

PONENCIA:

La política de inclusión previsional en Argentina: Análisis y perspectivas.

AUTORA:

Madera, Nancy (UNSAM/CONICET)

Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar la política de extensión de la cobertura previsional implementada en Argentina durante la última década (2003-2010), cuya orientación y objetivos se plasmaron -principal pero no exclusivamente- en el denominado *Plan de Inclusión Previsional (PIP)*¹.

Esta política es considerada una de las medidas sobre seguridad social más relevantes de la última década, tanto por su alcance en términos de incremento de la cobertura como por la introducción de un innovador principio de universalidad en la lógica históricamente contributiva del sistema de jubilaciones y pensiones.

Para abordar el análisis se describirá el problema que dio origen a la política, se reconstruirá la organización y diseño de la misma, se abordarán las características de su implementación y se evaluarán sus resultados e impactos a la luz de los datos disponibles. A modo de conclusión, se desarrollarán algunas recomendaciones con el objetivo de plantear una perspectiva a futuro para esta política.

¹ El *Plan de Inclusión Previsional* (o Programa de Inclusión Previsional) es la denominación que recibió en Argentina la estrategia de ampliación de la cobertura previsional a través de los programas de jubilaciones anticipadas y por moratoria. También puede considerarse parte de esta orientación el aumento en las políticas asistenciales no contributivas, como las pensiones por vejez e invalidez que otorga el Ministerio de Desarrollo de la Nación, pero incorporarlas al análisis superaba los límites y objetivos de este trabajo.

Problema

El sistema previsional argentino, caracterizado como 'pionero' en materia de seguridad social en América Latina, tuvo históricamente una de las tasas de cobertura más altas de la región (Mesa-Lago,2004:186). Su naturaleza contributiva, su diseño según ramas de actividad y organización en distintas cajas, resultó en un sistema fuertemente determinado por el mercado de trabajo, reflejando tanto su masificación como también su fragmentación y desigualdades. A partir de la década del '80, y a raíz de las modificaciones del mercado de trabajo y el deterioro de las condiciones macroeconómicas del país, esta tendencia creciente de la cobertura comenzó a mostrar los primeros signos de estancamiento y regresión (Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010: 88).

Hacia fines de 1993 una reforma estructural introdujo, junto a la lógica contributiva y de solidaridad inter-generacional que organizaba las transferencias dentro del sistema, una lógica de mercado, a través de la creación de un pilar de capitalización individual gestionado por administradoras privadas. Con la inauguración del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) fueron implementados nuevos parámetros de acceso a las prestaciones, como el aumento de la edad de retiro y los años de aportes, que volvían más restrictivo el ingreso al sistema. La reforma intentó darle una respuesta de mercado al problema de la cobertura, incentivando el ahorro individual a través de las cuentas de capitalización, pero tal proyección se reveló equivocada, y la tendencia decreciente de la tasa de cobertura- entre trabajadores activos y entre

beneficiarios- se profundizó a partir de su implementación (Cuadro 1) (Cetrángolo y Grushka, 2004:25).

Entre los años 2001 y 2005, la tasa de cobertura en la población adulta mayor de 60/65 años cayó a sus mínimos históricos, ubicándose, según estimaciones oficiales, por debajo del 60% (ANSES,2010:4). También se produjo una fuerte caída de la cobertura en términos de la Población Económicamente Activa (contribuyentes), que pasa del 50% al 36% entre 1993 y 2007 (Mesa-Lago, 2009:18).

El relato causal detrás de estos indicadores habla del impacto en términos de desempleo y caída de los ingresos de los procesos de recesión y posterior crisis económica vivida en el país entre 1998 y el 2001. Pero también de los cambios producidos en la estructura del empleo argentino desde la década del '70, la cual pasó de caracterizarse por una mayoría de trabajadores formales y relaciones de empleo estables, a serlo por la creciente informalidad y precarización de trayectorias laborales cada vez más fragmentadas (Bertranou,2004:5). Estos procesos, al afectar directamente la posibilidad de una importante porción de la población económicamente activa de aportar al sistema en forma regular, determinaron al mismo tiempo la caída en el número de ciudadanos con capacidad de cumplir con los 30 años de aportes necesarios para ingresar al sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina (Gráfico 1).

El piso histórico de los indicadores antes mencionados contribuyeron a posicionar las dos dimensiones del problema de la cobertura en el centro de la agenda estatal con respecto a la seguridad social: una referida a la creciente informalidad

y precarización del mercado laboral y la otra, intrínsecamente relacionada con ésta, a la dificultad de una gran parte de la población en edad de jubilarse de cumplir con los requisitos mínimos, en edad o en aportes, para alcanzar una prestación en su vejez. La política de extensión de la cobertura previsional representó la estrategia emprendida por el Estado para incluir en el Sistema Previsional a (1) adultos mayores desempleados que acreditaran los treinta años de servicios estipulados por ley pero fueran cinco años menores a la edad jubilatoria ordinaria (55 años en el caso de las mujeres/60 en el caso de los hombres) y (2) personas en edad jubilatoria a las que les faltaran (o carecieran por completo) de aportes formales al sistema.

Para la primera de las herramientas de política, la **Prestación Previsional Anticipada**, el problema de la cobertura se entrecruzaba con el problema del desempleo y la fragilidad laboral, siendo esta prestación un intento de resolver esta situación para mujeres a partir de 55 y hombres a partir de 60, personas que por su edad se encontraban dentro de una situación de riesgo para conseguir un nuevo empleo (Cuadro 2) (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:9).

El segundo, y más importante, instrumento de la política de ampliación de la cobertura, las **Moratorias Previsionales**, fue también formulado en referencia a problemáticas del mundo del trabajo, como el desempleo y la informalidad laboral. El diagnóstico oficial, plasmado en las normativas y la descripción del programa que realiza el ANSES en su página web² (ANSES:PIP,2011), señaló a la tendencia creciente de estas variables, así como a la lógica económica detrás de

²La referencia (ANSES:PIP,2011) recoge la información que ofrece el organismo sobre las políticas analizadas, la cual es de público acceso y puede ser consultada en <http://www.anses.gob.ar/jubilados-pensionados/pip.php>, (consultado por última vez el 8 de marzo del 2011).

esta dinámica, como las causas de la imposibilidad de millones de personas de, alcanzada la edad jubilatoria, contar con la cantidad mínima de aportes necesaria para acceder a una prestación y quedar, en consecuencia, fuera del sistema. La MP fue diseñada para dar una respuesta ante este problema y su objetivo fue impactar positivamente en la cobertura previsional de adultos en edad jubilatoria.

La política

La política se organizó a través de la formulación de dos medidas principales, que luego se englobarían en el denominado **Plan de Inclusión Previsional**: una fue la **Prestación Previsional Anticipada (PPA)** y estuvo enmarcada en la Ley 25.994, de enero del 2005. Este programa permitía alcanzar un beneficio previsional a adultos mayores, desempleados, a quienes, habiendo cumplido con los requisitos mínimos de aportes, les faltaran cinco años para alcanzar la edad jubilatoria. Este beneficio tuvo un carácter excepcional, y su duración –establecida inicialmente en 2 años- fue extendida, mediante el Decreto 1451/06, hasta el 30 de abril del 2007 inclusive.

LA PPA le brindó a trabajadores desempleados mayores la opción de permanecer en el mercado de trabajo o retirarse y recibir un beneficio igual a la mitad del beneficio normal que recibirían según años y aportes. Una vez transcurridos los cinco años y alcanzada la edad jubilatoria, comenzarían a percibir la prestación completa. La responsabilidad de recibir y procesar las solicitudes, así como de incorporar a los beneficiarios al sistema, quedó en la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

La segunda medida fue conocida como la **Moratoria Previsional (MP)**. La misma fue formulada a través de una multiplicidad de normativas sancionadas a lo largo del tiempo, las cuales, a pesar de su dispersión, mantienen un universo similar de potenciales beneficiarios y persiguen objetivos análogos, razones por las cuales serán analizadas aquí como una unidad -dentro del PIP- que abarca dos instrumentos de política diferentes pero complementarios.

La MP está compuesta por dos tipos de regímenes de regularización de deudas previsionales, la **Moratoria Previsional Permanente (MPP)**, un esquema de carácter continuo re-abierto en enero del 2004 y aún en vigencia; y la **Moratoria Previsional Excepcional (MPE)**, de carácter extraordinario, implementada entre enero del 2005 y abril del 2007³. El antecedente de la MPP data de diciembre del 2003, cuando, a través de la Ley 25.865, fue actualizado, por el plazo de un año, el régimen especial de regularización de las obligaciones provenientes de los aportes previsionales de los trabajadores autónomos⁴ establecido por la Ley 24.476 de 1995. En febrero del año siguiente, un Decreto del PEN (Nro.164/04) transformó esta posibilidad en permanente para trabajadores autónomos incorporados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que tuvieran aportes adeudados o no ingresados, a partir de los 18 años de edad, por el período comprendido entre enero de 1955 hasta setiembre de 1993. El Decreto del PEN Nro. 1454, de noviembre del 2005, buscó compatibilizar las diferentes

³ Estas denominaciones (Permanente, Excepcional) fueron formuladas para los fines de este trabajo, e intentan captar la diferencia principal entre ambos instrumentos de la política.

⁴ Con la categoría de 'trabajador autónomo' estos programas buscan incorporar a aquellos trabajadores que hayan desarrollado sus tareas en relación de dependencia en condiciones de informalidad y carezcan, por lo tanto de aportes previsionales: "Se entenderá por trabajador autónomo, al sujeto **—inscripto o no—** considerado como tal por la ley 24.241 y sus modificaciones" (Ley 25.865/03, Título II, Art.4. negrita propia).

normativas, reforzando el carácter permanente de esta moratoria, que aún continúa vigente.

La Ley 25.994, en su artículo 6, fue la génesis de la MPE, una medida que habilitaba a toda persona en edad jubilatoria, con o sin aportes formales a la fecha de iniciación de la moratoria, se inscribieran en el régimen de regularización para trabajadores autónomos aprobada por la Ley 25.865/03 y pudieran, a través de este mecanismo, acceder a una prestación previsional⁵. Este beneficio establecía por ley una duración de dos años, y fue extendido por decreto del PEN hasta fines de abril del 2007.

La modalidad de implementación de ambas moratorias alcanzó su forma definitiva en julio del 2006, cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la ANSES establecieron, a través de la Resolución Conjunta General No.2091 y No.579, los requisitos que debían observar los trabajadores que buscaban adherirse a estos regímenes de regularización de deudas para la obtención del beneficio previsional.

El funcionamiento de la política exigía que quienes se ampararan en la moratoria aceptaran una deuda por los aportes no devengados ante la AFIP y la ANSES (importe que variaba según los años de aportes que cada persona pudiera establecer) y se unieran a un plan de pago para regularizar esta situación. La resolución antes mencionada convirtió a la ANSES en el principal órgano de gestión de la política, responsabilizándolo de la cancelación de las deudas de los

⁵ La diferencia más significativa entre una y otra es que bajo la moratoria permanente sólo pueden ser 'negociados' aquellos aportes adeudados hasta septiembre de 1993 (fecha de entrada en vigencia del SIJP), un criterio que establece un límite mayor (en términos de aportes efectivos posteriores a esa fecha) para alcanzar los 30 años exigidos por ley. De no modificarse las pautas del régimen, este criterio se volverá un elemento sumamente restrictivo con el paso del tiempo.

trabajadores autónomos con la AFIP hasta la cantidad de 360 pesos mensuales⁶, cifra que el organismo luego descontaría del haber previsional otorgado. Esta decisión simplificó el funcionamiento del programa al evitarle a quienes se acogieran a las moratorias tener que cancelar deudas directamente con la AFIP.

Organizar el pago del haber y los descuentos de la deuda en un mismo acto se transformó en uno de los rasgos más importantes de este instrumento de política, habilitando que los beneficiarios pudieran comenzar a percibir una prestación sin necesidad de pago previo alguno (Arza, 2009:15). A aquellos trabajadores en edad de jubilarse que no alcanzaban el requisito mínimo en términos de aportes este paso los habilitaba a comenzar a percibir un haber previsional de forma inmediata, del cual cada mes, y por el plazo de 60 meses, se les descontaría una cuota de la deuda total.

La MPE representó un importante salto cuantitativo en el número de potenciales beneficiarios en tanto amplió el alcance de la medida a la totalidad de la población adulta en edad de jubilarse, sin especificar requisitos referidos a su historia laboral. En virtud de ello, significó también un salto cualitativo con respecto al paradigma argentino de la seguridad social, al introducir un principio público, de protección estatal a ciudadanos mayores, en un modelo históricamente contributivo, de regulación estatal, basado en la auto-protección de trabajadores formales aportantes a cajas sectoriales. Esta innovación fue, sin embargo, de carácter incremental, ya que a la excepcionalidad del programa se agregó que el

⁶ Los trabajadores cuya deuda con la AFIP superara ese monto deberían pagar individualmente la diferencia, aún luego de estar retirados y percibiendo una jubilación. La AFIP debía comunicar a la ANSES cualquier cesación de pagos de forma tal que esta dependencia cancelara el pago del beneficio previsional hasta la regularización de la situación. Esta fragmentación complejizaba la implementación del programa, por lo que la cantidad a cargo del ANSES se elevó, mediante las resoluciones conjuntas del 2008 (No.2481/No/675), a deudas de hasta 600 pesos mensuales, que este organismo se 'cobraría' descontándolo de la prestación recibida por el trabajador amparado en la moratoria.

mecanismo para acceder a la prestación se ubicó a medio camino entre el principio contributivo propio del sistema y un principio universal, de tipo no contributivo⁷.

Los rasgos de continuidad con el modelo tradicional estuvieron relacionados con el mantener como sujeto beneficiario al 'trabajador/a', ya que para acceder al beneficio era necesario declarar que durante todos los años previos se había desarrollado algún oficio o actividad por cuenta propia. El ejemplo típico lo representan las mujeres que, habiendo decidido no ingresar al mercado laboral y desarrollar tareas domésticas en su casa, debían definirse como 'costureras' para acceder al beneficio (Clarín, 17/09/2006). También permanece la idea del 'aporte' como requisito de legitimidad para la entrada al sistema, ya que es condición asumir una condición de deudor, y contribuir con un descuento mensual al sistema.

Asimismo, la MPE vino a incorporar importantes rasgos de cambio, como el pasaje de un Estado de tipo regulador, que ordena como agente externo los aportes a cajas jubilatorias asociativas, y pasivo en relación al contexto de funcionamiento del sistema, a un Estado que protege al ciudadano de la "degradación de las relaciones laborales y los vaivenes macroeconómicos" (ANSES:PIP,2011). Al no establecer requisitos de aportes, pero tampoco de condición de vulnerabilidad o pobreza, esta política también significó un cambio con respecto a la la lógica asistencialista que primó en el acceso a beneficios no estrictamente 'contributivos'.

⁷ Consideramos que la definición de prestaciones 'semi-contributivas' capta la especificidad de las jubilaciones y pensiones por moratoria, que implican una aceptación de deuda y el pago en cuotas de la misma, de las pensiones no contributivas (PNC), beneficios de tipo asistencial otorgados a individuos o grupos 'en riesgo'.

La tesis principal de este trabajo es afirmar que el diseño de los instrumentos de política aquí analizados (PPA y MP) se diferencia tanto de la lógica contributiva del sistema (materializada en las jubilaciones y pensiones ordinarias) como de los mecanismos asistenciales diseñados para aquellas personas o grupos que no eran absorbidos, o lo eran de forma irregular, por el mercado de trabajo. El Sistema de previsión social argentino se complementó casi desde sus orígenes con pensiones no contributivas (PNC) que apuntaban a garantizar condiciones de vida básicas para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad que no podían acceder a una prestación ordinaria. En su evolución, la función asistencial del Estado fue desarrollando planes de transferencias monetarias, condicionadas en algunos casos a una contraprestación por parte del beneficiario. Uno de los planes más significativos, tanto por su alcance como por el contexto de emergencia económica en el cual fue creado, fue el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJH), de enero del 2002. En el 2003, a través del Plan Mayores, se incorporó a la población beneficiaria del PJyJH a los mayores de 70 años que carecieran de una prestación en su vejez.

Estas características permiten reconstruir un cambio en la direccionalidad normativa de la *toma de posición* del Estado con respecto a la *cuestión* de la cobertura del sistema previsional (Oszlak y O'Donnell, 1984:112), justifican el recorte del período 2003-2009, y permiten analizar las características y resultados de su implementación, lo cual se realizará en las próximas secciones.

Evolución – Características de la implementación
--

Las dos medidas salientes de la política de inclusión previsional en Argentina (la PAP y las MP) representaban desafíos muy distintos en términos de implementación: las jubilaciones anticipadas por desempleo no implicaban la aceptación o pago de deuda alguna con la AFIP o la ANSES por parte de los solicitantes; el trámite y el pago de la prestación estaba bajo la órbita de un único órgano ejecutor, la ANSES; y tanto los requisitos específicos como el monto del prestación y la duración de la posibilidad de acogerse al beneficio habían sido claramente especificados en la normativa correspondiente.

En función de ello, el procesamiento de las solicitudes y el alta de los beneficios no revistió mayores obstáculos, y el programa tuvo una evolución pareja durante sus poco más de dos años de vigencia, lo cual se puede observar en las cifras trimestrales y anuales de altas de la prestación: 12.250 de beneficios durante el primer año, 15.097 en el 2006 y 13.468 en el 2007 y 3346 durante el primer semestre del 2008. A partir del segundo semestre de ese año, con el programa finalizado, las altas (explicadas por solicitudes presentadas pero en procesamiento) fueron progresivamente en descenso (Cuadro 3).

Como consecuencia de esta claridad en requisitos y beneficios esperables, también es importante señalar que la PPA no fue un programa complejo desde el punto de vista comunicacional, lo cual facilitó su llegada a medios de comunicación y potenciales beneficiarios. El artículo 6 de la misma ley que puso la PPA en marcha, y que marcara la génesis del programa de MP finalizado en el 2008, fue mucho más significativo en términos de impacto potencial, pero pasó

casi desapercibido tanto en el proceso de sanción legislativa como en la repercusión pública de la medida (Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010: 107).

La MP es un instrumento de política de una complejidad mayor que la PAP. Abarca dos regímenes distintos -uno finalizado en el 2007, otro aún vigente- y una traducción operativa (en términos de requisitos y formas de pago de la deuda) que no había sido resuelta por la normativa que le dio origen y que recién se produjo una vez iniciada la implementación de la misma. Ambas cuestiones (distintos regímenes y el cambio en el procedimiento del cálculo y el pago de las deudas previsionales) explican la dinámica de evolución de una medida que pasó casi desapercibida durante su formulación y sanción pero que terminó convirtiéndose en el instrumento central de la política social aquí analizada.

Como ya fue reseñado, las MP comenzaron a cristalizarse normativamente un año antes que la PPA, a través de la sanción de la Ley 25.865 en diciembre del 2003. Pero no fue sino hasta julio del 2006 que encontraron su traducción operativa definitiva, generando una respuesta masiva sin precedentes y un impacto significativo en términos de cobertura. A partir de ese momento la ANSES se posiciona como principal organismo ejecutor de la política y el proceso se simplifica y se acelera en sus tiempos a través de la coordinación de la acción conjunta con la AFIP. Ambos organismos agilizaron sus procedimientos administrativos para dar respuesta al caudal de solicitudes: la AFIP habilitó la posibilidad de calcular la deuda previsional a través de Internet, y la ANSES, a partir de los datos que le brindara la AFIP, instrumentaba la presentación de la jubilación también a través de Internet (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:9-10). El

conjunto de estas disposiciones generó un incremento exponencial en los beneficios previsionales otorgados, cuyo número pasa, entre el segundo y el tercer trimestre del 2006, de 52.975 nuevas prestaciones a 124.518 (Cuadro 3).

En el 2007 la política de MP supera la barrera del millón de beneficiarios, y pasa de significar un 24% del total de beneficiarios mayores de 65 años en el 2005 (Cuadro 3 y 4). La información disponible no diferencia entre los dos tipos de moratoria, pero la evolución en el número de prestaciones nos permite observar la diferencia en términos de impacto absoluto entre ambas: en el 2007, las jubilaciones por moratoria alcanzaron un pico de 1.045.552, cayendo luego este número a 272.777 en el 2008. Esta cifra muestra signos de estabilizarse, ya que en el 2009 (últimos datos anuales disponibles) el número de jubilados por MP fue de 276.167.

Una explicación de este dato es que la MPE, menos rígida en requisitos pero también la primera en su tipo, significó la entrada al sistema de seguridad social de ciudadanos que históricamente sólo hubieran podido incorporarse al mismo a través de una -muy restringida en términos absolutos- prestación asistencial a la vejez. La MPE fue así la ventana de oportunidad para una rápida recuperación de las cifras de cobertura. Una vez alcanzado este objetivo, la posibilidad se cerró, permaneciendo abierta la MPP, menos flexible que la anterior, y que funciona como una ayuda *ad-hoc* del sistema para trabajadores autónomos que van alcanzando la edad jubilatoria y adeudan aportes anteriores a septiembre de 1993. Si bien es una respuesta de carácter permanente, su eficacia dependerá en gran medida de que sus criterios vayan ajustándose a lo largo del tiempo.

Resultados e impactos

En este apartado se resumirán aquellos datos del desarrollo previo que nos permitan identificar las dimensiones básicas del proceso de evaluación de los resultados e impactos de una política pública: el diagnóstico inicial del que se partió (problema, causas y línea de base), los objetivos que se persiguieron con la política, los productos resultantes de su implementación y el efecto de los mismos sobre la realidad problemática que se buscaba modificar. A partir de allí, a través de indicadores sociales más agregados, se puede interpretar si la política tuvo un impacto en las condiciones de vida de la población objetivo.

Esta última dimensión de la evaluación presenta las complejidades propias del análisis de fenómenos sociales caracterizados por su multicausalidad: el problema fundamental radica en la dificultad de establecer rigurosas conexiones causales entre una política y un conjunto de impactos. Podemos conocer el impacto total de un conjunto de variables, pero no tenemos medio de desentrañar qué proporción de ese cambio es atribuible a cada una de ellas. Siguiendo en este punto a Oszlak y O'Donnell, intentaremos en este último punto del análisis identificar las (posibles) “principales consecuencias sociales de las acciones desarrolladas mediante la invocación del Estado” (Oszlak y O'Donnell,1984:133). A los fines de nuestro trabajo se observará algunos indicadores objetivos, como la evolución de las tasas de pobreza e indigencia entre los adultos mayores de 65 años durante el período analizado y se intentará interpretar el impacto en términos de mecanismos de integración (relación exclusión/inclusión) y modelos de ciudadanía (universal o segmentada de acuerdo a ingresos, trayectoria laboral, género, edad).

Diagnóstico. Como fue desarrollado en el punto 1, *el problema* que dio origen a la política fue la tendencia decreciente que registraba la tasa de cobertura previsional en Argentina, un país históricamente situado en los primeros lugares con respecto a este indicador entre los países de América Latina. En esta *cuestión* se distinguen dos dimensiones principales: el número de beneficiarios al sistema y el de afiliados/contribuyentes. El análisis aquí desarrollado focalizó en los instrumentos diseñados para atender el primero de estos aspectos. La definición de cobertura utilizada en el diseño, que determina el indicador utilizado para definir tanto el punto de partida (o línea de base) como los resultados alcanzados, fue la proporción de la población mayor (60/65 años) que recibe beneficios previsionales (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:6).

Las principales **causas** del problema que fueron señaladas, en la legislación y los informes especiales elaborados por la ANSES (ANSES, 2010; ANSES:PIP, 2011), fueron factores exógenos al sistema, relacionados con la dinámica del mercado laboral: en forma general asociadas con programas económicos 'erróneos' y en particular en el comportamiento de variables la tasa de desempleo, informalidad y la caída de los ingresos. Si bien un grupo de causas endógenas al sistema, como el aumento de la edad jubilatoria y los años de aportes establecidos en la reforma previsional de 1994, formaron parte del diagnóstico oficial (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:5), éstos criterios no fueron modificados, ni en las políticas aquí analizadas ni en la reforma integral del sistema que tuvo lugar en diciembre del 2008. Ese año la Ley 26.425 crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), eliminando el régimen de capitalización y siendo absorbidos sus

contribuyentes y beneficiarios por el régimen de reparto. Esta reforma, más allá de los diagnósticos oficiales, tuvo como objetivo atender a problemáticas distintas de la cobertura previsional, la cual ya había mostrado tendencias positivas antes de que la intención de volver al pilar único público entrara en la agenda estatal (Mesa Lago, 2009:28).

Ni los documentos públicos ni la literatura sobre el tema muestran unanimidad al momento de establecer una *línea de base* para esta política, una dificultad que responde a motivos tanto conceptuales como empíricos. Con respecto a los primeros, se encuentran no sólo diversas acepciones del **concepto de cobertura** sino también múltiples referentes empíricos para el mismo, tanto en términos de categorías generales (afiliados, contribuyentes, beneficiarios) como dentro del grupo más específico de beneficiarios en términos de edad (mayores de 60, mayores de 65) lo cual complejiza definir un mismo punto de partida⁸. En el intento de sortear estas dificultades, utilizamos la definición de cobertura clásica utilizada en las evaluaciones internas de la política: **la proporción de población que, habiendo alcanzado la edad legal para obtenerlo (60 años las mujeres/65 los hombres), percibe un haber previsional** (Boudou, D'Elía y Lo Valvo 2007:6).

El concepto de 'beneficios previsionales' o de 'beneficiarios del sistema' también presenta algunas dificultades de índole conceptual, ya que muchas de las estimaciones no especifican si esta definición incluye -ya sea en número de

⁸ El mismo organismo ejecutor de la política (la ANSES) presenta distintas líneas de base (con distintos mecanismos de cálculo) en diferentes documentos: en su página de internet sobre el PIP, son utilizadas (sin citarlas) las estimaciones de Boudou, D'Elía y Lo Valvo (2007) que ubican a la cobertura en el 2003 en un 49,2% (ANSES:PIP, 2011) mientras que en el Informe de junio del 2010 la establecen, para el mismo año, en un 56,99% (ANSES,2010:4).

beneficios o de beneficiarios- a las prestaciones asistenciales no contributivas⁹. A esto se suma la posibilidad de que el número de casos de beneficios y beneficiarios esté sobreestimado, ya que una persona que recibe su propia jubilación y la pensión de un cónyuge duplicaría su peso en el total de la población cubierta (Cetrángolo y Grushka, 2008:22).

Ambas cuestiones complejizan la operacionalización de los conceptos en variables e indicadores pertinentes, que permitan alcanzar una línea de base, y de evolución de la cobertura, que cumpla con requisitos básicos de validez y confiabilidad. Para evaluar los efectos específicos de nuestra política, deberíamos contar con datos de los potenciales beneficiarios desagregados por edad y sexo, información anual de los beneficios otorgados según los diferentes requisitos de acceso que cada uno establece: contributivos (prestaciones ordinarias), semi-contributivos (prestaciones por PPA y MP) y no contributivos o asistenciales (vejez e invalidez serían los dos criterios asimilables a un planteo en términos de cobertura de adultos mayores en Argentina), y un estimado demográfico de personas por año que alcanzan la edad jubilatoria. Al no encontrarse datos con este nivel de especificidad, se optó por utilizar en este apartado la información provista por la ANSES en su informe de junio del 2010 (ANSES, 2010:4)¹⁰. Estos cálculos

⁹ Si estas pensiones no contributivas fueran incorporadas a nuestro indicador, tanto la línea de base como la evolución del mismo darían cuenta del impacto de una política paralela, de pensiones no contributivas (asistenciales), que si bien modifican la cobertura del sistema de seguridad social lo hacen a través de instrumentos de política cualitativamente distintos a los que aquí nos propusimos analizar y cuyo análisis supera los límites de este trabajo.

¹⁰ Este fue el indicador más pertinente para los fines de este trabajo por especificar qué tipo de beneficios eran incluidos en el cálculo, a pesar de sufrir otras deficiencias, como no especificar el rango etario del universo utilizado. Otras estimaciones de la tasa de cobertura previsional en el 2003 son la de Rofman, Fajnzylber y Herrera (2010:88), quienes la ubican, para adultos mayores de 65 años (incluyendo los beneficios del SIJP: Reparto y AFJP), en un 68%, cifra similar a la presentada por Cetrángolo y Grushka (2008), Arza (2009) y Grushka (2010). Estos datos, sin embargo, remiten a un universo de adultos mayores de 65 años e incluyen pensiones no contributivas y pensiones recibidas por veteranos de la guerra de Malvinas, por lo cual su evolución reflejaría el impacto de instrumentos de política distintos del aquí analizado. Boudou, D'Elía y Lo Valvo (2007:7) establecen la cobertura, para el mismo período, en un 49,2% (excluyendo los beneficios de las AFJP y las Cajas Provinciales). Este último estimado carece de especificaciones acerca del universo sobre el cual se

estiman una **línea de base** de la política que ubica en un **56,99** el porcentaje de adultos mayores que recibían un beneficio previsional a través del SIJP a diciembre del 2003.

Resultados. Como ya fue señalado, los resultados de la implementación pueden distinguirse en **productos, efectos e impactos** de la política. Los productos refieren al resultado concreto de las actividades previstas en el diseño, en este caso el número total de beneficios previsionales otorgados por los programas de PPA y MP. Los **efectos** están siempre definidos en relación a los objetivos específicos del programa evaluado, en nuestro caso, a la evolución de la tasa de cobertura. Por último, el criterio de **impacto** está vinculado a los objetivos más generales de la política, que remite a los cambios -a veces no formulados explícitamente- que se persiguen con respecto a las condiciones de vida de la población destinataria del programa, y que podrán verificarse en la evolución de indicadores sociodemográficos clásicos como pobreza, indigencia y distribución del ingreso (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000:68).

Comenzando entonces con los resultados en términos de **productos de la política**, definidos como el total de beneficios previsionales otorgados por los programas de PPA Y MP desde la segunda mitad del 2005 hasta fines del 2009, el número total alcanza los **2.440.948**. Fueron otorgadas durante ese período 47.127 prestaciones por el programa de PPA y **2.393.821** por el programa de MP (Cuadro 3). La cifra total de prestaciones por ambas políticas representan un 62,7% del

calculó tal porcentaje (si bien la definición conceptual que utilizan lo establece en adultos mayores -60/65- no se explica cómo fue calculado el total poblacional para este tramo etario) ni el tipo de beneficios que fueron incluidos –o excluidos- de este cálculo.

número total de beneficiarios del sistema previsional a marzo del 2010¹¹ (Cuadro 3 y 4).

Los **efectos** buscados de la política, definidos en relación al problema y los objetivos establecidos a partir de la línea de base, estarían dados por el aumento efectivo de la cobertura durante el período de implementación de las políticas del PIP. Las estimaciones de la ANSES muestran que entre diciembre del 2003 y junio del 2010 la tasa de cobertura del Sistema Previsional Nacional¹² aumentó en un 30,7%, pasando la proporción de la población adulta (60/65 años) que recibía prestaciones previsionales de representar un 56,99% del total en el 2003 a serlo en un 87,8% en junio del 2010. Expresado en números absolutos, de los casi dos millones y medio de beneficiarios mayores de 65 años del sistema previsional se pasó a 3.891 millones en 2010.

Para indagar sobre los efectos específicos de la PPA, una herramienta que buscaba solucionar la cuestión de la cobertura para adultos mayores desempleados, puede observarse la evolución de las cifras de desempleo según tramos de edad (50-59 y mayores de 60) para el período de vigencia del beneficio (enero 2005-abril 2007). Si bien falta información relevante para realizar estimaciones en términos de consecuencias directas de la política (específicamente, estimados sobre el total de adultos mayores desempleados para los tramos de edad que fueron beneficiados por la PPA), el reducido número de

¹¹ En esta cifra puede estar sobreestimada la participación del número de beneficios por PPA y MP en el número total de beneficiarios del Sistema Previsional, ya que en el primero de los indicadores puede haber duplicación de casos, en tanto algunas personas pueden estar recibiendo una jubilación anticipada o por moratoria, así como también una pensión por moratoria (en caso de fallecimiento de cónyuge que recibiera la prestación por este medio). El segundo indicador subestima el número de beneficiarios del SIPA a marzo del 2010, ya que sólo pudo ser calculado para el universo de mayores de 65 años, excluyendo a las mujeres de entre 60 y 65 años, parte significativa de una población –mujeres mayores de 60 años) que concentró el 87% de los nuevos beneficios (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:13).

¹² SIJyP entre 1994 y 2008;SIPA entre fines del 2008 y junio del 2010

las prestaciones (en comparación con el programa de MP) y el hecho de que el desempleo para estos grupos etarios haya encontrado sus valores más bajos en el año 2008 (Cuadro 5 y Gráfico 3), a pesar de que el 88,32% del total las prestaciones a diciembre del 2009 había sido otorgado durante el período 2005-2007 (Cuadro 3), habilita a suponer que los requisitos de acceso a esta prestación, en extremo exigentes en términos de aportes, minimizaron su efecto en relación a la problemática que se pretendía atender.

En relación a los **impactos** de la política aquí analizada, éstos serán abordados de acuerdo a dos ejes: las transformaciones en relación a las condiciones de vida de la población y los cambios con respecto a los modelos de integración social y ciudadanía.

Con respecto al primer aspecto, ciertas consideraciones sobre las características en términos socioeconómicos de la población objetivo nos servirán como punto de partida para interpretar, como sugieren Oszlak y O'Donnell , las posibles consecuencias sociales de las acciones desarrolladas por el Estado a través de la política de 'inclusión previsional'.

Andrenacci afirma que la posibilidad de pobreza en mayores de 65 años en Latinoamérica se ubica entre un 20% y un 140% por encima de los adultos "plenos" (2010:16). En Argentina, las cifras para conglomerados urbanos evidencian que, en el segundo semestre del 2003, la proporción de adultos mayores de 65 años en condición de pobreza (17,4%) y en condición de indigencia (8,2%), registraban pisos históricos pero aún se encontraban por encima de la media (27,3% pobres no indigentes; 20,5% pobres indigentes). La

última información disponible sobre condición de pobreza y grupos de edad data del último semestre del 2006, que muestra un descenso de ambos indicadores, registrándose un 11% de adultos mayores de 65 años vivía en situación de pobreza, mientras que un 3,2% lo hacían en situación de indigencia (Fuente: INDEC, 2007). La multicausalidad en la evolución de estas cifras (políticas macroeconómicas, políticas sociales asistenciales como el Plan Mayores implementado en el 2003) nos impiden interpretar estos datos como impactos directos de las políticas aquí analizadas, pero sí habilitan la descripción del contexto en la que fueron formuladas.

Más allá de esta precaución, si seguimos la afirmación de que uno de los principales elementos de disminución de la pobreza de adultos mayores es la existencia de mecanismos de seguridad social (Andrenacci, 2010:16), se puede intuir que la ampliación de estos mecanismos a sectores de antes marginados población marginados ya implica un impacto progresivo en términos de mayor igualdad distributiva con respecto al universo total de beneficiarios del sistema, sobre todo teniendo en cuenta que el financiamiento del mismo depende cada vez más de rentas generales.

Sin embargo, si se considera el problema específico de la caída de la cobertura, es pertinente señalar en este punto que la cuestión no había afectado por igual a todos los grupos sociales, y la recuperación no fue tan significativa para los sectores de menes ingresos. Siguiendo a Rofman, , el análisis de la evolución de la cobertura según quintiles de ingreso muestra que el deterioro de la misma no afectó al segmento de mayores ingresos pero resultó “catastrófica” para el quintil

de menores ingresos relativos. Estos autores afirman que, mientras la caída de la cobertura para este último grupo entre 1992 y el 2003 alcanzó el 40%, la recuperación a partir de entonces fue de tan sólo 5 puntos porcentuales (Rofman, Fajnzylber y Herrera,2010:88). Desde esta perspectiva, el camino a recorrer es todavía importante.

Desde la perspectiva de los impactos en el **modelo de ciudadanía** de las políticas sociales aquí analizadas, “la pregunta clave que permite evaluar un modelo de política social a partir de su relación con la ciudadanía es, de manera bien simplificada, *cuánta desigualdad y cuánta exclusión* permite el Estado a través de su política social” (Falappa y Andrenacci, 2009:8). Partiendo de esta premisa, es posible pensar que el debilitamiento de los aspectos excluyentes, regresivos, segmentados, de la lógica contributiva del sistema previsional y de su dependencia de la *inclusión problemática* en el mercado de una porción importante de la sociedad (Andrenacci, 2010:16), carga consigo un impacto, aún quizás potencial, en términos de construcción de una ciudadanía más igualitaria e incluyente.

En la noción de ciudadanía subyacente a los programas de prestaciones previsionales analizadas conviven elementos de continuidad y de cambio con respecto al patrón tradicional: el sujeto de la política sigue siendo el *trabajador*, pero esta figura comienza a incluir, *vis a vis* el asalariado formal, a aquellas personas con trayectorias informales, precarias y fragmentadas, propias del mercado de trabajo latinoamericano y cada vez más características del argentino. Esta direccionalidad carga con la potencialidad de generar un cambio hacia

políticas dirigidas a un 'ciudadano' no caracterizado, ni condicionado, por su condición laboral.

Las transformaciones en este sentido generaron una masividad sin precedentes en cuanto al número de personas que pudieron acceder a una prestación sin haber alcanzado los aportes mínimos o, lo cual es más significativo aún, sin haberse incorporado nunca –o por muy pocos años- al mercado de trabajo formal asalariado. Las mujeres por ejemplo, concentraron un 87% de las nuevas jubilaciones (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:13) un número en el cual fue significativa la participación de mujeres dedicadas al trabajo en la casa y el cuidado de los hijos. A pesar de ello, las condicionalidades que llevan aparejadas las prestaciones semi-contributivas siguieron manteniendo la figura del trabajador como sujeto de la política, demandando de quien solicita el ingreso su aceptación de la condición de moroso y el pago de un número de cuotas que matizan su deuda con el sistema. A pesar de ello, consideramos, a modo de hipótesis, que existe un fuerte emponderamiento cívico, político y social de los sectores beneficiados por esta política, que se incorporaron al sistema de la mano de un discurso estatal que pasó de focalizar en la incapacidad de los individuos de incorporarse al mismo por su propia cuenta, a responsabilizar a la lógica del mercado y las políticas de ajuste y flexibilización del pasado reciente del país.

Recomendaciones

A modo de conclusión del análisis, se desarrollarán algunas recomendaciones que intentan establecer algunas perspectivas futuras para la estrategia de inclusión previsional en Argentina. Se comenzará con juicios generales sobre el sistema de

seguridad social en su conjunto y, como corolario, recomendaciones particulares con respecto a las prestaciones del sistema de previsión social.

Recomendaciones generales. Consideramos que el sistema de Seguridad Social en Argentina se beneficiaría con la reorganización de las lógicas de transferencia (universal, contributiva, asistencial), la unificación de los requisitos para acceder a las prestaciones y la centralización de los procesos de implementación de las mismas en una misma unidad de gestión. Ello implicaría que las diferentes transferencias, a la infancia, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, ex combatientes y otras categorías (como hijos o familiares de desaparecidos) se organizaran según principios comunes y complementarios y se ejecutaran bajo la órbita de un mismo organismo.

En este momento, coexisten los dos principios clásicos del sistema, el contributivo y el asistencial (o no contributivo), con un tercer elemento semi-contributivo, representado por las políticas aquí analizadas. La ejecución de las primeras y las últimas es responsabilidad de la ANSES, que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras que las políticas no contributivas se sostienen en una lógica asistencial, que exige demostrar una situación de vulnerabilidad en orden de acceder a sus prestaciones, y son otorgadas por el Ministerio de Desarrollo Social.

Consideramos que mucho del carácter “contingente, poco sistemático, parcial y de bajo impacto relativo de la política asistencial” (Andrenacci,2010:18) son rasgos que pueden matizarse al unificar la gestión del sistema y homogeneizar los requisitos de acceso. Asimismo, entendemos que el objetivo de fortalecer los

'derechos ciudadanos', plasmado en los documentos oficiales, sería alcanzado de forma más eficaz de evitar que las personas deban investigar en qué oficina, de qué ministerio o bajo qué moratoria o ley especial, pueden solicitar una prestación *semi* o no contributiva.

Una reestructuración en este sentido implicaría una nueva organización de lo existente: (1) consolidar un pilar no contributivo **universal (no asistencial)** para los tramos de edad dependientes (o no activos económicamente) como la infancia, la adolescencia y la vejez, y (2) continuar con un pilar complementario, contributivo, que esté en relación a la trayectoria laboral individual de las personas (Lo Vuolo, 2008:14). Este cambio no modificaría significativamente la situación actual en términos de financiamiento y gasto, sino que la ordenaría, fortaleciendo al hacerlo un pilar solidario en los sistemas de pensiones, que impactaría positivamente tanto en una distribución progresiva del ingreso como en la equidad de género del sistema de previsión, teniendo en cuenta que los sistemas puramente contributivos suelen ser regresivos en ambos sentidos, en la medida en que los beneficios se correlacionan con la capacidad de aportes, muy diversa según los quintiles de ingreso y el género (CEPAL, 2010: 46).

Recomendaciones específicas. (1) Reorganizar el sistema de previsión social en base a la garantía de jubilaciones y pensiones básicas, incondicionales, con prescindencia de la capacidad de aportes de las personas (Lo Vuolo, 2010: 234). (2) Seguir consolidando el rol de ANSES como organismo ejecutor de las políticas de Seguridad Social del Estado Nacional. (3) Establecer impuestos específicos

para el financiamiento del sistema (como Ganancias y Bienes Personales en vez de impuestos al consumo, regresivos, como el I.V.A) que fortalezcan el impacto de distribución progresivo del mismo.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996). Estudio Introductorio. En AGUILAR VILLANUEVA, L. (editor). *La implementación de las Políticas*. México: Porrúa.
- ANDRENACCI, L. (2010, Mayo 25-26). Política social y ciudadanía en América Latina contemporánea: una contribución al debate acerca de las transformaciones de política social de la región en la primera década del siglo XXI. En II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Ciudad de México.
- ANSES (2009): Plan Estratégico 2009-2010 [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <http://www.anses.gob.ar/prensa/informes/2009/Plan_Estrategico2009-2011.pdf>
- ANSES (2010): Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <<http://www.anses.gob.ar/prensa/informes/2010/pres-82x100to-final.pdf>>
- ANSES (2011): Programa de Inclusión Previsional (PIP) [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <<http://www.anses.gob.ar/jubilados-pensionados/pip.php>>
- ARZA, C. (2009). Back to the State: Pension fund nationalization in Argentina. Documento de Trabajo No. 72. Centro de Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas (Ciepp): Buenos Aires. Diciembre.
- BERTRANOU, F. (2004). Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Oficina Subregional para el Cono Sur. Santiago de Chile. Agosto.
- BOUDOU, A., D'ELIA, V. y LO VALVO, E. (2007). Plan de inclusión previsional. Resultados preliminares. Estudios Especiales de la Seguridad Social. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas) (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile, Síntesis.
- CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2004, Enero 26-29). Sistema previsional argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma (Versión Preliminar para comentarios). XVI Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL. Santiago de Chile.
- CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. CEPAL. Serie Financiamiento del desarrollo No. 205. Noviembre.
- FALAPPA, F. y ANDRENACCI, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires: UNGS – Biblioteca Nacional.
- GARCETTE, N. (2010). Evolución reciente de la Seguridad Social en Argentina. Serie Informes de Coyuntura del Observatorio Social Informe 15. Junio.
- GRUSHKA, C. (2010). La Expansión de la Cobertura Previsional y su Financiamiento: El Caso de la Argentina. En Sesión Preparatoria de Buenos Aires, Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro, Mayo.
- INDEC (2007): Cuadro Población total según condición de pobreza, sexo y grupos de edad. Total de 31 aglomerados urbanos, Serie Condiciones de Vida: Pobreza. [en línea]. [consulta: 7 de marzo 2011]. Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=76>
- LO VUOLO, R. (2008). Promesas falsas y necesidades ciertas. Acerca del proyecto de creación del Sistema Integrado de Previsión Argentino. Serie Análisis de Coyuntura No.18. Ciepp.

- LO VUOLO, R. (2009). *Distribución y Crecimiento. Una controversia persistente*; Buenos Aires: Miño y Dávila-Ciepp.
- MESA-LAGO, C. (2004). Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America. En MKANDAWIRE, T.: *Social Policy in a Development Context*. Ginebra: UNRISD.
- MESA-LAGO, C. (2009). La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos. *Revista Nueva Sociedad* No. 219. Enero-Febrero.
- MESA-LAGO, C. (2009). Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons. *The Geneva Papers*, Volume 34 Issue 4 (602–617). Octubre.
- MTEySS (2006): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 1er. Trimestre 2006.<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin1trim_2006.pdf>
- MTEySS (2006): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 4to. Trimestre 2006.<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin3trim_2006.pdf >.
- MTEySS (2007): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 4to. Trimestre 2007.<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin4trim_2007.pdf>
- MTEySS (2008): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 3er. y 4to. Trimestre 2008.<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin3_4trim_2008.pdf >
- MTEySS (2009): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 3er. y 4to. Trimestre 2009.<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin3_4trim_2009.pdf >
- MTEySS (2010): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 1er. Trimestre 2010.<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin1tri_m_2010.pdf>.
- MTEySS (2010): Cuadro Población desocupada según características socio-demográficas1º Trimestre 2003 / 4º Trimestre 2009. [en línea]. [consulta: 7 de marzo 2011]. Disponible en:<<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/belDisplayCuadro.asp?idCuadro=9>>
- NIRENBERG, O., BRAWERMAN, J. y RUIZ, V. (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (OPP) (2010). La previsión social en Argentina. En *Políticas públicas en Democracia*. Tomo 1. Publicación Bicentenario Buenos Aires: Secretaría de Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G.(1984). Estado y políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En KLIKSBERG B. y SULBRANDT, J. (Comp.). *Para investigar la Administración pública. Modelos y experiencias latinoamericanos*, Alcalá de Henares:Instituto Nacional de Administración Pública.
- ROFMAN, R., FAJNZYLBER, E. y HERRERA, G. (2010). Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. *Revista CEPAL* No. 101 (85-109). Agosto.
- 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.

Artículos periodísticos

- David Cufre. (2010, junio 6). Con la moratoria se arrimó el bochín. Página 12. Economía. [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-147445-2010-06-12.html>>.
- Ismael Bermúdez. (2006, septiembre 17). Ya se jubilaron más de 200 mil personas a través de las dos últimas moratorias. Clarín. El País. [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <<http://edant.clarin.com/diario/2006/09/17/elpais/p-00901.htm>>.

Sitios Web

- www.indec.mecon.ar/
- www.infoleg.gov.ar/
- www.trabajo.gov.ar/
- www.anses.gob.ar/

Anexo. Leyes, Decretos y Resoluciones.

NORMA	TÍTULO	RESUMEN
LEY 25.865/04	IVA-MONOTRIBUTO / REGIMEN LEGAL - MODIFICACIONES	ESTABLECESE UN REGIMEN ESPECIAL DE REGULARIZACION DE OBLIGACIONES PROVENIENTES DEL APORTE PREVISIONAL DE LOS TRABAJADORES AUTONOMOS, REGULADO POR LAS LEYES NROS. 24.241, 18.038, 19.032 Y 21.581 Y DEL IMPUESTO INTEGRADO Y COTIZACIONES PREVISIONALES FIJAS CON DESTINO AL SISTEMA UNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, CORRESPONDIENTE A LOS RESPONSABLES ADHERIDOS AL REGIMEN SIMPLIFICADO PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES INSTITUIDOS POR LA LEY N° 24.977 Y SUS MODIFICACIONES.
DECRETO PEN 164/04	JUBILACIONES Y PENSIONES / TRABAJADORES AUTONOMOS - REGULARIZACION DE DEUDAS	ESTABLECESE QUE, PODRAN REGULARIZAR LA DEUDA QUE MANTENGAN POR APORTES DEVENGADOS HASTA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1993 MEDIANTE EL REGIMEN PREVISTO EN EL CAPITULO II DE LA LEY N°24.476, LOS TRABAJADORES AUTONOMOS INCORPORADOS AL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES.
LEY 25.994/05	JUBILACIONES Y PENSIONES / PRESTACION PREVISIONAL ANTICIPADA - CREACION	CREASE UNA PRESTACION PREVISIONAL ANTICIPADA, REQUISITOS QUE DEBERAN CUMPLIR LAS PERSONAS QUE TENDRAN DERECHO AL MENCIONADO BENEFICIO PREVISIONAL.
LEY 25.994. Art.6.	JUBILACIONES Y PENSIONES / AMPLIACIÓN DE LA MORATORIA PREVISIONAL	Los trabajadores que durante el transcurso del año 2004, cumplan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241, tendrán derecho a inscribirse en la moratoria aprobada por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias; con los intereses y en las condiciones dispuestas hasta el 31 de julio del corriente año. Asimismo, todos aquellos trabajadores que, a partir del 1° de enero de 2004, tengan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241 y se encuentren inscriptos en la moratoria por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias, podrán solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a las que tengan derecho. La percepción del beneficio previsional por parte de los trabajadores mencionados en los párrafos precedentes se encuentra sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.
DECRETO PEN 1454/05	JUBILACIONES Y PENSIONES / LEY NRO. 24.476 - MODIFICACION	MODIFICASE LA LEY NRO. 24.476, TRABAJADORES AUTONOMOS. REGIMEN PERMANENTE DE REGULARIZACION VOLUNTARIA DE DEUDAS. DETERMINACION DE LAS MISMAS.
DECRETO PEN 1451/06	JUBILACIONES Y PENSIONES / PRÓRROGA DE LA LEY 25.994/05	PRÓRROGASE LA VIGENCIA DE LA LEY NRO. 25.994 HASTA EL 30 DE ABRIL DEL 2007.
Resolución Conjunta 579/2006 - ANSES; Resolución Conjunta 2091/2006 - AFIP	SEGURIDAD SOCIAL / REGIMEN DE REGULARIZACION DE DEUDAS - REQUISITOS	REQUISITOS QUE DEBEN OBSERVAR LOS TRABAJADORES QUE PRETENDEN ADHERIR AL REGIMEN DE REGULARIZACION DE DEUDAS PARA LA OBTENCION DEL BENEFICIO PREVISIONAL, EN LAS CONDICIONES PREVISTAS POR LA LEY NRO. 24.476 Y POR EL ARTICULO 6° DE SU SIMILAR NRO. 25.994, SUS RESPECTIVAS MODIFICATORIAS Y COMPLEMENTARIAS.
26.222/07	SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES / LEY N° 24.241 - MODIFICACION	MODIFICASE LA LEY N° 24.241, ESTABLECIENDO LA LIBRE OPCION DEL REGIMEN JUBILATORIO.
Resolución Conjunta 2481/2008 - ANSES; Resolución Conjunta 675/2008 - AFIP	SEGURIDAD SOCIAL / REGIMEN DE REGULARIZACION DE DEUDAS PARA LA OBTENCION DEL BENEFICIO PREVISIONAL	REGIMEN DE REGULARIZACION DE DEUDAS PARA LA OBTENCION DEL BENEFICIO PREVISIONAL, EN LAS CONDICIONES PREVISTAS POR LA LEY N° 24.476 Y POR EL ARTICULO 6° DE SU SIMILAR N° 25.994, SUS RESPECTIVAS MODIFICATORIAS Y COMPLEMENTARIAS. MODIFICACION DE LA RESOLUCION CONJUNTA N° 579/2006 Y GENERAL N° 2091.
25.425/08	SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO /REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO - UNIFICACION	DISPONESE LA UNIFICACION DEL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN UN UNICO REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO QUE SE DENOMINARA SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA), FINANCIADO A TRAVES DE UN SISTEMA SOLIDARIO DE REPARTO, GARANTIZANDO A LOS AFILIADOS Y BENEFICIARIOS DEL REGIMEN DE CAPITALIZACION VIGENTE HASTA LA FECHA IDENTICA COBERTURA Y TRATAMIENTO QUE LA BRINDADA POR EL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO, EN CUMPLIMIENTO DEL MANDATO PREVISTO POR EL ARTICULO 14 BIS DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

Fuente: Elaboración propia en base a información recogida en www.infoleg.gov.ar