



CONGRESO
NACIONAL
DE ESTUDIOS
DEL TRABAJO

PENSAR UN MEJOR TRABAJO.
ACUERDOS, CONTROVERSIAS Y PROPUESTAS.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Grupo 5: Políticas Sociales, Laborales y de Seguridad Social

Ampliación de la cobertura previsional en Argentina. Apuntes sobre su estructuración

Mgter. Valeria DI COSTA

Doctoranda en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Becaria de Conicet.

Parque General San Marín, S/N, Centro Universitario, Capital, Mendoza, (5500). Tel. 54-261-4135008, valeriadicosta@yahoo.com.ar

1. Introducción

La literatura en política social 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 política de ampliación de cobertura en adultos mayores. Particularmente el presente trabajo pondrá su foco en lo acontecido con el Plan de Inclusión Previsional (2004-2007) como específica transformación al interior del sistema previsional argentino.

2. Encuadre teórico general

Esping-Andersen (2000) 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” (Esping-Andersen, 2000:55). 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: modelo “Liberal”, modelo “Conservador” y modelo “Socialdemócrata”¹. Los mismos constituyen tres formas diferenciadas de estructurar la protección social².

El régimen liberal se estructura en base a la ayuda, previa y rigurosa demostración de pobreza (means tested). En consecuencia, los requisitos de acceso a ciertas prestaciones son estrictos y generalmente conllevan asociada la estigmatización. El mercado es el principal asignador de recursos, conllevando una gestión privada del riesgo social. Al realizar una periodización sustentada en los principios de estructuración que inspiraron el surgimiento y evolución de la política social, Isuani nos recuerda que: “en esta modalidad de política social, el Estado no tenía la obligación de suministrar la asistencia y el beneficiario no tenía derecho a recibirla...” (2008: 169). El principio básico en este modelo se denomina asistencial o discrecional³

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. La categoría central aquí es la de trabajador. En consecuencia, en este modelo la efectivización de derechos sociales quedó restringida a ciertos grupos: los trabajadores. “En este enfoque, ser trabajador y ser ciudadano son conceptos relacionados: la ciudadanía supone integración social, la cual se expresaba en la participación previa en el trabajo” (Isuani y Nieto, 2001:2). De este modo, tanto el trabajo formal como el sistema de seguridad social a él vinculado conforman los núcleos que permiten y reproducen la integración social. Dada esta lógica, la cual permite delimitar los

¹ 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.

² 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” (1997:139).

³ El enfoque beneficiante o asistencialista se ha expresado con mucha fuerza en los últimos tiempos en los programas de combate a la pobreza (...). Un problema principal de estos programas es la dificultad que han mostrado para llegar a los que están por debajo de un cierto nivel de ingreso. Y esto se debe a que no hay formas objetivas de determinar quiénes son los pobres (...). Como no es posible identificar con precisión los ingresos de las personas para determinar su pertenencia o no al mundo de la pobreza, la identificación de pobres se transforma en un ejercicio discrecional que concluye la mayor parte de las veces por degenerar en prácticas clientelistas (Isuani, 2007:21).

sujetos sociales que tienen acceso al ‘disfrute’ de los derechos sociales, por opuesta simetría, logran ponerse de relieve todos aquellos sujetos, que por distintos caminos, se constituyen como excluidos de las prestaciones previsionales de vejez, invalidez y muerte, quedando exceptuados de la protección que los sistemas de previsión social garantizan.

En relación a este esquema, señala Esping-Andersen “...la concesión de derechos sociales apenas ha sido un tema seriamente contestado” (1993:48). Asimismo, otro aspecto relevante, también sostenido por el mencionado autor, es que en este régimen el Estado garantiza las diferencias de status y jerarquías, asumiendo que la política social que se implemente conllevará un impacto redistributivo insignificante⁴.

En torno a este modelo es central remarcar la condición impuesta para otorgar derechos, dado el objetivo del presente trabajo. “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 requisitos y *de cuán estricta es la relación existente entre el rendimiento anterior y los subsidios*⁵” (Esping-Andersen, 1993:73).

Se observa que tal modelo continúa teniendo vigencia en algunas políticas sociales claves en nuestro tiempo. Cabe recordar que su estructuración histórica se corresponde con un capitalismo fordista, donde el sujeto/receptor directo de las políticas de seguro social era el trabajador/ varón/jefe de familia.

⁴ 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.

⁵ El resaltado es nuestro.

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 *capacidad de hacer retroceder los límites del poder capitalista*, de allí la adopción de la misma⁸.

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” (Esping-Andersen, 1993:71). Por tanto, la dimensión que se relaciona con las *normas que rigen el acceso* de las personas a los subsidios, refiere a los criterios fijados para ‘volverse’ beneficiarios y las limitaciones impuestas al mismo.

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 a la

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, una parte importante 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 y la gestión de los riesgos. En la familia el método de asignación predominante es la reciprocidad. El de los mercados lo constituye el nexo monetario. En el Estado el principio de asignación prevaeciente adopta la forma de la redistribución autorizada (Esping-Andersen, 2000).

⁸ Se sigue aquí la perspectiva de Heimann, planteada por Esping-Andersen (1993).

ciudadanía y no al comportamiento real, supondrán una desmercantilización del status de los individuos con relación al mercado⁹” (Esping-Andersen, 1993:41). Profundizando esta perspectiva el autor advierte que “...no es la mera presencia de un derecho social, sino las reglas correspondientes y las precondiciones las que dictan hasta qué punto los programas del bienestar social ofrecen auténticas alternativas a la dependencia del mercado” (1993:42).

En esta línea, al conceptualizar la universalidad seguiremos a Baldwin (1992) ya que plantea que algunas nociones directamente relacionadas a la misma son la solidaridad y la ciudadanía social. En este sentido, universalidad 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).

Profundizando este enfoque, e identificando las particularidades que éste puede presentar, 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, entre otros).

En términos generales, adoptamos estos modelos 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, las nociones antes vertidas permiten identificar aspectos de significativa relevancia en la problemática bajo estudio. Entre ellos podemos mencionar el énfasis asignado al fortalecimiento de la ciudadanía, anclada en el enfoque de derecho social, como así también el papel determinante que le asigna al Estado como garante de las prestaciones.

⁹ El autor señala que el Estado de Bienestar no puede ser definido únicamente en relación a los derechos que concede. De allí que advierta otras instituciones entrelazadas en la provisión social: el mercado y la familia.

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 jubilatoria¹⁰. En consecuencia, estos procesos de exclusión del sistema previsional han tendido a rediseñar la política previsional, la cual se comenzó a perfilar a fines del año 2004.

Fue entonces, a partir de allí, que 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 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. La misma finalizó el 30/04/07¹¹. Por su parte, el decreto 1454/05 establece 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*”.

¹⁰ En línea general hay, en la literatura especializada, un consenso bastante extendido que las causas de tales procesos de exclusión al sistema previsional obedecen, principalmente, tanto a la crisis del mercado de trabajo como a la reforma estructural y paramétrica de 1994.

¹¹ (decreto 1451/2006, art. 1).

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.

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 a diciembre de 2008 muestran que el total de altas por prestación previsional anticipada alcanzaba las 47.456 (MTEySS, 2008: 39).

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 exiguo)¹². Sin embargo, aún en esos casos, permitía el acceso a una prestación previsional, otrora impensada por los pasivos sin aportes.

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 algunas provincias los denominados Programas de Asistencia Previsional Provinciales. La mayoría de estas instituciones comenzaron a implementar la medida a partir de Julio/ Agosto de 2006¹³.

¹² 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.

¹³ Las Provincias que implementaron programas fueron Tucumán, Mendoza, Jujuy, La Pampa, Chubut, Misiones, Santiago del Estero, San Juan y Salta. Para el caso de la provincia de Buenos Aires se implementó a nivel de cada municipio.

La literatura especializada en la materia señala que uno de los indicadores más significativos para medir el desempeño de un sistema de seguridad social es la tasa de cobertura. Particularmente, cobertura en edad jubilatoria¹⁴. La medida reseñada tuvo una marcada incidencia en la extensión de la cobertura previsional. Según estudios preliminares disponibles, permitió extender a 1,4 millones de nuevos beneficios en todo el territorio nacional¹⁵. En palabras de Cetrángolo y Grushka: “esta medida benefició a 1,5 millones de personas, magnitud que elevaría la cobertura previsional (proporción de adultos mayores de 65 años con beneficio del sistema previsional) a más del 80% en 2007, superando holgadamente los niveles históricos (luego de descender al 70% en la década de los noventa) alcanzando el máximo en toda Latinoamérica (donde se destacan Uruguay, Brasil y Chile)” (2008: 19-20). Para advertir la particularidad de la medida, cabe señalar, tal como lo hace Moreno (2007) que esta política representó el salto discontinuo más significativo en la historia del sistema previsional. En síntesis, los datos presentados mostrarían que el Plan de Inclusión Previsional ha sido exitoso en cuanto a revertir la tendencia decreciente en la cobertura previsional, por lo menos a corto plazo, la cual llevaba más de una década de vigencia ininterrumpida¹⁶.

El próximo apartado tiene 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 sujetos, antes excluidos, por encontrarse imposibilitados de cumplimentar los requisitos exigidos legalmente.

¹⁴ Este concepto designa la percepción jubilatoria en edad avanzada, medido por la proporción de la población mayor -60/65 años según sexo- que recibe algún tipo de prestación

¹⁵ Boudou *et al* (2007:7) ANSES.

¹⁶ No obstante, al respecto cabe advertir la dificultad de precisar el impacto neto de la misma, dado que se desconocen estudios oficiales que indiquen de manera precisa la cantidad de duplicación de beneficios (refiere particularmente casos de pensionadas que acceden posteriormente a la jubilación por moratoria). Sólo a modo preliminar pueden citarse dos referencias. La primera de ellas señala que “...74% de las mujeres efectivamente beneficiadas no contaban con cobertura previsional nacional (pensión), y cerca de la totalidad de los varones que se incorporaron a la moratoria se encontraban desprotegidos desde el ámbito de la seguridad social” (Boudou, *et al* 2007:14). La segunda referencia proviene del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el balance de la política previsional de los últimos años. Allí se indica que la Secretaría de Seguridad Social estima en 500 mil los adultos mayores que accedieron, a través de la moratoria, a otro beneficio previsional (CNCPS, 2010:4). Posteriormente, al 2011, en relación a ello cabe señalar el fallo de la Sala III de la Cámara de la Seguridad Social que declara inconstitucional la Resolución N° 884/06 de la ANSES que establece que para acceder a la jubilación por moratoria, en el caso de quienes cuenten con otra prestación, deben cancelar previamente la deuda por los aportes no ingresados. Tal resolución se fundamentó en un decreto presidencial que instruyó al organismo a priorizar el otorgamiento de la jubilación a las personas carentes de toda otra prestación.

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 otorgada, ya que en el primer caso se accede al *status jurídico de jubilado*, puesto que tiene basamento en una 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 descuento¹⁷. 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 intrínseca 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.

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.

¹⁷ Denominado técnicamente descuento por moratoria.

5. Principios de estructuración del Plan de Inclusión Previsional

5.1. En relación al principio asistencial /discrecional

Tal como nos recuerda Isuani (2008) en relación a esta forma de intervención en lo social, el Estado no tiene obligación de brindar asistencia y el beneficiario no tiene derecho a recibirla. Implica sencillamente un acto estatal “gracioso”. Sobre la base de esta conceptualización, 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, sumado a que sorteó el proceso de focalización para el otorgamiento de los beneficios.

Asimismo, como se explicitó previamente, las prestaciones otorgadas por el Plan de Inclusión Previsional generaron derecho en las poblaciones que ingresaron al sistema. Nótese que este aspecto conlleva una distancia relativa con las prestaciones asistenciales.

5.2. En relación al principio de contribución

Es posible pensar que este principio de estructuración de política social sea quizá uno de los aspectos que concitan mayor controversia. De allí que se considera útil aquí su formulación, dada la riqueza en la diversidad de las perspectivas, en virtud de la adopción de marcos teóricos distintos para pensar la temática.

En torno a la política reseñada, Moreno indica: “...ni el PJJHD¹⁸, 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 muy 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

¹⁸ El autor hace referencia al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado.

Cetrángolo conceptualizan la medida como “...una prestación asistencial equivalente a la diferencia entre el haber mínimo y el descuento de la moratoria” (2007:421).

Siguiendo los enfoques conceptuales que adopta este trabajo, los cuales fueron anteriormente explicitados, sugerimos que debe plantearse una distancia relativa entre el conjunto de programas sociales (programas de transferencias condicionadas/no condicionadas), y el Plan de Inclusión Previsional. Tal distancia se fundamenta en la conceptualización sobre 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. En este sentido, se considera que esta conceptualización permite analizar principios de estructuración de las políticas sociales dado que 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.

Visto desde esta perspectiva, si bien no es la previa contribución la que permite el acceso efectivo de más de 1.5 millones de adultos mayores al sistema previsional, tampoco podríamos afirmar que la lógica contributiva está completamente ausente en la medida. Un primer indicio se encuentra en que requiere el pago de la primera cuota para efectivizar el acceso a la prestación¹⁹. Un segundo indicio está dado en que mensualmente ANSES efectúa un descuento sobre el haber que es íntegramente propiedad del beneficiario. La especificidad 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’.

¹⁹ No obstante, cabe señalar que en algunos casos los adultos mayores recibían un subsidio que les permitía afrontar el pago de la primera cuota. Algunos gobiernos locales y ONGs tuvieron participación en este sentido.

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. Dicho quiebre parcial cobra significación dado que la lógica contributiva ha caracterizado históricamente la política social previsional en nuestro país. Si bien tal lógica no tuvo un quiebre definitivo y concluyente, es posible advertir una 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*” (Esping-Andersen, 1993). 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 universalidad

Es posible concebir las políticas universales como aquellas que facilitan la inclusión de todos los ciudadanos en la política del bienestar en los mismos términos (Baldwin, 1992).

En base a esta conceptualización al analizar lo acontecido con el principio de universalidad -como oportunidad de acceso para todas las personas, donde no exista examen de ingreso o demostración de pobreza, como tampoco derechos asociados a la estricta contribución previa- es posible suponer que éste fue el principio de estructuración prevaleciente de la política bajo estudio. En este sentido, se advierte que la medida se aproximó a este principio y, por ende, se distanció, en parte, de los dos restantes. La distancia más marcada se observa, sobre todo, con el principio discrecional.

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 cohortes. Este es el principio de equidad²⁰. 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 misma, deberá redefinirse, en el futuro, un mecanismo de intervención social permanente para atender esta problemática, y alcanzar un esquema de protección social más estable para los adultos mayores. Es decir, debe reconocerse 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 la finalización de la legislación reseñada, junto a algunos de 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 cubre el acceso mediante una lógica de cohortes. 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 efectivamente beneficiada y la población potencialmente jubilable restante. Estos últimos,

²⁰ Siguiendo la clasificación que efectuara Mesa Lago (2004), 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.

acceden a una prestación previsional por nuestros días, en parte, mediante la previa cancelación de deuda previsional no cubierta oportunamente. Además, como se dijo, los mecanismos institucionales para atender a estos adultos mayores tampoco son idénticos 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 Hogar²¹. 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 ningún año de aporte. 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 por cohortes, es decir se limitó, en parte, 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 potencialmente jubilables no están siendo integralmente asistidas al momento de la efectivización de sus derechos sociales. Conjuntamente, se observa también, tal como quedó expuesto, que el principio contributivo no se ha revertido sustancialmente y de forma permanente. De modo tal que se advierte lo que aquí podemos plantear como una política de principios de estructuración *híbrida*.

²¹ 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

Cerrando el argumento central de este trabajo se advierte que el Plan de Inclusión Previsional se habría apartado tanto del principio de estructuración asistencial/discrecional como del contributivo –en su versión clásica, es decir, ex ante-. En consecuencia, la medida se habría acercado a un principio de estructuración más de corte universalista, aunque limitadamente a la cohorte beneficiada. De allí que observamos que la política reseñada se configuró mediante el *quiebre parcial* de la matriz contributiva, tal como históricamente se configuró.

Al modificarse las “*normas que rigen el acceso*” sí se advirtió el acercamiento al principio de universalidad, aunque no fue posibilitado el acceso a través de la categoría de ciudadano. En este sentido, se observó que si bien las formas de acceso al sistema se multiplicaron y flexibilizaron, no 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.

De lo expuesto en este trabajo se desprende que tal flexibilización de los requisitos de acceso al sistema previsional pone en evidencia los límites del modelo contributivo, como mecanismo exclusivo para brindar protección social. En este sentido, lo plasmado aquí, de algún modo, invita a reflexionar en torno a dichas limitaciones dado el contexto de crisis del mercado de trabajo, sumado a la reforma de 1994, específicamente, en lo que respecta a lo paramétrico de la misma.

Por último, si bien es innegable que nos encontramos hoy más cerca del objetivo de la universalidad de la cobertura, no es posible soslayar que 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 disminuir brechas y facilitar primordialmente la incorporación al sistema de los grupos históricamente postergados.

Referencias Bibliográficas

ANLLÓ, G y CETRÁNGOLO, O (2007) “Políticas Sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos” en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina (2002-2007)*. Kosacoff (ed.) CEPAL.

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.

BOUDOU, A; D’ELIA, V y LO VALVO, E (2007): “El Plan de Inclusión Previsional. Resultados preliminares”, ANSES. Estudios Especiales de la Seguridad Social.

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.

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2010): “Restituyendo derechos a los adultos mayores”. Documento del CNCPS. Mimeo. <http://www.politicassociales.gov.ar/documentos/Restituyendo%20derechos%20a%20los%20adultos%20mayores.doc>

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

ESPING-ANDERSEN, G (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel Sociología.

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

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

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 (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.

MESA-LAGO, C (2004) “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.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2008) Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer y cuarto trimestre. Secretaría de Seguridad Social. Buenos Aires.

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

MORENO, J M (2008) “¿Ud volvería a lanzar el Plan Jefes? Una visión de los planes sociales y el mercado de trabajo en la Argentina” en Cruces, G y Otros *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires. Banco Mundial.

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