivo no logra autofinanciarse, es decir sostenerse únicamente con los aportes de los trabajadores y las contribuciones patronales. Se suelen identificar tres fuentes de financiamiento del seguro social. En primer lugar, los aportes y contribuciones.

En segundo lugar, los impuestos con afectación específica. Por último, el apoyo del Tesoro de la Nación (Schulthess y Demarco, 2000)²⁹.

Tal como se aprecia en el gráfico siguiente, en el período comprendido entre 1999 y 2001 (previo al estallido de la crisis), alrededor del 70% del gasto del sistema previsional fue financiado sobre una base distinta a los aportes y contribuciones (Cetrángolo y Jiménez, 2003; Cetrángolo y Grushka, 2008).

Gráfico N° 5 Prestaciones previsionales y su financiamiento



Fuente N° 7 Cetrángolo y Jiménez (2003)

Ahora bien, ¿cómo es la estructura del financiamiento al finalizar el período bajo estudio?. Según datos del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2010), los recursos tributarios al año 2010 representaron aproximadamente el 44%. Ello supone que esta estructura que combina financiamiento contributivo y no contributivo –la cual, como se mencionó, ya tiene más de treinta años- difícilmente retorne a su pasado de autofinanciación. Dos factores claves explican esta afirmación. Por un lado, la transición demográfica, entendida como un cambio en la estructura de edades de la población y, con ella, el envejecimien-

29 En la década del '90, para solventar el denominado "costo de transición" del sistema de reparto hacia capitalización individual, se incrementó el financiamiento por rentas generales y el endeudamiento público (Goldberg y Lo Vuolo 2005:75). Con dicha reforma los fondos destinados a reparto se dirigieron hacia el nuevo sistema, sumado a la precarización del trabajo y la disminución de las contribuciones patronales sobre la nómina salarial; todo lo cual provocó un desfinanciamiento de la base contributiva. En la actualidad, las asignaciones más importantes corresponden al 11% del IVA, el 20% de ganancias y un 15% de los recursos coparticipables (Bertranou *et al* 2011:67). Para un examen más detallado véase Bertranou y Bonari (2005).

to avanzado por el que transita la Argentina. Por otro lado, la crisis del mercado de trabajo, profundizada en los 90', sumado a los actuales niveles de informalidad y desempleo. El efecto combinado de ambos factores estructurales hacen difícil imaginar un escenario caracterizado por un financiamiento de la seguridad social enteramente contributivo.

El diagnóstico de la estructura tributaria presenta un sesgo regresivo dado en la preeminencia de los tributos sobre el consumo, en particular del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e ingresos brutos provinciales. A este respecto, un estudio de Gómez Sabaini (2007) ha mostrado las consecuencias regresivas en buena parte de la región, derivadas de la configuración de esquemas tributarios basados tanto en la imposición indirecta, como en los beneficios que favorecen en gran medida a los estratos más altos. Dicha regresividad en el financiamiento del sistema previsional argentino ha sido abordada en distintas investigaciones. Se ha señalado que al disminuirse la porción que se financia con cotizaciones, se afecta severamente el impacto distributivo de la política previsional (Bertranou, 2003; Bertranou y Bonari 2005).

Otra tensión implícita es la referida a los principios rectores de la seguridad social, en particular el de solidaridad y redistribución. Mesa Lago (2004a) al analizar la configuración de los sistemas en la región, a la luz de los principios internacionales de seguridad social, refiriéndose especialmente al principio precitado, ha advertido que el efecto positivo de éste se ve reducido. Este autor elaboró una multicuada clasificación para calificar y agrupar los países de la región en tres grupos, sobre la base de considerar el momento de surgimiento de sus primeros programas de seguro social, así como el grado de desarrollo de los mismos. Al interior del primer grupo denominado pionero-alto, donde se encuentra Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Cuba, la acentuada estratificación erosiona el principio precitado. A ello debe sumarse, al examinar el caso argentino, la caída de la cobertura a consecuencia de la reforma de 1994 y la crisis del mercado de trabajo. Así, la configuración estratificada y el déficit de cobertura a fines del siglo XX, provocaron que una porción significativa de la población financie, mediante impuestos regresivos, solo a un sector ya cubierto: aquellos que habían logrado *obtener* el derecho a la protección social. Ello refuerza el componente regresivo del sistema, puesto que cada vez más cantidad de personas deben financiar las jubilaciones, entre ellos los sectores de menores recursos, que comparativamente más pagan y a su vez, menos población potencialmente jubilable logra acceder a una prestación previsional. Por consiguiente, muchos ciudadanos contribuyen al financiamiento de la seguridad social y, sin embargo, están excluidos de la misma. Esta tensión atraviesa a todo régimen previsional bismarckiano que permanezca inalterado en contextos como los latinoamericanos.

Conjuntamente, se observa que el régimen previsional argentino, aún con las múltiples transformaciones del período bajo estudio, caracterizadas por cierta

tendencia *universalizante*, no impuso un quiebre definitivo con la lógica contributiva. En otras palabras, sin negar los importantes esfuerzos en los últimos años en términos de avanzar en pos de la universalidad, debe señalarse que el paradigma contributivo sigue dominando el sistema. Esto se evidencia particularmente al examinar la configuración que en esta coyuntura adopta el régimen previsional (la forma de acceso actual). La moratoria (como posible vía de inclusión) presenta una ventana de oportunidades que gradualmente tiende a entornarse. La tensión que supone implementar un proceso de inclusión, a partir de la flexibilización de los requisitos de acceso, pero diseñado bajo la lógica de lo provisorio, y con un horizonte temporal restringido, no siempre es correctamente sopesada.

Respecto a la distribución de derechos, es importante tener presente que en los sistemas bismarckianos, a diferencia de los universalistas, el derecho previsional hay que *obtenerlo*, calificando para ello con cierta cantidad de años de aportes. Solo el cumplimiento efectivo (ex ante) de tal requisito garantiza el acceso. Para los grupos sociales que no logran calificar para ello, existen intervenciones asistenciales que, tanto históricamente como en la actualidad, tienen una participación marginal en lo que respecta a la gestión del riesgo social de vejez. Por consiguiente, visto desde esta perspectiva, se sostiene que los esquemas bismarckianos, en contextos de crisis del mercado de trabajo y reformas neoliberales, presentan una pauta de distribución de derechos previsionales profundamente dual.

En torno a ello, se ha señalado que los sistemas bismarckianos reproducen un patrón desigual, el cual se refleja en “las divisiones entre los que están adentro y los que están afuera” (Esping Andersen 1993:42). Es necesario señalar que esta pauta distributiva de derechos, que diferencia posiciones marcadas, continúa vigente en el sistema previsional argentino. Independientemente del aumento ostensible de la cobertura a partir del Plan de Inclusión Previsional, el sistema se sigue estructurando bajo un principio bismarckiano, razón por la cual se continúa reproduciendo una pauta desigual. En efecto, esto se advierte claramente al examinar lo que acontece con el acceso actual a las prestaciones. La dinámica impuesta por la legislación vigente, produce nuevas inequidades en la forma y condiciones de acceso, lo cual redundaría en déficit de efectivización de derechos previsionales. Si bien tiene vigencia una flexibilización relativa de los requisitos de ingreso al sistema, los mismos no son idénticos a los generados bajo el Plan precitado, todo lo cual redundaría en restricciones de acceso para la población potencialmente jubilable. De acuerdo con Gamallo (2009) retomando las contribuciones de Agnes Heller del año 1996, si un grupo o sector social logra alcanzar el reconocimiento de sus necesidades sin lograr reconocer estas mismas necesidades en otros sectores, la propia lógica de adquisición de derechos podría erosionar el tejido social. Esta tensión casi nunca está debidamente explicitada en los debates en la materia.

Por otra parte, una tensión explícita y, de difícil resolución, es aquella que se da entre la cobertura vertical y la horizontal. Previamente se mencionó que con la implementación de una política de fuerte extensión de la cobertura horizontal, se generó una cuasi-universalización de la misma. Previo a ello, se puso en marcha una política de recomposición del haber, con foco en las prestaciones mínimas. Ello provocó un efecto de achatamiento de la pirámide previsional, lo cual supone una ruptura con el criterio de proporcionalidad del haber.

Los aportes de Oszlak y O' Donnell (1976:21) iluminan significativamente este punto, al conceptualizar que “la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que [...] permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”. Tal formulación permite dilucidar lo que acontece respecto de los aumentos concentrados únicamente en el haber mínimo (en el período comprendido entre 2003 al 2006). La respuesta oficial provino del director ejecutivo de la ANSES, Lic. Diego Bossio, quien afirmó: “Hay un sistema que es solidario intergeneracionalmente. Hay 8 millones 600 mil que aportan todos los meses y 5 millones 700 mil jubilados que reciben el beneficio. Hay un segundo concepto de seguridad que es interno, entre los adultos mayores. Es redistributivo. Nosotros tomamos la decisión de aumentar más la mínima que las otras. Dicen que se acható la pirámide, sí, fue una decisión del orden político”³⁰. Lo antedicho refleja cierto *trade off* entre cobertura vertical y cobertura horizontal. En síntesis, en torno a este punto, la tensión se expresa entre prestaciones planas vs. prestaciones proporcionales.

Reflexiones finales

El presente artículo, examinó las principales transformaciones en el sistema de jubilaciones y pensiones argentino, a posterior de la crisis socioeconómica de 2001. De este modo, las medidas analizadas pertenecientes a este campo de política social fueron, principalmente, el Plan de Inclusión Previsional; la recomposición del haber y, por último, la reestatización de los fondos previsionales. El trabajo dio cuenta que la atención al riesgo social de vejez ha presentado significativas rupturas en el período bajo estudio. No obstante, también pone de relieve las principales tensiones que recorren la configuración actual del sistema.

La literatura suele distinguir dos enfoques previsionales de estructura diferenciada. Por un lado, el modelo *bismarckiano* y, por el otro, el modelo *beverid-*

30 Se consultó <http://www.argentina23.com/index.php/sociedad/14580-bossio-tenemos-ahorradopara-sostener-el-sistema-un-ano-y-medio.html>

geano. La pauta de distribución de derechos y de recursos intrageneracional es distinta en cada uno de estos modelos. El principio de estructuración de política social sobre el cual se asienta el modelo *bismarckiano* es la contribución, siendo ésta creadora de derechos previsionales. Mientras que en el modelo *beveridgeano* el principio predominante es la ciudadanía.

Para el caso argentino, parece evidenciarse en el período bajo estudio que el diseño del sistema *a la Beveridge* fuera aceptable socialmente en tanto contemple solo la cobertura horizontal (o ampliación) con el propósito de alcanzar niveles de cobertura universales o cuasiuniversales. No obstante, no parecen del mismo modo socialmente aceptadas las prestaciones planas o uniformes que un sistema *beveridgeano* entraña. Este aspecto refleja en gran medida el carácter tensional de la política previsional argentina expresado en la disputa por la intensificación de la cobertura o la ampliación de la misma, lo cual conlleva una relación de intercambio o *trade off* asociado. Quizá en torno a este aspecto deba darse un profundo debate social, donde se defina cuál debería ser la orientación predominante de la política previsional.

Cabe destacar que las recientes medidas adoptadas, de variable intensidad, evidencian los primeros pasos en términos de recuperar el papel del Estado, lo cual constituye un aspecto sustancial a destacar. No obstante y, tal como quedó expuesto, esta reconfiguración en la relación Estado-mercado impone también nuevos retos que deberán considerarse. Esto implica profundizar el rumbo de algunas acciones que ya comenzaron a implementarse. Al respecto, se advierte como particularmente relevante la necesidad de rediseñar el sistema sobre la base de una pensión universal, no contributiva, con basamento ciudadanizante, que cumpla con lo establecido en el Paradigma de Derechos Humanos.

En la actualidad, la política previsional argentina se encuentra atravesada por múltiples focos de tensiones. Sin pretensión de exhaustividad, puede señalarse que las principales tensiones se expresan en la lógica contributiva vs. no contributiva; prestaciones planas vs. proporcionales; principio de solidaridad vs. principio de equivalencia; contribución vs. ciudadanía, entre otras. La explicitación de estos núcleos de tensiones contribuirá a captar, en parte, la complejidad de esta política social, y a orientar los futuros debates que deben darse al respecto.

De modo resumido, podemos afirmar que las tensiones aquí expuestas, en gran medida, contribuyen a reflejar los límites que exhibe todo régimen de protección social enteramente *bismarckiano*, después del paso por las reformas neoliberales, y la puesta en crisis del mercado de trabajo.

Referencias Bibliográficas

- ABRAMOVICH, V y PAUTASSI, L (Comp.) (2009) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de Casos*. Buenos Aires. Editores del Puerto.
- ANSES (2010) *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*. Observatorio de la Seguridad Social de ANSES. Buenos Aires.
- ANSES (2011a) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad". Observatorio de la Seguridad Social. ANSES. Buenos Aires.
- ANSES (2011b) "Caracterización del fondo de garantía de sustentabilidad del SIPA" Observatorio de la Seguridad Social de ANSES. Buenos Aires.
- ANSES (2013) *Inclusión vs. Privilegios*. ANSES. Buenos Aires.
- ARZA, C. (2009a). Back to the State: Pension fund nationalization in Argentina. Documento de Trabajo No. 72. Centro de Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas (Ciepp): Buenos Aires. Diciembre.
- ARZA, C (2009b) "La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de políticas", *Desarrollo Económico*, Vol. 49 Nº 195. pp. 363-388.
- ARZA, C. (2010) "La política previsional (1944-2002): De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios", en *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*. Torrado. Buenos Aires, EDHASA.
- ARZA, C. (2012) *Pension Reform and Gender Equality in Latin America*. Programme on Gender and Development, Paper No. 15. UNRISD, Geneva.
- BARBA SOLANO, C (2007) *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Universidad de Guadalajara. México.
- BERTRANOU, F; GRUSHKA C; y ROFMAN R (2001) "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina" en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Bertranou, (edit.) OIT. Chile.
- BERTRANOU, F (2003) "Protección Social, Pensiones y Género", en *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Bertranou y Arenas de Mesa (eds.) Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- BERTRANOU, F y BONARI, D (2005) "Protección social en Argentina. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2003". Organización Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
- BERTRANOU, F (coord.) (2006) *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* Santiago, Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
- BERTRANOU, F (Coord.). (2010) "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares". Buenos Aires, Oficina de la OIT
- BERTRANOU, F; CETRÁNGOLO, O; GRUSHKA, C y CASANOVA, L (2011) "Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para

- el sistema de pensiones” Buenos Aires, CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- BESTARD, A y ROYO, L (2010) “Exigibilidad de los DESC en el ámbito de la jurisprudencia y su importancia en la elaboración de las políticas públicas”, en *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Pautassi (comp.). Buenos Aires. Editorial Biblos.
- CEPAL (2000) Panorama social de América Latina 1999-2000. Santiago de Chile.
- CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile.
- CETRÁNGOLO, O y JIMÉNEZ, J (2003) Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad. CEPAL ILPES. Serie Gestión Pública N° 35 Santiago Chile
- CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2004) “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”. CEPAL Chile. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 151.
- CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2008) “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”. Serie Financiamiento del Desarrollo. N° 205 CEPAL.
- CIFRA (2009) “La evolución del sistema previsional argentino”. Documento de trabajo N° 2. Centro de Información y Formación de la República Argentina (CIFRA) de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Buenos Aires.
- CURCIO, J (2011) “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”, en *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Danani.y Hintze (Coord.).UNGS.
- CURCIO, J y BECCARIA, A. (2011) “Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010”, en *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Danani.y Hintze (Coord.).UNGS.
- DANANI, C (2006) “Con desmercantilizar no basta: Un análisis de los principios de las políticas sociales argentinas durante los noventa.” Ponencia presentada en el *III Congreso Nacional de Políticas Sociales. Políticas y acción colectiva para la inclusión social*. Asociación Argentina de Políticas Sociales. Buenos Aires.
- 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.
- DANANI, C y BECCARIA, A (2011) “La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de

- transformación de la protección”, en *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Danani.y Hintze (Coord.).UNGS.
- ESPING-ANDERSEN, G (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia Ed. Alfons el Magnanim.
- FELDMAN J., GOLBERT L. e ISUANI E. (1986) *Maduración y crisis del Sistema Previsional Argentino*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- GAMALLO, G (2009) “Problemas conceptuales de los derechos sociales” en *Escenarios. Revista Institucional de la Facultad de Trabajo Social*. Año 9l Nº 14, Universidad Nacional de La Plata /Espacio Editorial, Buenos Aires. pp. 43 a 55.
- GOLDBERG, L y LO VUOLO, R (2005) “La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina”. Documento de trabajo Nº 45. Centro Interdisciplinario de Estudios de Política Pública. Buenos Aires.
- GÓMEZ SABAINI, J (2007) “Cohesión Social, Equidad y Tributación. Análisis y perspectivas para América Latina y Caribe”. *Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones*. Sojo y Uthoff (edits.) CEPAL
- GONZALEZ, H (2011) Derecho Previsional. Documento de trabajo preparado en el marco de capacitación docente. Facultad de Filosofía y Letras Universidad Nacional de Cuyo. Octubre, mimeo.
- GRUSHKA, C (2004) “Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura Proyección de gastos y beneficios: 2002-2008”. Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C.
- ISUANI, A; ROFMAN, R y SAN MARTINO, J (1996) “Las jubilaciones del siglo XXI: ¿Podemos gastar a cuenta?” Boletín Techint Nº 286 abril - junio. pp. 78-104
- MARCEL, M y TAPIA W (2010) “Efectos de la Crisis Financiera sobre las Pensiones en América Latina” Documento de trabajo del BID IDB-WP-152. Banco Interamericano de Desarrollo.
- MESA LAGO, C (1977) *Modelos de Seguridad Social en América Latina*. Buenos Aires. Ediciones SIAP. Planteos.
- MESA LAGO, C y WITTE, L (1992) “Regímenes pensionales en el Cono Sur y el área Andina. Problemas y propuestas” *Nueva Sociedad* Nº 122 Noviembre- diciembre. pp. 18-34
- MESA LAGO, C (2002) “La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América latina: modelos, características, resultados y lecciones” *Economía y Sociedad*, Nº 19. Mayo – Agosto pp 75 – 92.
- 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, Nº 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*. Nº 84 Diciembre.
- MESA LAGO, C (2009a) “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política”. Serie Políticas Sociales, Nº 150, CEPAL, Santiago de Chile.
- MESA LAGO, C (2009b) “Las pensiones de seguridad social en América Latina después de tres décadas de reformas”. *Anuario Iberoamericano* Madrid, Real Instituto Elcano, pp. 79-99.
- MESA LAGO, C (2009c) “Dilemas en las pensiones privadas latinoamericanas”. *Boletín ALAS*. Nº 4 Latinoamérica. Julio.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Boletín estadístico de la seguridad social. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Varios años.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2010) “Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y protección social para la inclusión. Período 2003-2010”. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Buenos Aires. MTEySS.
- MORENO, J M (2007) “¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?”. Artículo presentado en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Córdoba.
- OIT (2010) World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond International Labour Office – Geneva. ILO
- OSZLAK y O’ DONNELL, G (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Doc. CEDES/G.E. CLACSO Nº 4.
- PANIGO, D y NEFFA, J (2009): “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”. Documento de Trabajo de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica. Dirección de Modelos y Proyecciones. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- PAUTASSI, L (2004) “Legislación previsional y equidad de género en América Latina”, en Marco (org.) *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. Cuadernos de la CEPAL Nº 90. CEPAL. Santiago de Chile.
- PAUTASSI, L; GIACOMETTI, C y GHERARDI, N (2011) “Sistema previsional en Argentina y equidad de género Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras”. Serie Documentos de Trabajo ELA. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- REPETTO, F y ANDRENACCI, L (2006) “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina” en Andrenacci, L (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. UNGS editorial Prometeo

- REPETTO, F y CHUDNOVSKY, M (2009) "Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista" en Quiroga, Canzani, y Ensignia (comps.) *Consenso Progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur* CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales Fundación Friedrich Ebert Santiago de Chile.
- ROFMAN, R (2003) "El sistema previsional y la crisis de la Argentina" Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Documento de Trabajo N° 7.
- ROFMAN, R; FAJNZYLBER, E HERRERA (2009) "Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile". Serie de Documentos de trabajo sobre políticas sociales N° 4. Banco Mundial.
- ROFMAN, R y OLIVERI, M (2011a) "Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina" Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 6. Banco Mundial.
- ROFMAN, R y OLIVERI, M (2011b) "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores". Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7. Banco Mundial
- ROFMAN, R. (2013) "Argentina." En R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- SCHULTHESS, W y DEMARCO, G (2000) "El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma". Serie Política Fiscal N° 111 CEPAL. Chile.
- SUBIRATS, J; KNOEPFEL, P; LARRUE, C y VARONE, F (2010) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona Ariel.
- TEUBAL, M (2011) La crisis del 2001/2002 y el colapso del neoliberalismo en la Argentina, en *Realidad Económica* 261. Buenos Aires. IADE.
- TRUJILLO, L y VILLAFAÑE, S (2011) "Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de Contrastes en la argentina contemporánea", en Novick y Villafañe (eds.), *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*, PNUD Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.