

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinación: Claudia Danani - cdanani@arnet.com.ar

Alejandra Beccaria - abeccari@ungs.edu.ar

Previsión social y Derechos Humanos. Un estudio en torno a dos lógicas diferenciadas: de la práctica asistencial a la adquisición de derecho.

Lic. DI COSTA, Valeria

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo

valeriadicosta@yahoo.com.ar

Este trabajo tiene por propósito realizar un sucinto análisis acerca de las transformaciones acaecidas en la política de previsión social, a la luz del paradigma de los derechos humanos, dado que entendemos que toda política social –independientemente de las especificidades que requiera- implica necesariamente una política de derechos humanos.

Para tal fin, se presentará un breve análisis de los cambios acontecidos en la política previsional, como así también, en el subsistema de pensiones no contributivas, reflexionando acerca de las lógicas subyacentes en cada una de estas políticas, a la luz del paradigma de los derechos humanos, y particularmente, de los derechos económicos y sociales, atendiendo especialmente a las oportunidades reales de adquisición de los mismos.

Es oportuno mencionar que para analizar las últimas transformaciones dadas en el sistema previsional argentino, este trabajo pondrá su foco en el denominado Plan de Inclusión Previsional. Del mismo modo, para ver el sistema de pensiones no contributivas se analizará el Programa Adulto Mayor Más.

El presente trabajo no seguirá el esquema tradicional de estudio de un programa de protección social¹, el cual integra: cobertura, prestaciones, financiamiento y administración. No obstante, el mismo analizará uno de los mencionados componentes, a saber: la especificidad en el tipo de prestaciones otorgadas. La perspectiva teórica que enmarca este trabajo, como a continuación se presentará, nos posibilita poner el foco en otros aspectos directamente

¹ Este esquema clásico de estudio se puede observar en el trabajo de Bertranou, F; Solorio, C; Van Ginneken, W (2002) Eds. “*Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*”. Organización Internacional del Trabajo.

vinculados a la previsión social. De modo tal, este estudio se centrará en la adquisición de derechos económicos, sociales y culturales.

Encuadre teórico general

La problemática de la seguridad social² se encuentra inexorablemente vinculada a la problemática del trabajo. Por ende, los cambios acaecidos en el mundo del trabajo impactan de manera directa en la variable más dependiente con que éste cuenta: la seguridad social. Así trabajo y seguridad social se constituyeron como una relación inescindible³. De este modo, tanto el sistema previsional, como las obras sociales y las asignaciones familiares, estructuraron históricamente la política social argentina.

Por sistema de previsión se entiende aquella cobertura ante los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Como puede observarse se está brindando una definición un tanto amplia sin detenernos a explicitar sobre la provisión pública de la seguridad, como tampoco al financiamiento contributivo del sistema. Ahora bien, si nos preguntamos por previsión social entendemos por ésta la protección que brinda el Estado para garantizar cobertura ante los riesgos de la vida activa, independientemente de las bases de financiamiento del sistema.

Diversos estudios sobre la problemática señalan que los derechos sociales en nuestro país se erigieron históricamente en un sujeto social predominante: el *trabajador formal*. Históricamente, la interacción con la política social se construyó en torno al lugar que se ocupaba en la estructura productiva: "...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, 2001:2). De este modo, tanto el trabajo formal como el sistema de seguridad social a él vinculado conformaban los núcleos que permitían y reproducían la integración social.

Dada esta lógica, la cual permitía marcar claramente los sujetos sociales que tenían acceso al 'disfrute' de los *derechos sociales*, por opuesta simetría, lograban ponerse de relieve

² La seguridad social se entiende como un sistema de protecciones sociales erigido en base a tres pilares, a saber: subsistema previsional, de obras sociales y asignaciones familiares. Ver Danani, C. "Con desmercantilizar no basta: Un análisis de los principios de las políticas sociales argentinas durante los noventa." 2006.

³ Para profundizar este punto ver Levín, S. "Trabajo y ciudadanía social: el deterioro de una relación inescindible" 1998.

todos aquellos sujetos, que por distintos caminos, se constituían como excluidos de las prestaciones previsionales de vejez, invalidez y muerte, es decir, quedaban exceptuados de la cobertura que los sistemas de seguridad social garantizaban.

Entendemos que la presencia del Estado en lo social en la primera mitad del siglo XX no se relacionaba simplemente con un momento histórico donde se otorgaran ‘múltiples beneficios’, sino más bien, con un principio de organización que estructuró la sociedad por aquellos años. Asimismo, los pilares que lograron vertebrar a la seguridad social en nuestro país se estructuraron en función de una lógica que combinaba tres variables: posición ocupacional, nivel de ingresos, y pertenencia a determinados grupos de presión política.

Siguiendo a Isuani, en su análisis en torno a la forma de constitución de integración social, la misma no estaría dada por el acceso a derechos sociales igualitarios, sino desde la pertenencia y posición ocupacional, la cual se erige sobre jerarquías y status. En consecuencia, la afiliación es producto de la inserción en un sistema integrado de seguridad, donde el componente dominante es el contributivo, el cual logra contener a un colectivo de trabajadores vinculados a un mercado laboral regulado. De ahí que el componente dominante del sistema de seguridad social sea *meritocrático / corporativo*⁴. Esto provocó lo que algunos autores denominan un *modelo de ciudadanía estratificada o regulada*⁵.

Encuadre legal⁶

El derecho a la seguridad social está reconocido expresamente en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, en el cual se dispone: “*El Estado otorgará los beneficios de la seguridad*

⁴ El modelo meritocrático, también llamado corporativo, particularista, remunerativo, ocupacional o conservador reconoce distintos referentes, entre ellos destacamos a: Titmuss, Esping Andersen y Ferrera. Fue Richard Titmuss quien en 1958 realizó el temprano esfuerzo de análisis y clasificación de los Estados de Bienestar con modelos en pugna, los cuales denominaría: modelo residual, remunerativo e institucional. A posterior, uno de los referentes que ha desarrollado teoría, a nuestro entender más acabadamente, en torno a esta temática ha sido Esping Andersen (1993). Un aspecto central en su teoría se encuentra en que ya no constituirá el gasto público la variable determinante para analizar la estructuración de los Estados de Bienestar sino, más bien, será la desmercantilización, la estratificación y el empleo. Así, este autor desarrolla un enfoque teórico que permite analizar ordenamientos cualitativamente diferentes, en los cuales participan, en distinto grado, Estado, mercado y familia. A partir de estos tres componentes, elabora la noción de “*régimen de Estados de bienestar*”. En consecuencia, los modelos que desarrolla se denominan: “Liberal”, “Conservador” y “Socialdemócrata”.

⁵ Reflexiones en torno a ello pueden encontrarse en: Belmartino, S; Levin, S; Repetto, F “Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso” 2001.

⁶ Este apartado fue elaborado en base a las consideraciones vertidas en el documento del CELS denominado “*Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*” 2004.

social que tendrá el carácter integral e irrenunciable. En especial la ley establecerá el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales, con autonomía financiera y económica administrada por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la compensación económica y familiar y el acceso a una vivienda digna”.

Asimismo, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) establece en su artículo 9.1 que *“toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.*

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) reconoce que: *“ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no tiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el art. 9, que dice lo siguiente: “los Estados Partes en el Presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social” y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones por vejez”.*

Si bien el art. 9 del mencionado Pacto no precisa la índole ni el nivel de protección que debe garantizarse, en el término “seguro social” quedan incluidos de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas. En el mismo sentido, de acuerdo a los desarrollos del Comité, *“para dar pleno cumplimiento al mandato del art. 9 del Pacto (...) los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos”.*

La explicitación del encuadre legal tanto en relación a los Derechos Humanos en general, como a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en particular, vinculados a la problemática bajo estudio, nos permite analizar a la luz de este enfoque la lógica que subyace en

los tipos de prestaciones a la vejez, otorgadas actualmente. Esto posibilita, básicamente, pensar a los derechos sociales como horizonte normativo.

Discusión en torno a los derechos económicos, sociales y culturales

Para dar comienzo, debemos presentar una discusión en torno a los derechos económicos y sociales vigente, reconociendo dos posturas teóricas marcadamente diferenciadas. Una de ellas considera que éstos no se tratarían propiamente de derechos. En esta posición podemos reconocer entre otros referentes a von Hayek, Barbalet⁷, o Zolo⁸. La justificación para tal postura la encuentran en que tales derechos al no constituirse como prohibiciones de lesión, sino más bien obligaciones de prestación positiva, lo cual implica un accionar, por lo mismo no es formalizable ni universalizable, "...y cuya violación, por el contrario, no consiste en actos o comportamientos sancionables o anulables sino en simples omisiones, que no resultarían coercibles ni justiciables" (Abramovich y Courtis s/f: 9).

En oposición a lo mencionado, en la postura que sostienen Abramovich y Courtis, a la cual adherimos en este trabajo, no existe ninguna diferencia de estructura entre los distintos tipos de derechos fundamentales. Dicho esto, argumentan que: "ciertamente son exigibles, es decir, sancionables o al menos reparables, ante todo los comportamientos lesivos de tales derechos (...) pero también son o pueden tornarse justiciables las violaciones de los mismos derechos consistentes en omisiones, es decir, en la falta de la prestación que constituye su objeto y cuya exigibilidad en juicio es posible garantizar en la mayor parte de los casos" (s/f:10).

En directa relación con lo antedicho, debemos considerar, tal como el Informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) lo sostiene "la importancia de establecer normas de derechos humanos aplicables al conjunto de las políticas públicas, con particular énfasis, en las

⁷ La perspectiva que Barbalet sostiene no reconoce a los derechos sociales como derechos. Así el autor presenta tres argumentos: "a) los derechos sociales no son por sí mismos derechos de participación en una 'comunidad nacional común', sino 'oportunidades condicionadas' que hacen posible esa participación; b) mientras que los derechos civiles y políticos son necesariamente universales y formales, los llamados derechos sociales tienen sentido sólo cuando se conciben como reclamos de beneficios sustanciales y nunca pueden ser universales sino particulares y selectivos; c) los derechos sociales están condicionados (mucho más que los derechos civiles y políticos) por la existencia de una economía desarrollada, una estructura administrativa y profesional y una base fiscal efectiva" Extraído de Zolo, D "La ciudadanía en una era poscomunista" 1997 pág. 128

⁸ Este autor sostiene que "...si a los derechos al empleo, la educación y la salud se los pudiera reclamar como derechos en el sentido estricto del término –es decir, si se los pudiera formalizar legalmente y poner en vigor por medio de tribunales-, seguramente entrarían en conflicto con la lógica de la libertad y el mercado" Extraído de Zolo, D op.cit. 1997. pág. 129.

de transferencias de ingresos y de superación de la pobreza. Al respecto, la inserción de la perspectiva de derechos humanos debería trascender a los programas aquí analizados e incorporarse en la discusión sobre la necesidad de desarrollar acciones concretas tendientes a reducir los niveles de pobreza y de indigencia existentes en el país, y de garantizar efectivamente acciones de inclusión social” (2007: 330).

En dicho Informe se presenta también un análisis del escenario socio-laboral actual que sirve de marco para analizar la problemática bajo estudio. Allí se explicitan diversos aspectos estructurales, entre los que se destacan la situación de trabajo informal y sus elevados índices actuales⁹.

Asimismo, el Informe señala que dada la gran proporción de personas en situaciones de vulnerabilidad social, la atención de las problemáticas sociales necesita de una fuerte trama institucional y precisas regulaciones, las cuales superan ampliamente las políticas asistenciales /focalizadas que se han implementado en la materia. Así, si bien el escenario socio-económico del año 2002 no tiene las mismas características que el actual, no obstante permanecen elevados los niveles de pobreza¹⁰.

La lógica asistencial: el Programa Adulto Mayor Más

Este apartado pretende exponer, de manera sucinta, un análisis de la lógica subyacente en el diseño del Programa Adulto Mayor Más.

El Programa Adulto Mayor Más (en adelante PAMM) fue creado en el año 2003¹¹. El mismo tiene como ‘población beneficiaria’¹² a aquellas personas en estado de vulnerabilidad

⁹ “Si bien los índices laborales avanzan en la dirección correcta, se evidencian varias cuestiones estructurales que no registran signos de resolución (...) la elevada proporción de trabajadores informales, un 43%, y de asalariados sin descuento jubilatorio, que en la actualidad se encuentra en alrededor del 44% del total”. Informe CELS 2007 pág. 32.

¹⁰ “De acuerdo con la información oficial disponible, relativa al primer semestre de 2006, el 31,4% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza”. Informe CELS 2007. pág. 311

¹¹ El marco es la ley 13478 de pensiones no contributivas, vigente desde 1948. Conjuntamente, el decreto que posibilita el Programa es el 582 del 2003.

¹² En este apartado utilizaremos la terminología que la propia normativa establece para referirse a los destinatarios del Programa. A través de ella, se deja al descubierto la lógica asistencial que prevalece en el diseño y que se transforma en una práctica de intervención específica que reproduce tal lógica.

social que se encuentren sin amparo previsional o no contributivo, y que posean una edad de 70 años o más. La normativa establece que “...*los peticionantes deben acreditar que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia; que ni él ni su cónyuge están amparados por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo*” (CELS 2004:18).

Conjuntamente “entre otros requisitos, el decreto 582/03 dispone que los peticionarios deben acreditar identidad, edad, y nacionalidad mediante el DNI; en el caso de los argentinos nativos o naturalizados, una residencia continuada en el país de, por lo menos, cinco años anteriores al pedido del beneficio; y por último, no encontrarse detenido a disposición de la justicia” (CELS 2004:18).

En el mismo sentido, el mencionado Informe detalla rigurosamente los numerosos requisitos exigidos del siguiente modo: “para iniciar el trámite deben presentar: a) Documento Nacional de Identidad propio y del cónyuge o concubino con el domicilio actualizado, y fotocopia del CUIL; b) fotocopia de testimonio de sentencia de divorcio o información sumaria que acredite separación de hecho, aclarando si recibe o no una cuota alimentaria; c) fotocopia del certificado de defunción del cónyuge y/o concubino; d) declaración jurada del solicitante donde conste si posee ingresos y bienes; e) recibo de sueldo, jubilación y/o pensión de familiares obligados (convivan o no) hijos mayores de edad, nietos mayores de edad, yernos, nueras, padres, hermanos; si trabajan por cuenta propia, adjuntar declaraciones juradas de ingresos (con las firmas certificadas por autoridad competente); si no trabajan por estar discapacitados, adjuntar certificado médico; f) con respecto al cónyuge o concubino, comprobante de ocupación e ingresos; g) original y fotocopia del contrato de locación (aunque no esté vigente) y recibo de alquiler (original y fotocopia del último); y h) constancia de cesión de vivienda, certificada la firma por la autoridad competente” (2007:324).

Como puede observarse, la compleja serie de requisitos impuestos por el PAMM nos habla de la lógica asistencial que conlleva, la cual se presenta con una rigurosa prueba de medios (means tested) que debe acreditar todo aquel que pretenda acceder a este tipo de ‘beneficio’¹³.

¹³ “El trámite para incorporarse al PAMM se inicia personalmente en el Centro de Atención Personalizada (CAP) correspondiente al domicilio del peticionante. La distribución geográfica de los CAP es dispar: en muchas provincias existe un solo CAP, en otras dos, y solamente la provincia de Buenos Aires posee dieciocho. Ello implica

Sumado a lo antedicho, cabe destacar que la reglamentación no establece pautas que permitan determinar ciertamente en qué casos los recursos que posee el peticionante, o los parientes obligados a prestar asistencia alimentaria, permiten la subsistencia del grupo familiar en cuestión, por lo tanto se transforma en una causal de denegatoria de la solicitud.

De lo anterior se desprende que la multiplicidad de requisitos formales que debe cumplir un potencial 'beneficiario' es tan grande que se transforman en importantes barreras o filtros de 'autoexclusión'¹⁴.

Por tanto, "la extrema complejidad que supone reunir toda la documentación exigida se transforma en una barrera infranqueable que impide no sólo la obtención de la pensión, sino que obtura la posibilidad de dar inicio al trámite. Así, sólo aquel potencial receptor que posea un fuerte acompañamiento de algún voluntario, familiar u organización social cercana se encontraría en condiciones de acceder al programa" (CELS 2007: 326).

En relación a este punto, corresponde mencionar que el PAMM se afirma, desde el plano discursivo, en la consagración de derechos. Por tanto, siguiendo tal lógica, el Informe del CELS (2007:313) sostiene: "en este sentido, resulta necesario señalar que la consagración de un derecho subjetivo implica tanto la imposición de obligaciones para el sujeto pasivo como el reconocimiento a su titular de la potestad de exigir el cumplimiento de aquéllas ante un tribunal de justicia"¹⁵.

que, en la mayoría de los casos, el posible receptor deba trasladarse a muchos kilómetros de su hogar para iniciar el trámite. Si bien el trámite es gratuito los peticionantes deben incurrir en numerosos gastos no sólo para dirigirse al CAP sino también para obtener la totalidad de la documentación requerida". Informe del CELS 2007 pág. 324

¹⁴ "Esta barrera se torna aún más evidente, en la exigencia a los migrantes que acrediten 40 años de residencia en el país, como también en la disposición que imposibilita que ambos cónyuges tramiten la pensión aun reuniendo los demás requisitos, al establecerse que sólo uno de ellos podrá tramitarlo, con el agravante de que se trata de un beneficio personal, que caduca con la muerte del beneficiario. En consecuencia, ante el fallecimiento del titular, el cónyuge superviviente debe tramitar nuevamente la pensión por vejez, lo que es a todas luces irrazonable. Estas restricciones importan un tratamiento desigual por parte del Estado a individuos que se encuentran en idéntica situación, sin criterio de razonabilidad alguna, conducta expresamente vedada por el art. 16 de la CN y normas de pactos de derechos humanos. En efecto, el PAMM establece la imposibilidad jurídica de que ambos cónyuges accedan al sistema de pensiones por vejez, a la vez que impone un trato discriminatorio e inconstitucional para con las personas de nacionalidad extranjera. Estas distinciones no responden a una justificación objetiva y razonable que se relacione con el fin de la norma. De hecho, tal justificación ni siquiera se ha intentado". Informe CELS 2007 pág. 325.

¹⁵ "Al respecto el propio Comité DESC ha establecido que "cuando un derecho reconocido en el pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del Poder Judicial, es necesario establecer recursos judiciales" (Comité DESC, Observación General n° 9, La aplicación interna del Pacto, E/C.12/1998/24, punto 9). Así, cuando la posibilidad de lograr una reparación ante un caso de violación de derechos económicos, sociales y culturales o exigir

En línea general, en relación al diseño de las pensiones no contributivas, como tipo especial de beneficios, obligan a la realización de una cruda y exhaustiva prueba de medios para su otorgamiento¹⁶. Por tanto, en el apartado que tiene por propósito presentar las implicancias de una de las transformaciones acaecidas en materia previsional, se analizarán brevemente las consecuencias a nivel de acceso y derechos en relación a estas prestaciones.

Dado este escenario, a continuación y de manera sucinta, presentaremos una de las últimas transformaciones acaecidas en la política de previsión social a partir del año 2005.

La lógica de derechos¹⁷

I. Breve marco para comprender el nuevo enfoque previsional¹⁸

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

Al analizar la protección social en nuestro país, se observó que cuantiosas poblaciones en la última década se encontraron imposibilitadas de acceder a una prestación jubilatoria. En consecuencia, estos procesos de exclusión del sistema previsional han tendido a redefinir y rediseñar la política previsional, la cual se comenzó a perfilar a partir del año 2003.

el cumplimiento de la obligación debida por parte de un Estado no pueda lograrse sin una intervención del Poder Judicial, los Estados deben garantizar la provisión de recursos judiciales adecuados” Párrafo extraído del Informe CELS 2007. pág. 313

¹⁶ En relación a ello podemos citar el trabajo de Bourdieu “La miseria del Mundo” dado que allí el autor describe y analiza el tipo de interrogatorio (más de 300 preguntas a responder, diversos formularios para llenar y documentación a presentar) al que debe someterse una persona que solicita en Francia la Renta Mínima de Inserción. Al respecto plantea el autor: “... el interrogatorio llevado adelante en la lógica de la sospecha, trata al encuestado como disimulador y simulador potencial al que hay que pescar en la trampa”. 1999. pág. 546

¹⁷ En torno a ello señala Cecilia Del Bono (2004:3) “no es casual, en este contexto, que en los recientes debates en el campo de las ciencias sociales el tema de la ciudadanía, la cuestión de los derechos en general, y de los derechos sociales en particular, hayan ganado ostensible fuerza persuasiva. Nos encontramos, por lo tanto, en un momento político y académico propicio para reflexionar acerca de ésta y otras cuestiones”.

¹⁸ Aquí se hace referencia al término enfoque para designar el diseño institucional que adopta la previsión social en un momento histórico determinado.

Esta tendencia que redefine –parcialmente- la lógica contributiva que ha primado en la previsión social reconoce múltiples causas, entre las cuales podemos destacar como prioritarias: la crisis del mercado de trabajo y el impacto en la caída de la cobertura provocado por la Reforma estructural de la previsión acaecida en 1994. Ambos fenómenos impactaron de manera directa al sistema de seguridad social en su conjunto, y particularmente al subsistema previsional.

Como marco analítico para comprender la crisis del mercado de trabajo, contamos con los aportes realizados por Beccaria (2006; 2007). Este autor, nos permite analizar la creciente heterogeneidad interna que sufre el trabajo en la Argentina actual, la progresiva expansión de la subocupación y precariedad y, con ello, el surgimiento de nuevas modalidades de inserción laboral/ocupacional. Especialmente se hace referencia a un número creciente de población que debe recurrir a estrategias de cuentapropismo, asociaciones productivas informales y micro emprendimientos, principalmente en el sector servicios.

Por su parte, en relación a la estrepitosa caída de la cobertura previsional, provocada por la Reforma estructural de la previsión en 1994, contamos con diversos estudios realizados por el CIEPP¹⁹, reconociendo especialmente los trabajos de referencia de Lo Vuolo y Goldberg donde analizan el panorama preocupante del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, presentando las cifras de aportantes de fines de 2001, dado que el SIJP recibió solamente los aportes del 28% de los trabajadores que están registrados, sea en el régimen de reparto o en el de capitalización. Conjuntamente, sólo el 10% de quienes trabajan en forma autónoma se está ‘ganando’ el derecho a la jubilación. Como se sugirió previamente, esta problemática ha sido provocada en gran medida por el incremento del desempleo abierto, del subempleo, del empleo no registrado y al empeoramiento en la distribución del ingreso.

Los datos brindados, de algún modo, nos invitan a reflexionar en torno a la posibilidad de sostener como mecanismo único que garantiza la solidaridad los tradicionales enfoques ocupacionales, con fuerte lógica contributiva, en el actual contexto de crisis del mercado de

¹⁹ Centro Interdisciplinario de Estudios en Políticas Públicas. Los trabajos de referencia son: Lo Vuolo, R y Goldberg, L (2002) “*Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional*”. CIEPP N° 35 Julio y Lo Vuolo, R; Barbeito, A; Rodríguez Enriquez, C (2002) “*La inseguridad socioeconómica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina*”. CIEPP. Documentos de Trabajo N° 33

trabajo, y el endurecimiento de los requisitos de acceso²⁰ a posteriori y consecuencia de la Reforma estructural de la previsión en 1994.

En los próximos apartados, los cuales tienen por propósito exponer las principales características del nuevo enfoque previsional, como así también, estudiar el impacto que conlleva a nivel de derechos sociales, se pretende dejar un esbozo acerca de las implicancias de la incorporación al sistema previsional de nuevos grupos poblacionales, antes excluidos, por encontrarse imposibilitados de cumplimentar los requisitos exigidos legalmente.

II. Características del nuevo enfoque: el Plan de Inclusión Previsional

A partir del año 2005 se implementaron una serie de medidas (leyes y decretos) que vinieron a convivir con la lógica de capitalización imperante desde hacía más de una década. El cambio más destacado se visualizó en la flexibilidad de los requisitos obligados de acceso al sistema previsional, los que se habían visto fuertemente endurecidos a posteriori y como consecuencia de la reforma de 1994.

A fines del año 2004 se sancionó la Ley 25994 la cual permitió acceder a la prestación jubilatoria a aquellas personas que tenían los aportes pero le faltaban cinco años de la edad prevista legalmente. Esta se denominó *Prestación Jubilatoria Anticipada*. No obstante en el artículo 6º, de esta misma ley, se establece la posibilidad de una *Moratoria previsional*, la cual sostenía como requisito cumplir con la edad legal exigida al 31 de diciembre de 2004, en la que se establece 60 años para la mujer y 65 años para el varón. De este modo la Ley 25994 y el decreto 1454/05 establecen un “*plan de facilidades de pago que permite a los trabajadores autónomos acceder al beneficio jubilatorio en forma simultánea a la cancelación de sus deudas de aportes previsionales*”. La misma finalizó el 30/04/07²¹.

²⁰ Aquí se hace referencia a la ley 24.241, vigente desde el año 1994. La transformación estructural de la política previsional, instrumentada mediante esta legislación, crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). En consecuencia, se estableció como requisito una edad mínima según sexo y el cumplimiento de treinta años de servicios con aportes.

²¹ (decreto 1451/2006, art. 1).

El decreto 1454/05 estableció una moratoria permanente por los períodos 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. De este modo, la moratoria estableció un plan de facilidades de pago mediante el cual, las personas que se acogieran, pudieran pagar en cuotas la cantidad de años de aportes que le faltaran para completar los treinta años de servicios. Para ello, se calculaba el monto de la deuda que la persona tenía con AFIP. Así se establecía el valor de la cuota mensual y se formalizaba el acogimiento a la moratoria que se pagaría mensualmente, devengándose del haber jubilatorio que se recibiera.

La prestación en sus comienzos puede no ser completa²², sin embargo permite algún grado de cobertura previsional, otrora impensada por los pasivos sin aporte. En relación a este punto, en el próximo apartado se reflexionará sobre posibles implicancias sociales del actual enfoque.

El análisis que cabe en este apartado se relaciona con lograr establecer una diferenciación, en relación a las poblaciones que acceden, posibilitadas por la actual legislación. Por un lado la incorporación al sistema jubilatorio de poblaciones que se encuadran bajo las categorías sociológicas²³ definidas tales como: informalidad laboral, desempleo, subempleo, entre otras, todas generadas a consecuencia del modelo económico y social excluyente, instaurado a partir de los noventa. Es decir, los grupos poblacionales con trayectorias laborales precarizadas. Sin embargo, por otro lado, también posibilita la incorporación de grupos poblacionales *históricamente imposibilitados de efectuar aportes regulares*, entre ellos se hace referencia al empleo doméstico, las amas de casa, las trabajadoras temporarias de la agroindustria, entre otros grupos.

²² Con ello se hace referencia a aquellos casos donde el aporte es nulo o exiguuo.

²³ Se consultó al respecto Grassi, E; Hintze S; Neufeld, M “Políticas Sociales: Crisis y ajuste estructural” 1994.

III. Implicancias del Plan de Inclusión Previsional²⁴ a nivel de derechos económicos y sociales

Actualmente, ciertas corrientes ideológicas propugnan que el siglo XXI sea el siglo de las obligaciones -dado que el XX fue ‘el siglo de los derechos’- lo cual, a nuestro modo de ver, profundiza más aún la conflictividad social. Entendemos que al encontrarnos insertos en un escenario preponderante de ‘políticas sociales que encallan en los márgenes’ -en palabras de Castel- no es sensato continuar desconociendo e invisibilizando derechos sociales²⁵.

Tal como se anticipó en el apartado anterior, podemos reconocer, de manera preliminar, que el Plan de Inclusión Previsional facilitó el acceso de poblaciones heterogéneas, entre las que se destacaron las trayectorias laborales precarizadas, como consecuencia de la flexibilización laboral instaurada a partir de los noventa en nuestro país, como así también la incorporación de poblaciones que históricamente se encontraron excluidas del sistema previsional, dada su lógica rigurosamente contributiva.

Sin embargo, también debemos reconocer que el sistema de moratoria implementado, como mecanismo de efectivización del Plan de Inclusión Previsional, trae aparejado que cuántos más años se le adeuden a la AFIP mayor será el valor de la cuota mensual que deberá abonarse y, por ende, menor el ingreso a percibir. La consecuencia social directa que puede apreciarse, es que las poblaciones históricamente excluidas de la posibilidad de efectuar aportes regulares son las que obtienen, en la actualidad, menores niveles de ingreso en su prestación jubilatoria.

A continuación se presentarán algunos aspectos sintéticos relacionados al nuevo enfoque.

En primer lugar destacamos que se construyó una agenda pública que visualiza la vejez. De este modo, se estaría logrando el reconocimiento de derechos de sectores históricamente

²⁴ Como previamente se explicitó, se denomina técnicamente Moratoria Previsional.

²⁵ En relación a esta tensión Kymlicka y Norman desarrollan un análisis muy interesante en “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. En La Política # 3. Revista de Estudios sobre Estado y Sociedad. 1997.

postergados: en primer lugar la vejez en condiciones de indigencia, pero también la vejez pobre (a consecuencia de abandonar el mercado laboral informal por avanzada edad)²⁶.

Nótese en torno a ello, tal como quedó expuesto algunos apartados atrás, que el Programa Adulto Mayor Más, como política asistencial, tiene como ‘población objetivo’ la vejez en situación de indigencia, antes que de pobreza²⁷. Esto se observa en el requerimiento de demostración –certificación mediante- de un estado de vulnerabilidad extrema para su acceso efectivo.

Retomando lo antedicho, y siguiendo a Bobbio, “en los derechos sociales han aparecido nuevos personajes como sujetos de derecho antes desconocidos” (1991: 118). Esto nos lleva a reflexionar sobre las condiciones sociales que posibilitaron el surgimiento de este enfoque previsional, es por ello que debemos reconocer – tal como nos sugiere el autor- las diferentes luchas sociales que se han generado para posibilitarlo²⁸, como así también las variables relacionadas al crecimiento económico, entre otras condiciones que han influido en el contexto de surgimiento de tal normativa.

Por otra parte, a consecuencia de la implementación del Plan de Inclusión Previsional, nos preguntamos si se abrirá la posibilidad de superar una asociación que no es novedosa pero sí perjudicial: conjuga vejez en condiciones de pobreza con responsabilización individual, como así también culpabilización ante la falta de medidas preventivas en materia previsional, dada la ‘nula anticipación’ ante condiciones desventajosas futuras.

²⁶ En relación a esto Castel señala: “El sentimiento de inseguridad es la conciencia de estar a merced de ciertos acontecimientos. Por ejemplo la incapacidad para ganarse la vida trabajando -ya sea por enfermedad, por accidente, por desempleo, o por cese de actividad en razón de la edad- cuestiona el registro de la pertenencia social del individuo que extraía de su salario los medios para su subsistencia a partir de sus propios recursos.” Castel “*La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* 2004. pág. 35.

²⁷ Un trabajo que evidencia esta afirmación es el de Pilar Arcidiácono denominado “Programas Familias por la inclusión social: brecha entre discurso y práctica” Ponencia presentada al Octavo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. 2007.

²⁸ Aquí se hace referencia a la convocatoria efectuada por la CTA en el año 2003 para la generación del documento “La seguridad social es un derecho”. La propuesta implicaba una reforma integral y estructural que planteaba la disolución del sistema de capitalización con el propósito de financiar un nuevo sistema público. En este marco, el diputado Lozano presentó un proyecto de ley en 2004 para otorgar una jubilación ordinaria universal sin prueba de medios, para todos los mayores de 65 años. Al respecto puede consultarse el trabajo de Del Bono, Cecilia (2004) “Reconocer los derechos sociales: Asignación universal a menores y mayores sin cobertura previsional”. Instituto de Estudios y Formación CTA. Por otra parte, también desde el ARI se generaron propuestas en relación a ello. Otro proyecto de reforma que cabe destacar es el del CIEPP, generado por Lo Vuolo y Goldberg, en donde proponen un ingreso universal e incondicional a la vejez, reconociendo actividades socialmente útiles.

Históricamente, en materia previsional existieron dos categorías dadas por el enfoque contributivo: los “aportantes” y los “no aportantes”. Desde este trabajo entendemos que la categoría de “no aportante” no permite indagar las causas sociales que le dan origen a tal posición y permiten su reproducción, generando posiciones enfrentadas y antagónicas. En estricta relación con lo antedicho, corresponde revisar también la idea, fuertemente instalada, de actitud de desconfianza en el sistema de seguridad social para explicar la falta de aportes²⁹. En torno a ello nos preguntamos: ¿acaso la actual legislación brindaría el puntapié inicial que permitiera evidenciar la necesidad de superar posiciones inflexibles, que no cuestionan el origen social de tales posiciones, como así tampoco estudian las condiciones que permiten la transformación de esos lugares caracterizados por el no acceso al sistema?.

Asimismo, tiene sentido sostener un enfoque contributivo existiendo un 50% de población no cubierta?³⁰. Ésta es la pregunta de algunos especialistas en previsión. En torno a ella, el primer punto que queremos destacar es que la problemática es muy compleja, ya que intervienen aspectos no sólo económicos y políticos, sino también culturales, los cuales han impreso históricamente en el sistema cierta lógica inflexible, la cual fragmentaba a la clase pasiva. Consideramos que es tiempo de redefinir socialmente qué situaciones son indeseadas para activar la intervención del Estado en ellas y así posibilitar condiciones de vida dignas para conjuntos poblacionales mayores. Siguiendo a Castel (2004) concebimos necesario profundizar la función del Estado como ‘*reductor de riesgos sociales*’.

Actualmente, la discusión en esta temática pasa por cuestionar si la seguridad social debe permanecer atada al mercado de trabajo o desligarse de él. Consideramos que lo primero que debemos comprender es que el mercado de trabajo actual no es el de antaño, con lo cual, no podemos seguir respondiendo con los mismos elementos del pasado, los cuales han generado cuantiosas poblaciones repeladas de la seguridad social. Asimismo, tal discusión

²⁹ En relación a ello Roca, E señala: “este resultado del “nuevo régimen” creado por la Ley 24241, ha llevado a algunos defensores del sistema de capitalización (Banco Mundial, entre otros) a explicar el fracaso en una actitud de desconfianza de la población en el sistema de seguridad social y por tanto aceptar o elegir estar fuera de la cobertura. Sin embargo en un estudio que se realizó en base a una encuesta sobre informalidad llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el INDEC y dicho Banco, dio como resultado que en el caso de los asalariados un 95% no tuvieron alternativa a su trabajo en negro y el caso de los autónomos más del 60% respondió no aportar por razones económicas y no por desconfianza en el sistema” (2007:19).

³⁰ En relación a ello señala Rofman “En el futuro, la baja cobertura de los trabajadores activos generará una caída de la cobertura de los trabajadores de edad más avanzada. Este hecho implica graves consecuencias en materia de política social (debido a que puede cuestionarse la efectividad de un sistema de pensiones que cubre a menos del 50% de la población objeto). Para profundizar en el análisis ver Rofman, R. “El sistema previsional y la crisis de la Argentina” Documento de Trabajo N.7/2003. www.bancomundial.org.ar

pierde de vista que la crisis presente no puede entenderse sólo como un '*desajuste temporal*' del mercado de trabajo, sino que alcanza a las propias bases de sustentación del modo de organización social³¹.

Un concepto fuertemente vinculado a la temática bajo estudio es el de *ciudadanía social*, entendiendo ésta como: “un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales siempre cambiantes en una comunidad” (Levín, 2002:359). Consideramos que esta noción nos permite vislumbrar, en ese vínculo jurídico, una forma de interpelar a los ciudadanos/as desde otro lugar, -ya no desde la asistencia-, como tampoco por el derecho dependiente del estado civil³².

En relación a lo mencionado detectamos que dada la forma de intervención en lo social hegemónica durante el siglo XX existió un sólo tipo de trabajo reconocido legítimamente que permitió acceder al contrato intergeneracional de la previsión social, no una variedad de formas respecto de éste. Aquí se hace referencia al trabajo formal y estable. A consecuencia de ello, se ha logrado invisibilizar en el ámbito previsional a todas aquellas prácticas laborales que no encuadraban en la categoría a priori definida. A partir de comprender el peso de esta noción, que podemos denominar aquí preliminarmente como 'trabajo hegemónico' para la política social, consideramos que será prioritario romper con esta lógica para entender desde otra perspectiva la falta de aportes y, como consecuencia, los elevados niveles de exclusión de la previsión social, los cuales interpelan al Estado en su función de garante de la seguridad social. Es por ello que entendemos que primando esta noción de 'trabajo hegemónico', como contrapartida, se haya logrado la invisibilización social de todas aquellas formas que no se atienen a él.

En el mismo orden de ideas, señala Young (1996: 122) la noción de "*situación laboral típica*", este concepto permite comprender la exclusión de otras modalidades de trabajo las cuales "...desafían el mismo paradigma de trabajador normal, sano...". Esta autora además

³¹ Se consultó al respecto el trabajo de Giosa Zuazúa, N "La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo" CIEPP. 2006.

³² Al respecto Levín analiza: "El acceso a los derechos sociales asociados con la condición de trabajador, principalmente hombres, como seguridad social, previsión social y asignaciones familiares se veía condicionado por el vínculo matrimonial, dependiendo de la calidad de la protección de la situación laboral del cónyuge" Extraído de "Ciudadanía social y género en Argentina: entre las restricciones y los nuevos derechos", en Revista de estudios de género. La Ventana. N° 15.2002. Pág.369

analiza que tal diferenciación no es ‘natural’ sino que forma parte de prácticas establecidas socialmente y, por ende, constituyen “*prácticas convencionales*”.

En efecto, todas las otras formas de trabajo que se encontraban fuera del sistema formal quedaban excluidas inmediatamente del derecho a percibir un beneficio jubilatorio futuro. A consecuencia de lo mencionado, podríamos preliminarmente sugerir que la política previsional bajo estudio permitió la incorporación de nuevos sujetos sociales históricamente apartados del sistema. En estricta relación con lo antedicho, consideramos que si actualmente existiera un genuino cambio de enfoque, el trabajo formal ya no podría ser considerado como el mecanismo exclusivo de acceso a la previsión social, con lo cual provocaría un punto de inflexión que permitiría superar algunas fuentes de discriminación³³.

Cabe destacar que la política previsional reseñada y los arreglos institucionales que se generaron para atenderla permitió el ingreso de un grupo poblacional importante³⁴, el cual estaba ubicado en una brecha de muy difícil superación, ya que eran adultos mayores ‘muy ricos’ para acceder a una pensión no contributiva³⁵ y muy pobres para una jubilación obtenida como consecuencia de cumplimentar treinta años de aportes.

En torno a esto, y en directa vinculación con el apartado que presenta la lógica del Programa Adulto Mayor Más, cabe señalar que las pensiones no contributivas son consideradas más bien ‘favores’ que se le solicitan al Estado antes que como derechos de ciudadanía.

Ahora bien, pese a las múltiples limitaciones que puedan reconocerse en el Plan de Inclusión Previsional, sugerimos preliminarmente que el mismo posibilitó un punto de disloque relativo presentado a nivel de derechos previsionales, conformando sujetos de derecho donde otrora reinaba la asistencia, o bien una ciudadanía social dependiente.

³³ En especial se hace referencia a la discriminación de género, como así también a la de trabajo informal.

³⁴ Según datos brindados en los medios de comunicación, y corroborado por informantes clave vinculados al Programa de Asistencia Previsional Provincial (PAPP) sólo en Mendoza en el mes de enero de 2007 se contaban ya iniciados alrededor de 45.000 expedientes. Asimismo, los datos a nivel nacional indicarían que la política bajo estudio otorgó prestaciones previsionales alrededor de 1.4 millones de adultos mayores.

³⁵ En relación a este punto señala Rofman: “Un esquema no contributivo actualmente vigente otorga beneficios a las personas mayores de 70 años que carezcan de otros ingresos. Dicho programa también otorga beneficios a otros grupos tales como personas pobres con discapacidad, mujeres con siete hijos o más, veteranos de la guerra de Malvinas y, componiendo el grupo mayoritario, personas beneficiadas discrecionalmente por los miembros del Congreso. La focalización es deficiente y el presupuesto disponible no alcanza para satisfacer la demanda, lo que resulta en extensas listas de espera para obtener un beneficio. Hay aproximadamente 40.000 beneficiarios en la categoría de edad avanzada y la información que resulta de una encuesta especial realizada en 1997 indica que casi el 5% de la población mayor de 65 años (alrededor de 185.000 personas) percibe este beneficio (Bertranou y Grushka, 2002, citado por Rofman 2003).

Tal como señala Levín, al analizar la problemática de género “como componente de la ciudadanía no se agota con el reconocimiento normativo de tal situación, no se trata sólo de contar con normas favorables a este proceso, sino que depende además de conductas y valores” (2002: 382). Ahora bien, extrapolando esta idea hacia la efectivización de derechos sociales, consideramos que esta incorporación de conductas, valores y –sumamos nosotros, mecanismos institucionales-, nos permite pensar la problemática bajo estudio desde un nuevo lugar, dado que entendemos que es en esos tres planos donde se presentan los más grandes desafíos y oportunidades.

En relación con lo expuesto, es oportuno recordar lo postulado por CEPAL en torno al pacto de protección social centrado en la promoción de los derechos sociales, el cual “debe incluir tres componentes claves que hacen de la política social un instrumento de fomento de la equidad, a saber: universalidad, solidaridad y eficiencia (...) la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse solo en los términos del ámbito macroeconómico sino, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos” (2000:16).

Por último, lo expuesto permite inferir preliminarmente que la diferencia más marcada entre el Plan de Inclusión Previsional y una pensión asistencial se ubica en el tipo de beneficio otorgado, ya que en el primer caso se accede al status de jubilado, 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 descuento³⁶. Las características expuestas permitirían, en principio, pensar en una distancia relativa con las transferencias de ingresos condicionadas o no condicionadas presentes en la política social a partir de 2001.

³⁶ Denominado técnicamente descuento por Moratoria.

Cuestiones pendientes

Si partimos de la consideración de que vivir protegido no es solo una conquista social o un logro de gobiernos, sino más bien, es exigible como imperativo de la ciudadanía, debemos reconocer que en la actualidad resta aún poner al alcance de todos los adultos mayores las oportunidades de materializar y efectivizar sus derechos sociales. En el mismo orden de ideas, si consideramos que la titularidad de derechos debe guiar la política pública, esto implica tanto la materialización política plasmada en la legislación como en el diseño de la política social en cuestión.

Lo antedicho nos permite inferir que el Plan bajo estudio, si bien trajo aparejado el aumento de la cobertura a corto plazo, ha conllevado algunas limitaciones que deben ser seriamente discutidas. Una de ellas es la limitación temporal impuesta, con lo cual se cubrió el acceso de una sola cohorte. En efecto, el desafío pendiente es la incorporación efectiva de adultos mayores que no han logrado aún el acceso, lo cual implicaría una intervención en pos de remover obstáculos y facilitar especialmente la incorporación al sistema de los grupos históricamente postergados. Conjuntamente, otra de las limitaciones en las cuales se debe intervenir se relaciona con la desigualdad de género presente, muy marcadamente, en la política previsional actual.

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

Reflexiones finales

Este trabajo reconoce la necesidad de volver a colocar a la política social en la agenda pública como problema y la necesidad de reconstruir la política social argentina como complejo estratégico de políticas públicas. De allí que lo desarrollado aquí buscó precisar algunas cuestiones relacionadas a las lógicas que subyacen tanto en la política previsional, como así también, en la de pensiones no contributivas, analizándolas desde la perspectiva de los derechos económicos y sociales.

Así, pretendió dar cuenta de las diferencias existentes entre el Programa Adulto Mayor Más, centrándonos en la lógica imperante de su diseño, en comparación con el Plan de Inclusión Previsional, y considerando que la política previsional actual –finalizado dicho Plan- muestra contornos que podemos reconocer sólo vagamente.

Asimismo, tal como quedó expuesto en el desarrollo del trabajo, al analizar las oportunidades que la política previsional reseñada conllevó, debemos reconocer la creación de derechos sociales en ciertos grupos donde otrora reinara la asistencia y, en consecuencia, la oportunidad de correlacionar los derechos adquiridos y la reivindicación de nuevos derechos. Esto se observa en que una de las consecuencias sociales más destacadas que se pudieron adjudicar al enfoque bajo estudio fue la posibilidad de ‘pensar posible’ la previsión social, puesto que se abrieron nuevos espacios que permitieron reflexionar acerca de a qué beneficios se podía acceder y qué derechos demandar. Es decir, se reconocieron titularidades que posibilitaron capacidad de demanda en el plano normativo.

Sumado a lo antedicho, en relación al desarrollo de los arreglos institucionales que se generaron para atender la legislación, en el marco de la política previsional reseñada reconocemos, tal como supo mostrar tempranamente Polanyi que una simple declaración de derechos no basta, sino más bien se necesitan instituciones que permitan que los derechos se hagan realidad. Resta, a partir de aquí, garantizar mecanismos jurídicos y de política pública que permitan la ampliación progresiva del acceso y la solidaridad de los sistemas de protección social.

Asimismo, lo expresado anteriormente está en directa vinculación con superar la lógica fatal que ajusta los derechos sociales a ‘*conditional opportunities*’ por la economía. Dado que en esta problemática, al igual que con la infancia y tantos otros problemas sociales, urge dar respuestas que no pueden caer en la consideración de derechos sociales determinados, de manera predominante, por la disponibilidad de recursos.

Por todo lo expuesto, nos interesa desde este trabajo pensar en la efectivización de derechos como un avance social en dos niveles, por un lado desde la materialidad que esta situación posibilita, pero también, pensado desde un avance social simbólico que permita la

conquista de nuevos derechos y opere, en simultáneo, como mecanismo de reconocimiento y aprendizaje social para la transformación de situaciones indeseadas.

La materialización de los derechos sociales es problemática, y está mediatizada por el crecimiento y las políticas económicas cuyas reformas determinan grandes diferencias en el acceso a los beneficios, y tienen consecuencias impredecibles y con distintos efectos a corto y largo plazo. Por ejemplo, una transferencia de ingresos no condicionada hacia adultos mayores sin cobertura tiene efectos a corto plazo, mientras una reforma previsional integral es de largo aliento. De allí que lo óptimo sería poder conciliar políticas de corto plazo, garantizando altos niveles de cobertura con una reestructuración de la política previsional en su conjunto, de efecto a largo plazo.

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, V; COURTIS, C “*Los derechos sociales como derechos exigibles*” s/d
- ANDRENACCI, L y REPETTO, F (2006) “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía” en MOLINA, C (editor): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*”. Washington. BID
- ARCIDIACONO, P (2007) “Programas Familias por la inclusión social: brecha entre discurso y práctica” Ponencia presentada al Octavo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET
- BANCO MUNDIAL (2003) “*Desigualdad en América Latina y el Caribe ¿Ruptura con la Historia?*” Washington, D. C.
- BARBEITO, A y LO VUOLO, R (1995) “*La Modernización excluyente. Transformación económica y el Estado de bienestar en la Argentina*” Ed. Losada / UNICEF Bs. As.
- BECCARIA, L. (2006) *Informalidad y pobreza en la Argentina*. Universidad Nacional General Sarmiento. Estimaciones del autor sobre la base de la EPH. INDEC.
- BECCARIA, L. (2007) “*El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos*” en Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina (2002-2007). CEPAL.
- BECCARIA, L. (2007) “*Informalidad y pobreza en Argentina. Una relación compleja*”. Ponencia presentada ante el Octavo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Organizado por ASET. Buenos Aires.
- BELMARTINO, S; LEVIN, S; REPETTO, F (2001) “*Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso*”. En Revista Socialis Volumen 5 Homo Sapiens Ediciones, Argentina.
- BERTIN, H (2003) “*Consensos sociales y reformas previsionales*” Revista del Observatorio Social Número #11: Diciembre/Marzo.
- BERTRANOU, F; SOLORIO, C; VAN GINNEKEN, W (2002) Eds. “*Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*”. Organización Internacional del Trabajo.
- BOBBIO, N. (1991) “*El tiempo de los derechos*” Ed. Sistema. Madrid.
- BOURDIEU, P (1999) “*La Miseria del Mundo*”. Fondo de Cultura Económica. Madrid
- BUSTELO, E (2007) “*El recreo de la Infancia. Argumentos para otro comienzo*”. Siglo XXI Ed..
- CASTEL, R (1997) “*La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*” Paidós. Argentina.
- CASTEL, R. (2004) “*La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Ed. Manantial. Bs As.
- CELS (2003) “*Derechos Humanos en Argentina CELS/ Informe 2002- 2003*”. Ed.Siglo XXI. 1ra Edición. Bs.As.
- CELS (2007) “*Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2007*”. Siglo XXI Ed.
- CELS, (2004) “*Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*”. Colección Investigación y Análisis 2, Buenos Aires.
- CEPAL (2000) “*Equidad, desarrollo y ciudadanía*” (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile.
- CEPAL (2006) “*La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*”. Santiago de Chile.

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. AAPS. Buenos Aires.

DEL BONO, C (2004) “Reconocer los derechos sociales: Asignación universal a menores y mayores sin cobertura previsional”. Instituto de Estudios y Formación CTA.

FAUR, E; CAMPOS, L; PAUTASSI, L; ZIMERMANN, S (2006) *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005.* UNESCO. CELS. Disponible en http://cels.org.ar/common/documentos/informe_UNESCO.pdf

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

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

FRAZER, N (2002) “*Política feminista en la era del reconocimiento. Una aproximación bidimensional a la justicia de género*”. Flacso-Prigep <http://www.fineprint.com>.

GASTRÓN, L. y ANDRES, H. (1995) “*Análisis sociológico del envejecimiento femenino: un entrecruzamiento de los estudios sobre la vejez y los estudios de género*” II Jornadas de Aportes de la Universidad a los estudios de la mujer. Universidad Nacional de La Pampa.

GIOSA ZUAZÚA, N (2006). “*La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo*” Serie Análisis de Coyuntura N° 12. CIEPP. Bs. As.

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

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

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

KYMLICKA, W. Y NORMAN, W. (1997) “*El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente de la Teoría de la Ciudadanía*”. En La Política #3. Revista de Estudios sobre Estado y Sociedad Número 3.

LEVIN, S (1998) “*Trabajo y ciudadanía social: el deterioro de una relación inescindible*”, en Revista Temas y Debates. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR. Año 2 N° 2 y 3. Rosario.

LEVIN, S. (2002) “*Ciudadanía social y género en Argentina: entre las restricciones y los nuevos derechos*”, en Revista de estudios de género. La Ventana. N° 15. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Univ. de Guadalajara. México.

LO VUOLO, R Y GOLDBERG, L (2002) “*Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional*”. CIEPP N° 35 Julio

LO VUOLO, R; BARBEITO, A; RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C (2002) “*La inseguridad socioeconómica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina*”. CIEPP. Documentos de Trabajo N° 33

PAUTASSI, L. (2002). Políticas Sociales ¿Fin del modelo? Cap. VIII *Derechos Humanos en la Argentina. Informe del CELS* Buenos Aires Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_cap_8.pdf

REPETTO, F y ANDERNACCI, 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

ROCA, E (2007) “*Las modificaciones al sistema previsional – Indicios de universalización?*” Ponencia presentada al Octavo Congreso ASET.

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.7/2003. www.bancomundial.org.ar

SIEMPRO (2003) “*Informe situación social de los mayores de 70 años*”. Abril 2003

SOLDANO, D y ANDRENACCI L (2006) Aproximación a las teorías de la política social desde el caso argentino” en ANDRENACCI, L (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. UNGS editorial Prometeo

TODARO, R y YAÑEZ, S (2004) “*El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*”. CEM Ediciones. Chile.

YOUNG, I. (1996) “*Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal*” en *Perspectivas feministas en teoría política*. Ed. Paidós, Barcelona.

ZOLO, D (1997) “*La ciudadanía en una era poscomunista*” En *La Política* #3. Revista de Estudios sobre Estado y Sociedad Número 3.