

Plan de Inclusión Previsional en Argentina: alcances y desafíos en su impacto redistributivo.

VALERIA DI COSTA TITA

CONICET - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina
valeriadicosta@yahoo.com.ar

Resumen

En los últimos años la política previsional argentina se ha visto sometida a un importante proceso de transformación relativa. La orientación pro-mercado que caracterizó las reformas neoliberales en política social durante los '90 parece ser revisada en materia previsional. De allí que este artículo tiene por propósito analizar una medida producida al interior del sistema previsional argentino caracterizada por la ampliación de la cobertura en adultos mayores, acaecida entre 2004 y 2007, la cual se conoce bajo el nombre de Plan de Inclusión Previsional. De este modo, el trabajo se propone examinar los potenciales impactos sociales en términos de redistribución de ingresos, a consecuencia de la implementación de tal medida. Una de las conclusiones más importantes a las que se arriba es que dicho Plan habría permitido una mejor redistribución del ingreso al interior de un grupo poblacional vulnerable como los adultos mayores. No obstante, el trabajo advierte también algunas limitaciones que deben ser atendidas, las cuales presentan importantes desafíos en este campo de política social.

Palabras clave: previsión, cobertura, inclusión, redistribución.

Abstract

In recent years Argentina pension policy has undergone a major transformation process relative. The pro-market orientation that characterized the neoliberal reforms in social policy during the 90s seems to be revised in the pension system. Hence, this article is intended to analyze a measure produced within the Argentine pension system characterized by the expansion of coverage in older adults, which occurred between 2004 and 2007, which is known under the name of the Pension Plan for Inclusion. Thus, the work is to examine the potential social impacts in terms of redistribution of income as a result of implementing such a measure. One of the most important conclusions to those above is that the plan would have allowed a better redistribution of income within a vulnerable population group and the elderly. However, the paper also notes some limitations that must be addressed which present significant challenges in this field of social policy.

Keywords: pension, coverage, inclusion, redistribution.

Introducción

Históricamente el sistema previsional argentino fue diseñado para alcanzar objetivos redistributivos. En este sentido, desde una perspectiva social los objetivos se relacionan tanto con el alivio de la pobreza en adultos mayores como con la redistribución de ingresos (Bertranou, 2004). En palabras de Mesa Lago “tradicionalmente, los objetivos de los sistemas de pensiones de la seguridad social (“públicos”) eran sociales: mantenimiento del ingreso en caso de vejez, invalidez y sobrevivientes, solidaridad entre grupos de la población y entre generaciones” (1996:74).

La política previsional argentina constituye una de las políticas sociales de mayor transformación relativa de la última década. Por ello, el propósito de este artículo es analizar los efectos que hasta aquí evidencian las transformaciones acontecidas en una medida perteneciente a este campo de política social, la cual se ha denominado Plan de Inclusión Previsional (moratorias). Particularmente, se propone indagar en los resultados que habría producido la política de extensión de la cobertura en adultos mayores en términos de redistribución del ingreso en este grupo poblacional.

Este artículo se estructura en cinco secciones. La primera sección plantea sucintamente la problemática bajo estudio. La segunda sección describe las principales características que adopta el Plan referido. Seguidamente, la tercera sección expone los efectos provocados por la medida en relación a la ampliación de la cobertura en adultos mayores. Posteriormente, la cuarta sección exhibe los potenciales resultados de la medida en términos de redistribución del ingreso, en función de la evidencia empírica hasta aquí disponible. La quinta sección refiere al principal desafío que manifiesta hoy la problemática; para ello expone las características específicas de la moratoria hoy vigente y presenta datos en torno a la evolución de la cobertura. Finalmente, una última sección concluye.

1. Planteamiento del problema: la caída de la cobertura previsional en adultos mayores

Extendidamente suele reconocerse que uno de los indicadores más significativos para medir el desempeño de un sistema de seguridad social es la tasa de cobertura. Es posible advertir en la literatura una profunda coincidencia respecto de la baja cobertura previsional en adultos mayores¹ (Isuani 2010, Bertranou 2004; Grushka 2004; Goldberg y Lo Vuolo 2005), sumado a que los factores explicativos de la misma también son coincidentes. En este sentido, entre los factores estructurales se destacan como prioritarios tanto la crisis del mercado de trabajo como la reforma estructural de la previsión acaecida en 1994².

Para evidenciar la magnitud de la problemática, desde dicha reforma al 2002 la cobertura cayó cerca de diez puntos porcentuales (Rofman 2003). Conjuntamente, la evolución de otro indicador socialmente representativo, se presenta en la proporción de la población que no tiene pensión ni otros ingresos, la cual pasó del 7,4% en 1993 al 19% en 2002, provocando un incremento dramático de la población anciana sin ninguna otra fuente de ingresos (Rofman 2003).

Profundizando lo antedicho, distintos trabajos de referencia han mostrado que la caída de la cobertura previsional ha tenido un impacto diferencial según el nivel de ingreso que se analice. Es decir que tal caída no tuvo una distribución homogénea, ya que la población ubicada en el 20% más rico mantuvo niveles de cobertura sostenidamente elevados (cerca del 80%); mientras que aquellos pertenecientes al grupo más pobre sufrieron una pérdida significativa, de una cobertura del 63% en 1992 a una del 43% en 2003. En este contexto, las pensiones no contributivas sólo provocaron una mejora muy leve (Rofman, 2009)³. Tal inequidad de los sistemas de protección social en términos de acceso y su evolución en la década pasada, ha sido ampliamente documentada (Bertranou, 2008; Bertranou y Bonari, 2005). Dicha exclusión de los sectores más desfavorecidos se ha denominado en la literatura, lúcidamente, “paradoja de la protección” (Bertranou, 2005; 2006).

Posteriormente, para el año 2004, se sumaban distintos diagnósticos que remarcaban un alto grado de desprotección. Desde luego, se preveía que de no mediar profundos cambios en el sistema, los problemas de la cobertura iban a incrementarse progresivamente. Ese mismo año se publica un informe del Banco Mundial⁴ que presentaba un balance negativo en relación a las reformas previsionales acaecidas en la región en la década de los noventa, al punto de poner en tela de juicio la eficacia de las mismas (Danani y Grassi 2008).

2. Plan de Inclusión Previsional. Características principales

Lo mencionado anteriormente permite evidenciar que la caída de la cobertura se tornó en un tema prioritario en la agenda social. El principal instrumento mediante el cual se implementó el Plan de Inclusión Previsional fue la Ley 25994, vigente entre enero de 2005 y abril de 2007. Esta permitió acceder a una prestación jubilatoria a aquellas

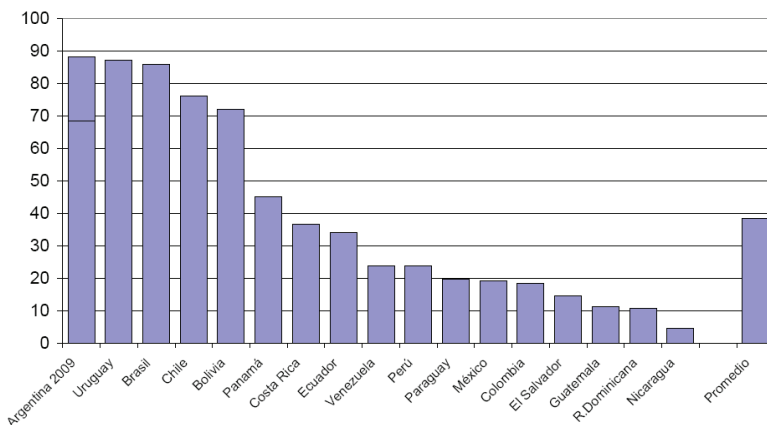
personas que tenían los aportes pero le faltaban cinco años de la edad prevista legalmente. Este mecanismo legal se denominó Prestación Jubilatoria Anticipada (Art.2). Por su parte, el artículo 6º de esta misma ley establece la posibilidad de una moratoria previsional, la cual sostenía como requisito cumplir con la edad legal exigida al 31 de diciembre de 2004 (60 años para la mujer y 65 años para el varón). De este modo, la Ley 25994 y el Decreto 1454/05, estableció 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”. El Decreto 1454/05 instituyó una moratoria permanente por los períodos adeudados anteriores a 1993. Así, mediante declaración jurada, se podían acreditar treinta años de servicio. Una vez asumida la deuda se debía abonar la primera cuota de la moratoria, las restantes serían descontadas del propio haber jubilatorio que se recibiera. Se estableció un tope de hasta sesenta cuotas para saldar el total de la deuda, y una vez pagadas se cobraría el haber completo.

3. Principales efectos del Plan de Inclusión Previsional: extensión de la cobertura

La medida tuvo una marcada incidencia en la extensión de la cobertura previsional en adultos mayores. Según estudios preliminares disponibles, permitió extender a 1,4 millones de nuevos beneficios en todo el territorio nacional (Boudou, D’Elia, y Lo Valvo, 2007:7). En palabras de Cetrángolo y Grushka (2008: 19-20):

Esta medida benefició a 1,5 millones de personas, magnitud que elevaría la cobertura previsional (proporción de adultos mayores de 65 años con beneficio del sistema previsional) a más del 80% en 2007, superando holgadamente los niveles históricos (luego de descender al 70% en la década de los noventa) alcanzando el máximo en toda Latinoamérica (donde se destacan Uruguay, Brasil y Chile).

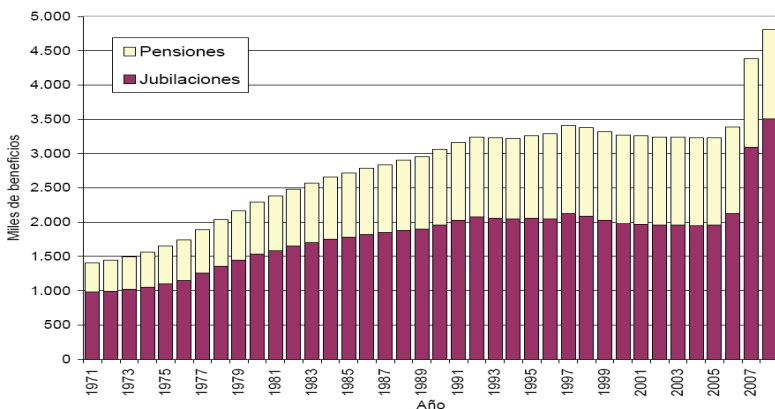
Gráfico 1: Cobertura de la seguridad social (mayor de 65 años, en porcentaje) América Latina



Fuente: Grushka (2010)

Para advertir la magnitud de la misma, cabe señalar, tal como lo hace Moreno (2007) que esta política representó el salto discontinuo más significativo en la historia del sistema previsional. El gráfico siguiente permite clarificar lo expuesto.

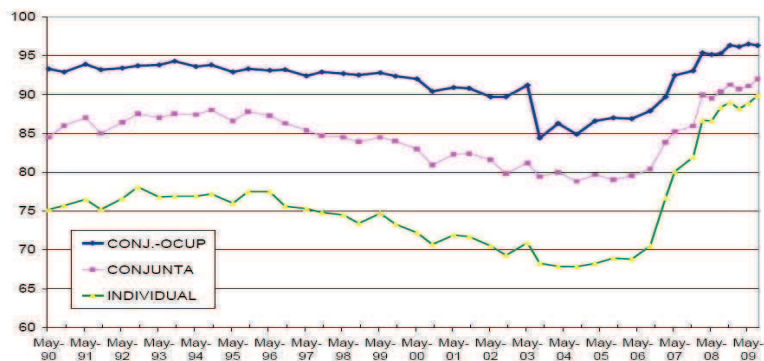
Gráfico 2: Beneficios previsionales en Argentina, 1971-2008



Fuente: Grushka (2010)

Cetrángolo y Grushka (2008) han elaborado definiciones alternativas de cobertura en adultos mayores. De este modo, además de la cobertura individual, consideran también la situación del cónyuge y la posibilidad de permanecer ocupado, generando así tres tipos de indicadores distintos. En relación a la evolución presentada durante la última década, independientemente del indicador considerado, se evidencia una clara tendencia decreciente, que logra revertirse considerablemente con la implementación de la política bajo estudio.

Gráfico 3: Cobertura previsional de mayores de 65 años (en porcentaje)



Fuente: Grushka (2010)

En relación al número total de altas por moratoria desde el año 2005 y hasta el primer trimestre de 2011, la medida lleva otorgada más de 2.5 millones de prestaciones⁵ (MTEySS, 2011).

En síntesis, los datos presentados mostrarían que el Plan reseñado ha sido exitoso en cuanto a discontinuar la tendencia decreciente de la cobertura previsional, por lo menos a corto plazo, la cual llevaba más de una década de vigencia ininterrumpida.

4. ¿Resultados de redistribución progresiva?

La literatura especializada ha indicado que la protección social en nuestro país tiene un rol significativo en la distribución del ingreso de los hogares e incidencia en la pobreza. Un trabajo de obligada referencia al analizar el impacto distributivo del sistema previsional argentino es el de Arza (2006). Su estudio proporciona evidencia de la significativa transferencia de ingresos entre generaciones al interior del sistema previsional. Da cuenta también de la tendencia del sistema a producir cierta redistribución intrageneracional desde los trabajadores de mayor ingreso hacia los de menor ingreso. No obstante, tal rasgo progresivo se ve fuertemente acotado en distintos países de América Latina, y en particular en el caso argentino, dada la segmentación y desigual distribución de la cobertura, identificando así sectores sociales históricamente postergados de la protección social, dado que no pueden alcanzar el requisito de años de aportes exigibles. Dicho trabajo evidencia también que la inequidad se incrementa puesto que los grupos sociales de bajos ingresos, además de estar excluidos, financian al sistema en forma indirecta.

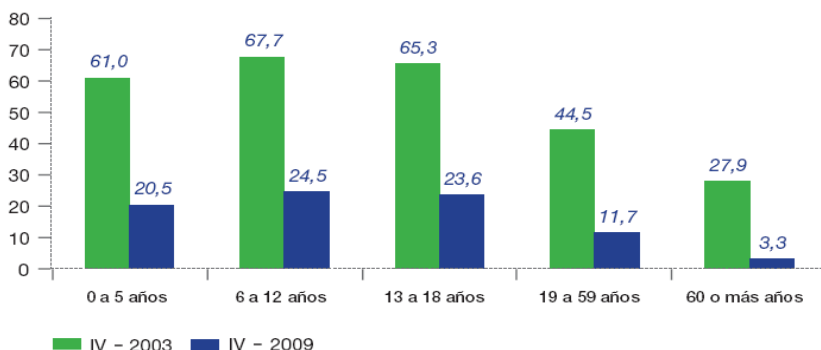
En base a lo antedicho, el presente apartado tiene por objeto analizar el potencial impacto social de la medida bajo estudio en términos de redistribución de ingresos. Cabe señalar al respecto siguiendo a Rofman y Oliveri (2011) que en la actualidad los datos disponibles en distintas fuentes tales como los registros o las encuestas de hogares no posibilitan un estudio pormenorizado en relación a las características de los grupos poblacionales que ingresaron al sistema. No obstante, este apartado apunta a evidenciar algunos indicios que permitan, de manera preliminar, acercarse a respuestas al interrogante sobre la redistribución.

Al indagar en la relación entre las prestaciones otorgadas por la medida bajo estudio y nivel de ingreso de los hogares de los adultos mayores receptores, se desprende de un primer estudio preliminar realizado por parte de la Gerencia de Estudios Especiales de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que la medida habría generado un impacto significativo sobre las condiciones de vida de la población. En particular, se estima que habría incidido sensiblemente sobre la población en situación de pobreza, medida por el nivel de ingreso. En efecto, al comparar los niveles de pobreza e indigencia para la población (urbana) total, se observa que “entre el último trimestre de 2004 y el último trimestre de 2006 tales medidas se han reducido en proporciones significativas. En particular, el grupo de jubilados y pensionados ha experimentado reducciones más amplias en los niveles de pobreza que la población total” (D’Elia, 2007:19).

De las conclusiones de otro estudio del mismo organismo se extrae que: “...el plan logra mejoras en la estratificación social de los beneficiarios, incrementando los ingresos de los hogares y contribuyendo al crecimiento de distintas variables que favorecen al conjunto de los argentinos [...]. Se incrementó la participación de la población con menores haberes previsionales respecto del total del gasto destinado, logrando una distribución más igualitaria en los ingresos de la clase pasiva” (Boudou *et al* 2007:21).

En la misma línea, se ubica también el Informe de Inflación del Banco Central de la República Argentina al señalar que: “la distribución del ingreso previsional en 2006 se habría tornado más igualitaria que en 2002, dado que la participación de la población más pobre en el ingreso previsional total sería mayor” (2007:56). Conjuntamente, un documento más reciente indica que la pobreza en adultos mayores pasó del 27% en 2003 a 3,3% en 2009, reflejando así la importante disminución de la pobreza en estos grupos (ANSES, 2011).

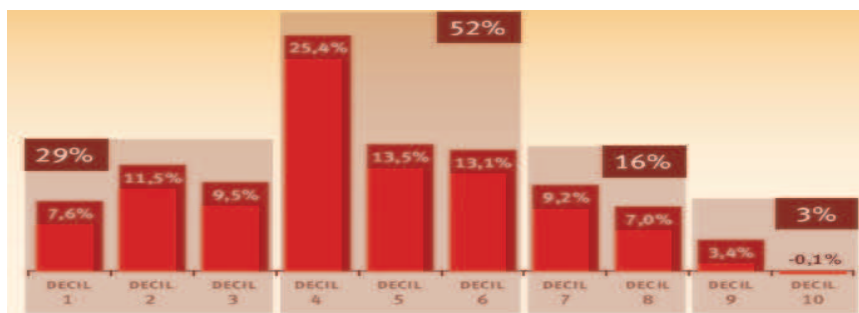
Gráfico 4: Porcentaje de la población en situación de pobreza. Por grupo de edades, IV 2003- IV 2009.



Fuente: ANSES (2011).

Por su parte, una consultora privada indica que: “la lógica de esta política previsional es redistributiva. [...] la incorporación masiva de personas en edad de jubilarse que no habían completado sus aportes, o que no lo habían hecho nunca, parecen focalizados en favor de los sectores de menores ingresos” (SEL Newsletter julio 2010:7). Al examinar desagregadamente la distribución del incremento en el número de jubilados por deciles de hogares en función del ingreso per capita familiar, se evidencia que menos de un tercio pertenece a hogares de ingresos bajos. Los estratos más favorecidos resultarían el medio-bajo y medio-medio, los cuales reúnen más de la mitad de las nuevas prestaciones (SEL Newsletter, julio 2010).

Gráfico 5: Distribución del aumento en el número de jubilados resultante de la moratoria, por deciles de hogares ordenados según ingreso familiar per cápita



Fuente: SEL (Newsletter julio 2010)

El gráfico siguiente permite observar la distribución resultante, comparando la situación previa con la posterior a la medida⁶.

Gráfico 6: Distribución de los jubilados antes y después de la Moratoria Previsional, por deciles de hogares ordenados según ingreso familiar per cápita

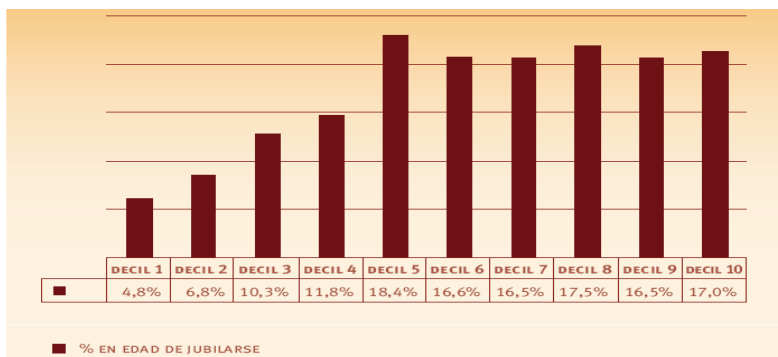


Fuente: SEL (Newsletter julio 2010)

En función de lo observado en los gráficos anteriores, cabe recordar lo señalado por Feres en relación a las mediciones utilizadas comúnmente en los estudios de pobreza. En palabras del autor: “en rigor las líneas de pobreza, o el ingreso, debieran reconocer las economías de escala asociadas a diferentes tamaños de los hogares, los efectos de la particular composición de sus integrantes (sexo, edad u otra característica relevante) así como la estructura de consumo que acompaña las distintas fases del ciclo de vida familiar” (1997:151). Lo antedicho implica entonces reconocer posibles limitaciones al momento de considerar que el grueso de las prestaciones fueron hacia familias no pobres. El no considerar las economías de escala que operan al interior de los hogares con mayor número de miembros podría estar abrigando algunas limitaciones en la medición⁷.

No obstante lo antedicho, por otra parte, una de las posibles hipótesis indicada por la consultora SEL, que explicaría la razón de tal distribución, estaría dada por el perfil sociodemográfico de los hogares. Los hogares pobres se componen de una mayor cantidad de niños, como así también, por una menor cantidad de personas en edad de jubilarse (SEL Newsletter julio 2010). El gráfico siguiente clarifica lo expuesto.

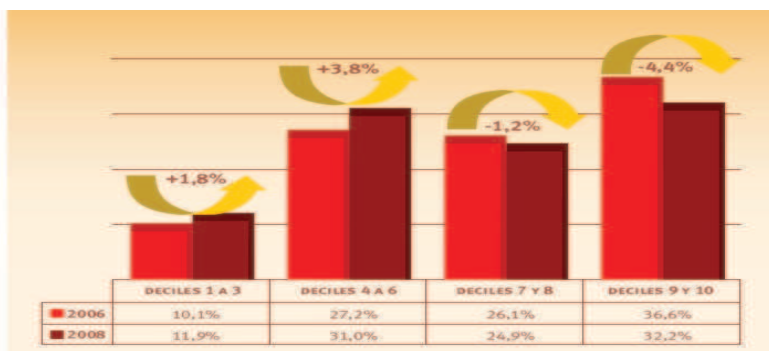
Gráfico 7: Porcentaje de la población en edad de jubilarse, en cada decil de hogares ordenados según ingreso familiar per capita



Fuente: SEL (Newsletter julio 2010)

El referido estudio de la consultora concluye que respecto de la distribución anterior a la medida, las transformaciones acaecidas resultan progresivas (SEL Newsletter julio 2010). Esto se observa en el gráfico que a continuación se presenta.

Gráfico 8: Distribución del monto de haberes jubilatorios antes y después de la moratoria, por deciles de hogares ordenados según ingreso familiar per capita



Fuente: SEL Newsletter julio 2010

Por su parte, en relación a las cifras de pobreza e indigencia en adultos mayores, recientes trabajos de referencia indican que a partir del Plan bajo estudio éstas disminuyeron en forma sustancial (Bertranou, 2010; Curcio y Beccaria 2011; Agis, Cañete y Panigo, 2010)⁸. En la misma línea, el trabajo de Rofman y Oliveri apunta en esta dirección al considerar el papel significativo del régimen previsional en lo que respecta a la distribución del ingreso. “El cambio más importante se observa a partir de 2007, es decir, cuando el efecto de la moratoria se percibe en toda su magnitud, lo que mejoró significativamente la distribución del ingreso entre los jubilados” (2011:37). De las conclusiones del referido trabajo se desprende que las transformaciones en el sistema previsional han tenido un impacto destacado en lo que refiere tanto a la incidencia de pobreza como a la distribución del ingreso.

En línea general, los datos hasta aquí disponibles evidencian que la distribución del ingreso ha mejorado. Dentro de las implicancias o consecuencias sociales cabe destacar también que la medida permitió el ingreso de un grupo poblacional importante, el cual estaba ubicado en una brecha de muy difícil superación, ya que eran adultos mayores ‘muy ricos’ para acceder a una pensión no contributiva⁹ y ‘muy pobres’ para una jubilación obtenida como consecuencia de cumplimentar treinta años de aportes. En relación a ello CEPAL ha señalado que “esto puede conducir a que la focalización en los más pobres, combinada con el autofinanciamiento de otros grupos socioeconómicos, deje en el vacío a una parte importante de las capas medias que no “califican” ni para lo uno (como beneficiarios) ni para lo otro (como aportantes)” (2006: 37).

En síntesis de lo expuesto, la evidencia empírica hasta aquí disponible indicaría que el Plan de Inclusión Previsional ha favorecido tanto a sectores de ingreso bajo como a sectores de ingreso medio. Éste formó parte de un conjunto de medidas y reformas realizadas por el Gobierno Nacional a partir de 2004. De este modo permitió en el corto plazo utilizar el sistema de reparto para mejorar sensiblemente la situación de un grupo vulnerable, tal como los adultos mayores que se encontraban sin protección social.

5. Desafíos pendientes. El acceso actual a las prestaciones una vez vencida la Ley 25.994

Por nuestros días, para acceder a una prestación previsional cuando se carece de los años de aportes requeridos, se encuentra disponible una moratoria bajo la Ley 24.476 por la cual todo aquel trabajador autónomo que tenga la edad jubilatoria puede completar los años de aportes exigibles. Esta se denomina Moratoria permanente de autónomos. La misma es aplicable hasta el 30 de septiembre de 1993 (Decreto 1454/05). Si se necesitaran acreditar períodos posteriores a tal fecha, pueden completarse mediante la cancelación íntegra de lo adeudado. Lo antedicho implica que los períodos adeudados fuera del plazo previsto deben ser abonados con anterioridad a la percepción efectiva del haber. En consecuencia, se observa que la medida conlleva un potencial de cobertura paulatinamente decreciente, en términos de su capacidad de proporcionar cobertura a futuras cohortes. Siguiendo a D’Elia (2007), la medida manifiesta un potente efecto en el corto plazo, aunque es probable que a futuro los niveles de cobertura retomen la tendencia negativa que tenían previo a la implementación del Plan bajo estudio. En la

misma línea, Arza (2009) señala que el Plan de Inclusión Previsional no fue diseñado como una solución estructural tendiente a superar las limitaciones del esquema contributivo o 'bismarckiano', en consecuencia, advierte la probabilidad que la problemática se reinstale a futuro.

Este descenso se verifica al examinar las altas por moratoria que exhibe el Boletín Estadístico de la Seguridad Social. De este modo, al primer trimestre de 2007 se registran un total de 501.236 altas; y, contrastando con el mismo período al año 2011, un total de 31.676. (MTEySS, 2011). En la misma línea, la proyección de cobertura realizada por Cetrángolo y Grushka (2008) permite prever un descenso paulatino, en función de la imposibilidad presentada por la población potencialmente jubilable, para alcanzar el cumplimiento de los requisitos establecidos de acceso, constituyendo éste el principal desafío en términos de cobertura futura.

Reflexiones Finales

La reforma previsional de la década del '90 apuntó a fortalecer los objetivos individuales del sistema. Ahora el desafío está en garantizar que los objetivos sociales tales como el alivio a la pobreza y la redistribución de ingresos puedan sostenerse como prioritarios a futuro, primando así el principio de solidaridad.

La literatura ha señalado persistentemente que el sistema previsional constituye el programa más abrumador en términos de recursos. No obstante, este trabajo considera necesario recordar también que los requisitos de acceso que éste impone se convierten en potentes factores que pueden posibilitar o excluir a amplios sectores sociales del derecho a la protección social.

La necesidad de una reforma en lo que respecta a las condiciones de acceso al sistema, en virtud de garantizar niveles de cobertura sostenidamente elevados, ha sido advertida tempranamente en algunas contribuciones (Isuani 2008; D' Elia, 2007)¹⁰. En este sentido, a más de seis años de la puesta en marcha de la medida es preciso reforzar el debate para garantizar la consolidación de políticas previsionales que apunten a la incorporación de adultos mayores que hoy se encuentran en situación de inseguridad socioeconómica. Si bien la magnitud y relevancia de la política de ampliación de la cobertura a corto plazo es evidente, no obstante este trabajo ha identificado algunas limitaciones que será preciso a futuro corregir.

A modo concluyente cabe resaltar que, además del carácter preliminar de lo expuesto, resulta difícil evaluar las implicancias de la medida debido al corto período de tiempo que ha transcurrido. Cabe al respeto advertir también acerca del carácter aún conjetural de algunas conclusiones hasta tanto estudios oficiales más detallados no profundicen los datos presentados. No obstante, no hay que soslayar que los distintos estudios hasta aquí producidos han evidenciado avances en términos de cierta pauta de redistribución progresiva, fundamentalmente presentando mejoras a nivel de reducción de pobreza en adultos mayores.

En el apartado introductorio mencionábamos los objetivos que tradicionalmente habían caracterizado a los sistemas previsionales públicos, identificando en ellos la solidaridad como principio rector. La política previsional argentina ha experimentado diversas transformaciones entre los años 2003-2008. En lo que respecta a la ampliación de la cobertura en adultos mayores se observa que ha ‘dado lugar’ a sectores sociales antes excluidos del derecho a la protección social. Tal medida, inserta en el marco de otras transformaciones de variable intensidad, evidencia el nuevo papel del Estado en este campo.

Referencias Bibliográficas

AGIS, E., CAÑETE, C., PANIGO, D. (2010) “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, CENDA/PROFOPE/CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

ALONSO, G (2000) *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires Miño y Dávila Editores.

ANSES (2011) “Análisis de la cobertura previsional del SIPA. Protección, Inclusión e Igualdad”. Observatorio de la Seguridad Social.

ARZA, C. (2006). “Distributional impacts of pension policy in Argentina: Winners and losers within and across generations”, *International Social Security Review*, 59:3.

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.

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2007) Informe de Inflación.

BANCO MUNDIAL (2004) “Keeping the Promise of old age security in Latin America”. Documento N° 30733. Washington.

BERTRANOU, E (2008) “Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe”. Serie Población y Desarrollo. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.

BERTRANOU, F (2004) “Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes”. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

BERTRANOU, F (2005) “Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos” *Revista Bienestar y Política Social* Vol 1. No1. 35-58.

BERTRANOU, F (coord.) (2006) “Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina”. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago.

BERTRANOU, F y BONARI, D (2005) "Protección social en Argentina. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2003". Organización Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.

BERTRANOU, F y GRUSHKA, C (2002) "Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas" En *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Bertranou, F; Solorio, C; Van Ginneken, W (Eds). OIT. Santiago.

BERTRANOU, F. (coord.) (2010) "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares". Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

BERTRANOU, F; GRUSHKA C y ROFMAN, R. (2001) "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina" en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Bertranou, (editor) OIT. Chile.

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

CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile.

CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2004) "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma". Serie Financiamiento del Desarrollo Nº 151. CEPAL Chile

CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2008) "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura". Serie Financiamiento del Desarrollo. Nº 205 CEPAL. Chile.

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (2010) "Restituyendo derechos a los adultos mayores". Documento del CNCPS. Mimeo. Obtenido el 13 de mayo de 2011 <http://www.politicassociales.gov.ar/documentos/Restituyendo%20derechos%20a%20los%20adultos%20mayores.doc>

CURCIO, J y BECCARIA, A. (2011) Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. En *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Danani y Hintze (Coord.). Los Polvorines. Universidad Nacional General Sarmiento.

D' ELIA, V. (2007) "Pobreza en hogares con adultos mayores: un análisis a partir del Plan de Inclusión Previsional". ANSES. Estudios Especiales de la Seguridad Social.

DANANI, C y BECCARIA, A. (2011) "La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección". En *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Danani y Hintze. (Coord.) Los Polvorines. Universidad Nacional General Sarmiento.

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

FERES, J (1997) Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso. Revista de la CEPAL N° 61. Santiago de Chile

GOLDBERG, L y LO VUOLO, R (2005) “La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina”. Documento de trabajo N° 45. Centro Interdisciplinario de Estudios de Política Pública. Buenos Aires.

GRUSHKA, C (2004) “Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

GRUSHKA, C (2010) “La Expansión de la Cobertura Previsional y su Financiamiento: El Caso de la Argentina” Ponencia Sesión Preparatoria de Buenos Aires a la *Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano*. Río de Janeiro.

ISUANI, A (2010) “La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas” *Revista Nueva Sociedad No 226, marzo-abril*.

ISUANI, A ROFMAN, R y SAN MARTINO, J. (1996) “Las jubilaciones del siglo XXI: ¿Podemos gastar a cuenta?” *Boletín Informativo Techint N° 286* Junio. 79-104.

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

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

LO VUOLO, R y GOLDBERG, L (2002) “Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional”. Documento de Trabajo N° 35. Centro Interdisciplinario de Estudios de Política Pública. Buenos Aires.

MESA LAGO, C (1996) “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales” *Revista de la CEPAL N° 60*. 73-94.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL. Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Buenos Aires. Varios años.

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

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.

ROFMAN, R; FAJNZYLBER, E y HERRERA, G (2009) “Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile”. Serie de Documentos de trabajo sobre políticas sociales N° 4. Banco Mundial

ROFMAN, R y OLIVERI M (2011) “Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina” Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 6. Banco Mundial

SEL CONSULTORES. (2010) Newsletter julio.

NOTAS

¹Refiere a la percepción jubilatoria en edad avanzada, medido por la proporción de la población mayor -60/65 años según sexo- que recibe algún tipo de prestación.

²Ambas causas han sido ampliamente tratadas en la bibliografía de referencia. Véase Isuani y San Martino (1993), Isuani, Rofman y San Martino (1996), Alonso (2000), Rofman (2003), Cetrángolo y Grushka (2004), Bertranou, Grushka y Rofman (2001), Lo Vuolo y Goldberg (2002) y Goldberg y Lo Vuolo (2005).

³Se ha señalado que las pensiones no contributivas no logran cerrar las profundas brechas de cobertura provocadas tanto por la crisis del mercado de trabajo como por la reforma previsional de la década del noventa. Véase Bertranou (2006).

⁴Titulado “Keeping the Promise of old age security in Latin America”.

⁵No obstante, al respecto cabe advertir la dificultad de precisar el impacto neto de la misma, dado que se desconocen estudios oficiales que indiquen de manera precisa la cantidad de duplicación de beneficios (refiere particularmente casos de pensionadas que acceden posteriormente a la jubilación por moratoria). Sólo a modo preliminar pueden citarse dos referencias. La primera de ellas señala que “...74% de las mujeres efectivamente beneficiadas no contaban con cobertura previsional nacional (pensión), y cerca de la totalidad de los varones que se incorporaron a la moratoria se encontraban desprotegidos desde el ámbito de la seguridad social” (Boudou, *et al* 2007:14). La segunda referencia proviene del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) en el balance de la política previsional de los últimos años. Allí se indica que la Secretaría de Seguridad Social estima en quinientos mil los adultos mayores que accedieron, a través de la moratoria, a otro beneficio previsional (CNCPS, 2010:4). Posteriormente, al 2011, en relación a ello cabe señalar el fallo de la Sala III de la Cámara de la Seguridad Social que declara inconstitucional la Resolución N° 884/06 de la Administración Nacional de Seguridad Social donde establece que para acceder a la jubilación por moratoria, en el caso de quienes cuenten con otra prestación, deben cancelar previamente la deuda por los aportes no ingresados. Tal resolución se fundamentó en un decreto presidencial que instrúa al organismo a priorizar el otorgamiento de la jubilación a personas carentes de toda otra prestación.

⁶Nótese que el impacto de la misma se registra recién a partir del último trimestre de 2006.

⁷Se agradecen en relación a este punto los comentarios del Dr. Néstor López.

⁸Dado el propósito y extensión de este trabajo no se podrá profundizar aquí todo lo relacionado a la intensidad de la cobertura, es decir a la suficiencia de las prestaciones en función de cierto parámetro socialmente determinado. Véase Curcio y Beccaria (2011). Asimismo, para observar la evolución del haber mínimo real y nominal entre 2002 y 2010, véase Danani y Beccaria (2011).

⁹Históricamente, el esquema de pensiones no contributivas ha otorgado beneficios a mayores de setenta años que carecen de otros ingresos, y el presupuesto disponible no ha alcanzado a satisfacer el nivel de demanda (Rofman, 2003). Al caracterizar socioeconómicamente a la población beneficiaria, Bertranou y Grushka (2002) indican que el programa se ha constituido, mayoritariamente, por ancianos en situación de pobreza extrema, de allí el impacto de reducción de la incidencia de la misma en los hogares receptores.

¹⁰Nótese que en las fechas de publicación de los respectivos trabajos el Plan de Inclusión Previsional mostraba su cúspide en términos de cobertura. Cabe agregar posteriormente aquí el trabajo de Arza (2009).