



# Expansión y desigualdad en el sistema previsional argentino (2003-2019)

Expansion and inequality in the Argentine pension system (2003-2019)

**Giuseppe Messina\***

Palabras clave:

Argentina

Política Social

Seguridad Social

Sistema Previsional

## Resumen

En este artículo se analiza el sistema previsional argentino en términos de brecha entre la lógica contributiva y no contributiva, con foco en el periodo 2003-2019 bajo dos gobiernos de opuesto signo político. En primer lugar, se discute la trayectoria histórica del sistema previsional argentino a partir de la reforma de la década del 90, las principales medidas adoptadas por los gobiernos kirchneristas y, posteriormente, por el presidente Macri. En segundo lugar, se presentan datos respecto a la variación en el tiempo y la suficiencia de las prestaciones y las desigualdades en los montos garantizados por cada programa contributivo/no contributivo. A partir de esta evidencia se discuten las continuidades, contradicciones y debilidades estructurales que atraviesan todo el periodo en el campo del sistema previsional argentino.

Keywords:

Argentina

Social Policy

Social Security

Pension System

## Abstract

This paper discusses the main features of the Argentine pension system in terms of the contributory/ non-contributory gap, focusing on the period 2003-2019 under governments with opposing political views. Firstly, the essay presents a brief historical overview on the Argentine pension system starting with the market friendly reform of the 90, followed by a discussion of the policies

---

\* Doctor en Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aire. Contacto [giuseppemessina@derecho.uba.ar](mailto:giuseppemessina@derecho.uba.ar)

carried on by the Kirchnerist administration (2003-2015) and, subsequently, by Macri's administration (2015-2019). Secondly, the article presents recent data on the evolution and sufficiency of pension benefits and inequalities among beneficiaries, depending on their access to contributory/non-contributory schemes. This evidence is used to discuss the continuities, contradictions, and structural weaknesses of the Argentine pension system during the period under analysis.

**E**ste trabajo aborda el estudio del sistema previsional argentino en el nivel nacional, como principal mecanismo de transferencia de ingresos y protección social de la población adulta mayor. En particular, el artículo describe las principales medidas adoptadas por los gobiernos nacionales en el periodo 2003-2019 y sus efectos en términos de cobertura, alcance de las prestaciones y desigualdad en el acceso al sistema de protección social. Con este concepto se hace referencia a los mecanismos institucionales que ordenan el acceso a un conjunto de bienes y servicios esenciales y a las transferencias monetarias para hacer frente a determinadas contingencias vitales (o riesgos sociales), que presuponen una menor capacidad laboral y una pérdida de ingresos.

El esquema interpretativo propuesto en este ensayo para el análisis de la tensión entre lógica contributiva y no contributiva que atraviesa el sistema previsional argentino se fundamenta en la literatura sobre regímenes de bienestar (ver segunda sección de este ensayo). Este marco teórico permite analizar las interacciones entre las instituciones económicas, sociales y políticas, y sus resultados en términos del acceso a bienes y servicios básicos y de la protección frente a riesgos sociales. En particular, se analiza la política social en términos tanto de la desmercantilización de la fuerza de trabajo, desligando el bienestar de las personas de su capacidad de generar un ingreso laboral, como de la estratificación social que produce.<sup>1</sup> En el caso de las instituciones de tipo contributivo, este efecto será un reflejo de las desigualdades existentes en el mercado laboral, debido a que las prestaciones que corresponden a cada trabajador dependen de los aportes realizados a lo largo de la vida activa.

Según este modelo meritocrático de política social,<sup>2</sup> los trabajadores estables del sec-

1 Esping-Andersen, 1993; Adelantado *et al.*, 1998; Gough y Wood, 2004.

2 En el sentido que asocian las prestaciones sociales con las retribuciones pasadas de los trabajadores, reflejo en cierta medida de su productividad laboral (Titmuss, 1981).

tor formal y sus familiares directos gozan de una mayor protección relativa frente a la pérdida de ingresos asociada al retiro de la vida laboral, recibiendo una prestación cuyo monto está vinculado a sus niveles salariales pasados. En cambio, las personas que hayan tenido carreras laborales intermitentes, irregulares, o bien caracterizadas por informalidad y/o precariedad, bajos salarios, etc., son excluidas de este esquema y deben ser cubiertas por algún tipo de pensión no contributiva de tipo asistencial, con niveles de protección menos generosos.<sup>3</sup> Además, esta segmentación de las prestaciones no es neutral respecto a otras formas transversales de desigualdad que impactan sobre el mercado laboral, como por ejemplo el género. Así las mujeres, caracterizadas por una menor tasa de actividad y empleo, una mayor tasa de desempleo e informalidad, y menores salarios, como es el caso de las mujeres, son excluidas en mayor medida de los esquemas contributivos o, en el caso que accedan, reciben haberes de menor cuantía.

En el caso argentino, las instituciones del régimen de bienestar alcanzaron a mediados de los años setenta un grado significativo de madurez y extensión de su cobertura en torno a la Seguridad Social de tipo contributivo, caracterizada por una fuerte estratificación de las prestaciones según estatus ocupacional.<sup>4</sup> A la vez, el sistema fue entrando en crisis a mediados de los ochenta, por su elevada fragmentación institucional, el elevado costo presupuestario y la inequidad e insuficiencia de las prestaciones.<sup>5</sup> Las reformas previsionales de los años noventa no lograron dar solución a estos problemas. De hecho, el contexto de la mayor informalidad y precarización del empleo contribuyó a una marcada caída en cobertura de la Seguridad Social para amplios sectores de la población.<sup>6</sup>

Frente a esta situación, los gobiernos denominados kirchneristas (2003-2015)<sup>7</sup> adoptaron una estrategia para incrementar la cobertura de las personas adultas mayores por medio de las denominadas moratorias, que permitieron el acceso a una prestación de tipo contributiva aún sin haber cumplido con los años de aportes requeridos. Además, se estatizó el sistema previsional, reabsorbiendo el régimen privado de capitalización creado en la década del noventa. También se promovió la afiliación de trabajadores informales mediante regímenes simplificados y subsidiados, como en el caso del monotributo y del personal de casas particulares (trabajo doméstico). Final-

3 Uthoff, 2017.

4 Filgueira, 1998.

5 Feldman, Golbert e Isuani, 1986.

6 Hintze, 2007.

7 Bajo las gestiones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015).

mente, se estableció un mecanismo de movilidad de las prestaciones con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de los haberes.

Con el cambio de gobierno (2015-2019), se buscó abandonar el mecanismo de las moratorias, implementando un nuevo esquema previsional asistencial no contributivo (Pensión Universal del Adulto Mayor-PUAM), a la vez que se impulsó, al menos en el corto plazo, el incremento relativo de los haberes de las personas que cumplieran con el esquema completo de aportes, mediante la denominada “Reparación Histórica”. Estas dos medidas reforzaron la segmentación del acceso a una prestación previsional, sobre la base de la historia laboral y contributiva de las personas adultas mayores. También se modificó la fórmula de la movilidad previsional con efectos sobre el valor real de las prestaciones.

Esta evolución histórica será presentada en la tercera y cuarta sección del artículo, poniendo el foco en los cambios en la estructura institucional y en las condiciones de acceso a las prestaciones sobre la base de un análisis de tipo cualitativo de las fuentes normativas y la presentación de estadísticas oficiales de cobertura previsional.<sup>8</sup> En la quinta sección, se analizará, con una perspectiva de largo plazo que se basa en datos cuantitativos obtenidos de fuentes secundarias oficiales, como evolucionó la cobertura del sistema previsional en sus vertientes contributiva/no contributiva, la generosidad relativa y la suficiencia de las prestaciones otorgadas. Para ello se compararán estas con algunos indicadores salariales y con las líneas de pobreza oficial. Se trata de un problema central de la acción estatal, teniendo en cuenta los compromisos internos y externos de garantizar un piso mínimo y universal de protección social para todas las personas al final de su vida laboral y dar solución, en particular, al riesgo de pobreza en la vejez.<sup>9</sup>

Estos elementos serán utilizados como clave interpretativa de las continuidades, contradicciones y debilidades estructurales que atraviesan el periodo analizado en el campo del sistema previsional a lo largo de dos ejes temáticos: la expansión de la cobertura y la segmentación, desigualdad y suficiencia/insuficiencia de las prestaciones. Otros puntos de fundamental importancia como la fragmentación institucional, la inequidad y coherencia/racionalidad del sistema y la sostenibilidad financiera de largo plazo no son tratados en profundidad en esta ocasión, ya que requerirían de una

---

8 Toda la legislación argentina a la que se hace referencia a lo largo del texto está disponible en la página web <http://www.infoleg.gov.ar/>.

9 Se hace referencia tanto a los derechos sociales contenidos en la Constitución nacional argentina (CN, artículo 14 bis) como a los compromisos tomados en el marco de la implementación de pisos de protección social promovida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012) y el régimen internacional de derechos humanos (Pautassi, 2015).

discusión específica y extensa. Sin embargo, se toman en cuenta todos estos elementos, para realizar en la sexta y última sección una discusión general de los principales desafíos que enfrenta el sistema previsional en el mediano y largo plazo para lograr una protección social más equitativa y solidaria de las personas adultas mayores.

## **Herramientas de análisis a partir de la literatura sobre regímenes de bienestar**

La matriz institucional (arreglos, políticas y prácticas institucionales), que surge de la interacción de mercado, Estado, familias y sociedad civil, configura un régimen de bienestar con efectos en términos de bienestar y de estratificación social en un tiempo y espacio determinados. Este instrumento analítico permite abordar las modalidades con las que las instituciones del Estado, por medio de mecanismos de extracción y redistribución de recursos, y bajo la forma de transferencias directas o mediante la provisión pública, garantizan a individuos y familias el acceso a un conjunto básico de bienes y servicios, independientemente del valor de mercado de su trabajo o sus propiedades. Además, reducen su nivel de inseguridad frente a determinadas ‘contingencias sociales’ (por ejemplo, enfermedades, vejez o desempleo), asociadas a una pérdida de ingresos laborales.

Es decir, el análisis de los regímenes de bienestar realmente existentes en cada contexto determinado permite indagar cómo se desarrollan, en el nivel de las instituciones (estatales y no estatales) de provisión de bienes y servicios satisfactorios de bienestar,<sup>10</sup> las formas que dan solución (inestable y temporal) a las contradicciones entre la acumulación capitalista y la necesaria cohesión que legitima el orden social existente.<sup>11</sup> Este es el centro de la “cuestión social” que caracteriza a las sociedades contemporáneas, a partir de la contradicción entre el orden jurídico-político del liberalismo, fundado sobre el reconocimiento de la igualdad de los derechos civiles y políticos del ciudadano, y el predominio de un orden económico capitalista que se fundamenta sobre la desigualdad, el principio de acumulación y la protección absoluta de la propiedad privada.<sup>12</sup>

A partir de finales del siglo XIX, las políticas sociales del Estado de bienestar pasaron a constituir una componente esencial de la sociedad salarial, en la que se movilizaban recursos públicos para asegurar su cohesión interna y se establecieron mecanismos de seguro colectivo, “propiedad social” y “salario indirecto” para que los asalariados recibieran el respaldo de toda la sociedad cada vez que, por alguna de las causas es-

10 Doyal y Gough, 1991.

11 Castel, 1997.

12 Donzelot, 2007.

tablecidas, sus ingresos se veían interrumpidos.<sup>13</sup> Contrariamente a lo que ocurre en las formas preexistentes de asistencia a favor de los pobres, como la beneficencia y la caridad, los destinatarios de las políticas sociales ya no fueron simplemente personas necesitadas, sino pasaron a ser titulares de derechos, con la legitimidad de exigir el cumplimiento de los mismos frente a la autoridad pública.<sup>14</sup> Se conformó así una ciudadanía social, en el que el desarrollo de los derechos civiles y políticos fue acompañado por el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>15</sup>

Una de las dimensiones de la producción del bienestar puede ser racionalizada mediante el ya mencionado concepto de desmercantilización. En un sistema capitalista de mercado, el bienestar de la mayor parte de la población (la clase trabajadora) depende de la venta en el mercado de su fuerza trabajo. En este contexto, “la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado”.<sup>16</sup> En otras palabras, las políticas estatales de transferencia de bienes y servicios desligan parcialmente el bienestar de los destinatarios de su capacidad de consumo. En la perspectiva de esta investigación, invocar la desmercantilización significa reclamar para la responsabilidad del Estado un conjunto de bienes y servicios, e incluso relaciones sociales, excluyéndolos de la esfera mercantil, como fundamento material de los derechos sociales.<sup>17</sup>

Este efecto de desmercantilización se vincula tanto con el monto como con las condiciones de acceso a una prestación. Siguiendo a Esping-Andersen (*op. cit.*), estas se moldean según los principios de necesidad, contribución y ciudadanía, en correspondencia con un modelo- o tipo ideal- de Estado de bienestar. Sobre la base del principio de necesidad, en el modelo liberal el Estado asume una responsabilidad residual a favor de las personas que quedan excluidas del mercado de forma involuntaria, los “pobres merecedores”. El diseño de las políticas sociales procurará entonces reducir al mínimo las interferencias sobre los incentivos individuales y las formas privadas de aseguramiento, resultando en un bajo grado de desmercantilización y en una re-

---

13 Castel, 1997.

14 Abramovich y Pautassi, 2009.

15 Según este enfoque, la satisfacción universal y plena de los derechos civiles y políticos, constitutivos de la ciudadanía liberal, puede darse solo si se garantiza a cada individuo un estándar de vida mínimo, ya que los derechos humanos son interdependientes, indivisibles y complementarios. Se satisfacen plenamente solo si son respetados de forma simultánea, mientras la privación de uno de ellos afecta a todos los demás.

16 Esping-Andersen, 1993, p. 41.

17 Gamallo y Arcidiácono, 2012.

producción de la estratificación que se genera en otras esferas (laboral, económica), minimizando el grado de redistribución de las transferencias.<sup>18</sup> Esto da lugar a una paradoja, ya que las transferencias focalizadas deberían favorecer a los más pobres y reducir el nivel de desigualdad. Sin embargo, se producen dos fenómenos: un sistema público de protección social desplaza a las modalidades privadas de seguros e inversiones financieras, que están distribuidas de manera aún más desigual; por otra parte, las políticas sociales que no incluyen a la clase media entre sus beneficiarios están caracterizadas por un menor alcance y presupuesto, por lo que se reduce su potencial redistributivo.<sup>19</sup>

En el modelo conservador-contributivo opera un mecanismo de seguro colectivo, donde la redistribución se resuelve de forma horizontal, a lo largo de categorías ocupacionales, y las condiciones de acceso pasan a depender del estatus laboral del receptor e, indirectamente, de los vínculos familiares con este. El objetivo en este modelo es preservar el orden socioeconómico (y de género), por ende, la desmercantilización es intermedia, mientras que el efecto sobre la consolidación de la estratificación social preexistente es máximo.

Por último, en el modelo socialdemócrata las políticas sociales son universalistas y se rigen por el principio de los derechos de ciudadanía, produciéndose el grado máximo de desmercantilización. El sistema se financia con una fiscalidad progresiva, de modo que se obtiene la mayor redistribución de los tres modelos, mientras que los efectos de estratificación social son reducidos. Al mismo tiempo, el sistema puede financiarse gracias a una tasa de actividad muy elevada, tanto para los hombres como las mujeres, residiendo la clave de su sostenibilidad en la consecución de una situación normal de pleno empleo.

Naturalmente, se trata de categorías analíticas, ya que en el caso concreto de cada país lo que se manifiesta son configuraciones híbridas a nivel de cada sector de políticas públicas (salud, pensiones, asistencia social, etc.), tanto en términos de los principios que las regulan, como de entidades que gestionan su funcionamiento y la erogación de bienes y servicios, así como de los mecanismos progresivos/regresivos de financiación de las políticas sociales, las reglas de elegibilidad y la cuantía de las prestaciones.

---

18 Como señala Barr (1998) los seguros privados permiten “suavizar” el consumo del individuo a lo largo de su ciclo vital y cubrirse frente a las contingencias que suponen una pérdida de ingresos, pero también están sujetos a ineficiencias o fallos de mercado (*market failures*) que derivan de asimetrías informativas, riesgos no asegurables y la incertidumbre frente a eventos futuros (por ejemplo, la evolución de la inflación en el largo plazo), etc. Estos aspectos avalan la constitución de seguros colectivos respaldados por el Estado.

19 Korpi y Palme, 1998; Huber, Pribble y Stephens, 2009.

En particular, en el caso de América Latina, algunos autores hablan de regímenes de bienestar informales, caracterizados por Estados débiles, empleos de baja calidad y sistemas de seguridad social excluyentes.<sup>20</sup> Históricamente, estos últimos evolucionaron según un modelo de agregación progresiva de categorías ocupacionales y ampliación de los riesgos cubiertos. Este proceso de “estratificación de la seguridad social”, fruto de la presión y de los intereses de los grupos sociales más poderosos, dio lugar a un modelo piramidal en el que los estratos más favorecidos gozan de las mejores prestaciones sociales, y una larga base de trabajadores informales o con aportes insuficientes son desprotegidos.<sup>21</sup>

También en el caso argentino,<sup>22</sup> en la primera mitad del siglo XX el sistema previsional fue conformado por la agregación de cajas previsionales para los trabajadores de la administración pública y de sectores estratégicos (servicios, ferroviarios, marinos mercantes), además de bancarios, de compañías de seguros, aeronáuticos, periodistas, etc. Ya durante los gobiernos de Perón se dio un gran impulso a la cobertura previsional con cajas para los asalariados del sector del comercio y la industria, para profesionales, independientes y empresarios. Además, el sistema pasó a organizarse según el principio de reparto (Ley 14370 de 1954), abandonando el principio de capitalización, primando objetivos de solidaridad social por sobre la lógica del seguro privado.<sup>23</sup> Frente a la aparición de desequilibrios financieros a lo largo de los años sesenta debidos a la rápida masificación del sistema previsional, el gobierno *de facto* de Onganía realizó en 1967 una primera reforma de racionalización del gasto, elevando la edad de retiro y unificando las cajas previsionales en tres (trabajadores del Estado, autónomos, asalariados del sector privado), sin lograr dar una solución de largo periodo a los problemas de sostenibilidad, fragmentación institucional y suficiencia de las prestaciones. Pese a ello, a mediados de los setenta el sistema había alcanzado un elevado grado de cobertura- respecto a otros modelos de la región- aún con marcadas desigualdades internas, configurando un régimen de “universalismo estratificado”.<sup>24</sup>

Posteriormente, las transformaciones económicas, impulsadas a partir de la dictadura militar de 1976-1983, significaron una progresiva informalización del empleo,

---

20 Gough y Wood, 2004.

21 Mesa-Lago, 1983.

22 Feldman, Golbert e Isuani, 1986.

23 Simplificando, la fórmula de cálculo de la prestación ya no dependía exclusivamente de los aportes acumulados (y capitalizados) a lo largo de la vida laboral del individuo, por lo que entraban en juego otros criterios redistributivos. Además, las jubilaciones y pensiones erogadas en cada periodo eran financiadas mayoritariamente por los aportes de los trabajadores activos.

24 Filgueira, 1998.

con la consecuente pérdida de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social de tipo contributivo y desfinanciamiento del sistema previsional.<sup>25</sup> Además, las reformas de los años 90 promovieron los seguros privados individualizados, como en el caso del régimen previsional mixto, especialmente para las clases medias y altas. Se conformó así un nuevo régimen de bienestar donde en los componentes “corporativos” del modelo anterior se fueron introduciendo elementos de individualización, a la vez que se desmantelaban los componentes universalistas, sustituyéndolos por programas residuales y focalizados. Al mismo tiempo se perpetuó el criterio legitimador de la ética del trabajo, que ligaba el nivel de prestaciones a la contribución al sistema productivo, aún en un contexto laboral radicalmente distinto. Siguió rigiendo entonces una meritocracia asentada en el estatus laboral (que puede denominarse “trabajo-céntrica”), no adaptándose el sistema a las nuevas formas de trabajo precario o a la ausencia de trabajo.<sup>26</sup>

En este contexto, el Estado asumió el papel residual de atender a las necesidades de los sectores más vulnerables, por medio de programas asistenciales focalizados, cumpliendo una función compensatoria, de alivio de los efectos negativos del ajuste económico.<sup>27</sup> Pueden resumirse estos procesos en la sustitución de un principio organizador de la política social asentado en la socialización del riesgo por otro caracterizado por la privatización y la comunitarización de la protección. El primer aspecto consistió en desvincular las condiciones de vida del individuo de formas de pertenencia a agregados sociales más complejos para reducirla a su situación particular y aislada, dependiente de su estatus laboral, su capacidad adquisitiva y sus ahorros. El segundo elemento hace referencia al proceso por el cual, en auxilio al individuo o a la familia restringida, se apela a la tercerización de la protección. El Estado descarga su responsabilidad sobre la familia alargada, las redes de solidaridad u otras expresiones de la sociedad civil, como las ONGs y las instituciones sin fin de lucro o filantrópicas.<sup>28</sup>

En el caso de los adultos mayores, la protección social adquirió un carácter excluyente a lo largo de la década del 90, que no fue compensada por la implementación de una pensión no contributiva de amplia cobertura. En 1994, bajo el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), se impulsó un régimen mixto (Ley 24.241) que mantenía un pilar público de reparto administrado por ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) para los trabajadores retirados, mientras promovía el traspaso de los trabajadores activos a cuentas de capitalización individual administradas por las

25 Hintze, 2007.

26 Lo Vuolo, 1995

27 Vilas, 1997.

28 Danani, 2005.

Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).<sup>29</sup> También se elevó la edad de jubilación a 65 años para los hombres y a 60 años para las mujeres y de 20 a 30 los años mínimos de aporte para obtener una jubilación ordinaria. Finalmente, se estableció una pensión por vejez no contributiva, para personas de setenta años o más. Sin embargo, la cobertura de esta prestación fue muy reducida en todo el periodo.<sup>30</sup>

La reforma tuvo un impacto negativo tanto en las cuentas públicas (por la derivación de los aportes de los trabajadores al sector financiero privados) como en la cobertura previsional. En particular, el endurecimiento de las condiciones de elegibilidad condujo a una creciente exclusión de las personas con una densidad de aportes insuficiente, especialmente mujeres.<sup>31</sup> En este sentido, la reforma no tuvo éxito en incrementar el número de trabajadores activos afiliados y la cobertura de los adultos mayores, en reducir el déficit público o en resolver la regresividad del sistema previsional.<sup>32</sup> Así a principios del nuevo siglo, más de un tercio de las personas mayores de 65 años no tenían acceso a una prestación y apenas un tercio de la población económicamente activa estaba aportando al sistema previsional.<sup>33</sup>

Cómo se describirá en la siguiente sección, luego de las crisis de principios del siglo XXI, mientras que en la región latinoamericana se observó una gran expansión de las pensiones de tipo no contributivo,<sup>34</sup> en el caso argentino se siguió un proceso *sui generis* de flexibilización de las condiciones de acceso a una prestación contributiva que logró incrementar de forma sustantiva la cobertura del sistema previsional.

## Cambios en el sistema previsional argentino entre 2003 y 2015

El crecimiento de la actividad económica en el periodo 2003-2007 produjo una expansión del empleo registrado, favoreciendo una fuerte recuperación de los ocupa-

29 Curcio, 2011.

30 Se otorgaron menos de 50 mil pensiones por año hasta 2004, luego la prestación fue progresivamente extinguiéndose cuando se implementó la moratoria previsional, como se discute más abajo (SSS, 2012).

31 Es decir, el cociente entre el tiempo cotizado efectivamente y el tiempo potencial de su vida laboral activa.

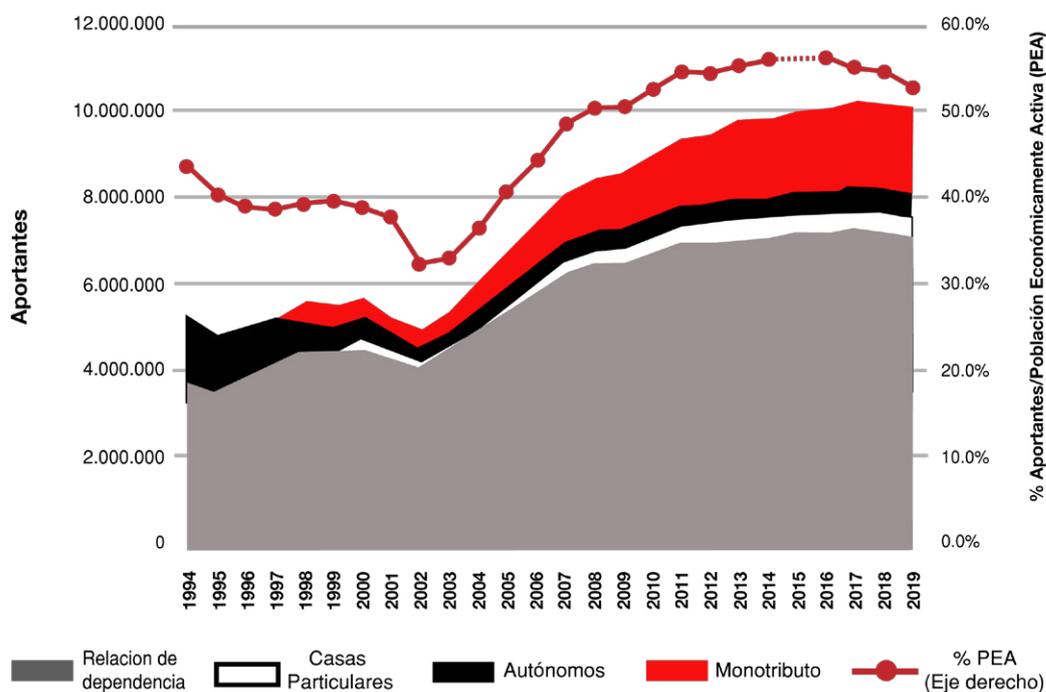
32 El acceso a una prestación estaba vinculada al empleo formal y a trayectorias laborales estables, mientras que el conjunto de la población estaba financiando el sistema a través de la fiscalidad general, centrada en impuestos indirectos regresivos como el IVA. En el año 2000, el 65% de los ingresos del sistema previsional derivaban de recursos tributarios (Centrángolo y Grushka, 2020).

33 Cetrángolo y Grushka, 2020.

34 Rofman *et al.* 2013.

dos afiliados a la Seguridad Social (ver Figura 1), hasta superar el 50% de la población económicamente activa (PEA) en el año 2008. En el periodo posterior, empieza una etapa más compleja desde el punto de vista económico y laboral,<sup>35</sup> en la que el incremento de la tasa de afiliación fue más lento y fue impulsado principalmente por los regímenes subsidiados como el monotributo y el servicio doméstico.<sup>36</sup> Así en 2016, se alcanzó un máximo del 56,1% de la PEA realizando aportes al sistema previsional, de los que el 70% era explicado por el trabajo dependiente (respecto al 76% en 2008).

Figura 1. Aportantes al SIPA según régimen (1994 - 2019).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SSS y Ministerio de Economía. (<https://www.economia.gov.ar/download/infoeco/apendice3a.xlsx>)

Esta caída en el ritmo de creación de nuevo empleo formal evidenció la persistencia de rasgos estructurales de informalidad y precariedad en el mercado laboral argenti-

35 Los datos de crecimiento del PBI muestran una caída de la actividad en 2009, 2012, 2014, 2016 y 2018-19. Si utilizamos como línea de base el año 2004 (=100), en el año 2019 el PIB alcanzó un nivel de 142,9, por debajo del nivel de 146,5 registrado en el año 2011 (INDEC, 2021a).

36 Se hace referencia al régimen de tributación simplificado para trabajadores autónomos (monotributo), en particular aquellos en situación de vulnerabilidad (monotributo social) y al régimen previsional especial de las trabajadoras domésticas (Ley 26 063 de 2005 y Ley 26 844 de 2013)

no,<sup>37</sup> con reflejo en las brechas salariales, en la calidad del empleo y en las modalidades (contributivas-no contributivas) de cobertura de la protección social de los ocupados y sus familias.<sup>38</sup> Vinculado esta situación, un amplio porcentaje de los hogares del país permanecieron en situación de vulnerabilidad o pobreza, asociada a una incorporación laboral inestable y precaria de sus componentes activos.<sup>39</sup>

Con este contexto de fondo, bajo los gobiernos kirchneristas se implementaron un conjunto de medidas que impulsaron un fuerte incremento de la cobertura previsional, gracias a una flexibilización de las condiciones de acceso, en base a modalidades híbridas, en las que las fronteras entre lo contributivo y no lo contributivo se hicieron borrosas.<sup>40</sup> Se hace referencia, en particular, a la denominada moratoria previsional, la cual permitió extender de forma considerable la población adulta mayor cubierta, como se discutirá más abajo. Además, se produjo una cierta recuperación del poder adquisitivo de los haberes, como será analizado en la quinta sección del artículo, primero mediante decretos y a partir del año 2008 con una ley de movilidad previsional. Finalmente, estas medidas fueron acompañadas, por una restauración de la centralidad del Estado en la gestión del sistema previsional mediante su estatización en el año 2008.

Empezando el análisis por este último punto, el hito de este proceso fue la unificación por medio de la Ley 26 425 de 2008 de los dos regímenes previsionales creados por la reforma de 1994 en un sistema público único, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).<sup>41</sup> Esta medida incrementó de forma estructural la financiación del sistema público, tanto por la reincorporación de los aportes y contribuciones de los trabajadores situados en el régimen privado de las AFJP, como por la adqui-

37 Poy *et al.* 2021.

38 Por ejemplo, se registran a lo largo de todo el periodo una tasa de informalidad (no registro) superior al 30% en el caso de los asalariados (INDEC, 2021b). Para el total de ocupados, en el año 2018 se estimaba una tasa de informalidad del 42,8%, siendo en el caso de los trabajadores por cuenta propia el 68,3% (SRT, 2019).

39 Gasparini *et al.* (2019) muestran como luego de haber alcanzado porcentajes superiores al 60% durante la crisis de 2001-2002, la tasa de pobreza fue cayendo hasta el año 2011-2012 en valores cercanos al 25%. Ese fue un piso que no pudo perforarse en años posteriores, donde se vivieron episodios de intenso crecimiento de la pobreza en el periodo 2014-2016 y a partir de la segunda mitad de 2018. Los datos oficiales de INDEC registraron una tasa de pobreza del 35,5% en el segundo semestre de 2019.

40 Véase Danani y Hintze, 2011; Messina, 2017.

41 Con anterioridad, la Ley 26.222 de 2007 de Libre Opción del Régimen Jubilatorio ya había habilitado el retorno al sistema público de los afiliados de las AFJP.

sición de reservas patrimoniales que habrían de garantizar la sostenibilidad futura del sistema.<sup>42</sup>

Respecto a los criterios de actualización de los haberes, un primer hito se dio con la sanción de la Ley N°26 417 de movilidad previsional (año 2008), con la que se vinculaba el incremento de las prestaciones a un índice que tomaba en cuenta la variación combinada de los salarios<sup>43</sup> y de los recursos tributarios de la Seguridad Social (al neto de los aportes del Tesoro nacional para cubrir eventuales déficits del ANSES). Esta medida apuntaba a proteger el poder adquisitivo de las prestaciones, dando una mayor previsibilidad (y una menor arbitrariedad) al incremento del haber mínimo y mejorando el valor del haber medio, ya que incluía un factor de actualización de las remuneraciones obtenidas en los 10 años anteriores para el cálculo de la jubilación ordinaria. El cumplimiento de estos objetivos será discutido más abajo, pero se puede adelantar que la fórmula de cálculo de la movilidad estuvo al centro de la batalla política en la etapa política posterior a 2015.

Respecto a las medidas que ampliaron la cobertura del sistema, la “moratoria previsional” (Decreto 1454 de 2005), denominada oficialmente “Plan de Inclusión Previsional”, permitió incorporar a las personas adultas mayores que no cumplieran con los años de aporte requeridos para obtener una jubilación. Más precisamente, las personas que se inscribieron a la moratoria aceptaron planes de amortización de su deuda previsional (para el periodo comprendido entre 1955 y 2003), hasta un máximo de 60 cuotas, que fueron descontadas de las prestaciones que recibían mensualmente.<sup>44</sup> En el 2014, se reabrió la moratoria durante dos años (Ley 26 970), extendiéndose para las mujeres hasta el año 2022 (ver siguiente sección), sin modificar el periodo temporal sujeto a moratoria de aportes (hasta el año 2003), hecho que limitó su efecto para las personas que llegaran a la edad de retiro en años posteriores. Por otra parte, siguió vigente la moratoria de la Ley 24 476 de 1995, para los periodos anteriores a 1993. Mientras la moratoria de 2004 no contemplaba requisitos específicos para los

---

42 Se hace referencia a los activos de las AFJP traspasados al denominado Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen público, bajo el control de ANSES. A finales de 2017 (antes de las devaluaciones de 2018-2019) el FGS administraba fondos por un valor de 64 mil millones de dólares (ver en línea: <http://fgs.anses.gob.ar/FGS-English.pdf>).

43 El valor más alto entre la variación semestral del índice general de salarios publicado por INDEC y la del índice RIPTE (Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables).

44 Otra medida que facilitó el acceso a una prestación previsional fue la prejubilación anticipada de los trabajadores en situación de desempleo, a partir de los 60 años para varones y los 55 años para mujeres (Ley 25 994 de 2004). Sin embargo, su efecto se concentró en los años 2005-2007 y solo alcanzó a un total de 47 mil personas (datos SSS, 2012).

solicitantes, las otras incluyeron una evaluación patrimonial y socioeconómica de parte del ANSES.

Estos elementos muestran como estas medidas no modificaron la arquitectura contributiva del sistema, sino que representaron una solución de emergencia para incrementar la cobertura previsional de las personas adultas mayores, frente a la situación de exclusión que sufría un porcentaje muy elevado de ellas, como resultado de una historia de trayectorias laborales irregulares, precarias e informales. El hecho de que estuvieran sujetos a moratoria periodos temporales concretos, implicó que su efecto se fue reduciendo en correspondencia con el paso del tiempo, como demostró la reiteración de la medida en 2014. En este sentido el efecto de la moratoria fue temporal y de breve periodo, pero muy significativo en términos de personas incorporadas.

Las estadísticas oficiales registraron un incremento de las prestaciones del SIPA jubilaciones y pensiones del SIPA de 3,3 millones en 2003 a 6,3 millones en el año 2015. Después del cambio de gobierno, este número se incrementó en 500 mil unidades aproximadamente, alcanzando 6,8 millones de prestaciones en 2019. En términos de personas titulares de una prestación, entre 2003 y 2015 se observó un incremento de 3 millones a 5,3 millones y un posterior incremento de 400 mil personas hasta 2019. En este periodo también creció ligeramente el número de prestaciones por cada beneficiario, pasando de 1,1 a 1,2.<sup>45</sup>

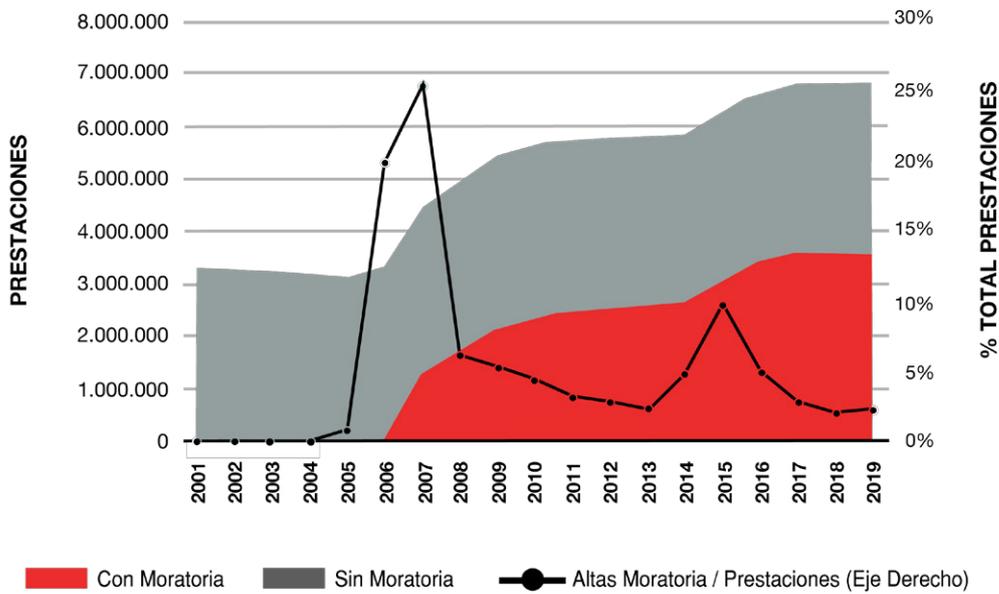
La Figura 2 muestra gráficamente el progresivo incremento de las prestaciones del SIPA y como este crecimiento fue debido a la moratoria de 2005 y su reiteración en 2014. En particular, las altas por moratoria llegaron a representar el 25% de las prestaciones existentes en el año 2007 (1,1 millones de nuevas prestaciones, en términos absolutos) y el 10% en 2015 (600 mil nuevas prestaciones). Este proceso llevó a que las prestaciones por moratoria significaran más del 50% del total a partir del 2015.<sup>46</sup>

---

45 Datos SSS.

46 Las jubilaciones pasaron a representar el 76,7% del total de las prestaciones del SIPA en 2019 respecto al 59,2% en 2003. El efecto de la moratoria fue menor en el caso de las pensiones, explicando solo el 13% del total, mientras que representaba el 64,9% de las jubilaciones en el año 2019 (datos SSS).

Figura 2. Prestaciones del SIPA y % de altas por moratoria previsional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SSS.

Como resultado de este proceso de inclusión, la cobertura del conjunto de la previsión social argentina alcanzó a finales de 2011 una cobertura cercana al 95% de la población mayor de 65 años.<sup>47</sup> Esta ampliación de la cobertura fue especialmente significativa en el caso de las mujeres. Como se observa en la Tabla 1, en el año 2019 se otorgaron 2,5 millones de prestaciones por moratoria a mujeres contra 960 mil a varones. Estas transferencias representaron la mayoría de los beneficios para las mujeres, mientras que en el caso de los varones fueron sin moratoria. En este sentido, no solo se reconoció el derecho a una pensión a los trabajadores informales sino también a las personas que trabajaron principalmente de forma no remunerada en tareas de cuidado en su hogar, representando un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres.<sup>48</sup>

47 Datos SSS.

48 Pautassi *et al.*, 2011.

Tabla 1. Prestaciones del SIPA según género y moratoria

|                 | Año  | Varones       |               |           | Mujeres       |               |           |
|-----------------|------|---------------|---------------|-----------|---------------|---------------|-----------|
|                 |      | Con moratoria | Sin moratoria | Total     | Con moratoria | Sin moratoria | Total     |
| n° prestaciones | 2003 | 0             | 1.160.013     | 1.160.013 | 0             | 2.040.969     | 2.040.969 |
|                 | 2019 | 957.237       | 1.272.033     | 2.229.270 | 2.514.675     | 1.966.627     | 4.481.302 |
| %               | 2003 | 0%            | 100%          | 100%      | 0%            | 100%          | 100%      |
|                 | 2019 | 43%           | 57%           | 100%      | 56%           | 44%           | 100%      |

Fuente: Elaboración propia de datos SSS.

Por otra parte, al tiempo que la moratoria previsional progresaba, se redujo el número de titulares de pensión no contributivas por vejez. Así en diciembre de 2015 había solo 13 887 titulares de esta prestación, cuando en 2006 habían sido 92 517.<sup>49</sup> En este sentido, en vez de potenciar o reformular esta pensión no contributiva ya existente, se tomó la decisión de adoptar una medida como la moratoria previsional para garantizar la protección social de las personas que llegaban a la edad de retiro laboral. A la vez, este proceso lograba aliviar en el corto plazo las consecuencias de la persistencia de la informalidad laboral y las brechas de género en el mercado laboral sobre la protección social de los adultos mayores, especialmente las mujeres.

En términos de la configuración del régimen de bienestar argentino, la moratoria no representó una reformulación del sistema contributivo en sentido universalista, es decir que reorientara esta política como derecho de cada adulto mayor independientemente de su historia laboral. Manteniendo su lógica contributiva, se incluyó en el sistema previsional a las personas (principalmente mujeres) cuyas trayectorias laborales habían estado marcadas por informalidad, desempleo, salida del mercado laboral o inactividad por el peso de las tareas de cuidado, etc. Para estas categorías de trabajadores, incluidos tanto en la moratoria como en los regímenes previsionales subsidiados (monotributo y trabajo doméstico), el Estado se hizo cargo, figurativamente, de suplir a la evasión contributiva de parte de los empleadores y/o subsidiar la formalización de sus actividades independientes.<sup>50</sup> De esta manera se logró un rápido

49 Los decretos 582 y 583 de 2003 permitieron levantar las restricciones presupuestarias que desde mediados de los años 90 habían limitado los ingresos a esta prestación.

50 Para los críticos, la existencia de regímenes subsidiados como el del trabajo doméstico lleva a una contracción de la base de financiación de la Seguridad Social, ya que los aportes establecidos

incremento de la cobertura de estas transferencias, estableciendo un piso mínimo de protección social de la población adulta mayor. Desde un punto de vista distributivo, este resultado tuvo efectos progresivos, teniendo en cuenta la importancia que los recursos tributarios aún tienen en el financiamiento del sistema previsional.<sup>51</sup> Más abajo se discutirá en qué medida este proceso de inclusión fue acompañado por un incremento en el alcance desmercantilizador del valor las prestaciones.

## Principales medidas en campo previsional bajo la presidencia Macri

La nueva gestión de Mauricio Macri marcó un claro viraje de política económica, inaugurando una etapa caracterizada por la liberalización de los movimientos de capital, el endeudamiento externo, la desregulación de precios y tarifas y la reducción de controles sobre el comercio exterior, entre otras medidas. En campo previsional, la medida más significativa de esta etapa fue el denominado Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (Ley N°27 260 de 2016). El objetivo de esta medida fue el de poner remedio a la “emergencia en materia de litigiosidad previsional” por medio de acuerdos conciliatorios de reajuste de los haberes y cancelación de las deudas previsionales entre los titulares de un beneficio previsional y ANSES.<sup>52</sup> Al cabo de un año, se actualizó el valor de los haberes de más de un millón de titulares de una prestación previsional, con un aumento promedio del 31%.<sup>53</sup> En consecuencia, se produjo una reducción de la concentración de los haberes en el nivel mínimo: si en diciembre de 2015 el 71,9% de las prestaciones tenían un valor equivalente o menor al haber mínimo, en septiembre de 2019 ese porcentaje había bajado hasta el 63,7%.<sup>54</sup> Esta medida consolidó, entonces, el incremento de la brecha entre el

---

(mínimos y máximos) no guardan relación con la evolución de los salarios ni con los compromisos futuros hacia los nuevos afiliados (véase Grushka, 2014).

51 Pese al incremento de los aportantes al SIPA, en el año 2015 los recursos tributarios – en su mayoría impuestos regresivos como el IVA- todavía representaban el 44,5% de los ingresos del sistema previsional (Cetrángolo y Grushka, 2020).

52 Los datos del fuero de la Seguridad Social mostrarían que en realidad la litigiosidad no se redujo en los años posteriores a la sanción de la Ley. Entre los puntos críticos estuvo la utilización del índice RIPTE en la actualización de las remuneraciones pasadas en los acuerdos conciliatorios con ANSES, en vez del ISBIC (índice de salarios básicos de la industria y la construcción), en vigor anteriormente, cuyo crecimiento acumulado entre 1995 y 2009 doblaba al RIPTE. Los acuerdos con ANSES significaban aceptar un haber de monto inferior al que correspondía con la normativa anterior (Chiesa, 2019).

53 Mensaje de presupuesto del año 2018. En línea: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/mensaje/mensaje2018.pdf>

54 Datos SSS.

haber medio y el haber mínimo que se observó a partir del año 2008, como se discutirá en la siguiente sección.

En términos del gasto en jubilaciones y pensiones por parte de ANSES, la Reparación Histórica supuso una reducción del peso relativo del gasto por la moratoria, que había alcanzado un peso máximo del 41% del total, hasta el 37% en 2019. En ese año el costo asociado a la Reparación Histórica representó el 6% de las erogaciones de ANSES (ver Tabla 2). Puede leerse este dato como una reorientación del gasto hacia el régimen puramente contributivo, frente a una reducción del peso relativo del esquema semi-contributivo, que se originó en las moratorias previsionales.

Otro elemento que considerar para evaluar esta medida desde un punto de vista distributivo es la modalidad de financiación elegida. Inicialmente se utilizaron los recursos obtenidos mediante un proceso de blanqueo (“régimen de sinceramiento fiscal”), que condonaba la evasión fiscal patrimonial y la fuga de capitales –favoreciendo presumiblemente a los individuos de más altos ingresos–. Además, en la misma norma se establecía una reducción de ahí en adelante del impuesto patrimonial (bienes personales), impactando tanto en los ingresos del Estado como en la progresividad del sistema tributario, en favor nuevamente de los sectores más acomodados. Finalmente, una vez agotado este ingreso extraordinario –cuya recaudación impactó en las cuentas de 2016 y 2017–<sup>55</sup> se planteó la venta de los activos del FGS con el riesgo de descapitalizar, en el largo plazo, a la propia ANSES.

También se introdujo un plan de reducción progresiva de las alícuotas y el establecimiento de un mínimo no imponible para las contribuciones patronales (Nº 27 430 de 2017), con el riesgo de desfinanciar el sistema previsional en el corto y mediano plazo, como ocurrió en el caso de medidas similares sancionadas durante la dictadura de 1976-1983 y en la década de los noventa. Además, un fallo de la Corte Suprema de 2015 obligó al gobierno nacional a devolver a las provincias los recursos provenientes de la precoparticipación federal, impactando sobre los ingresos del sistema previsional.<sup>56</sup> Cabe recordar, que bajo el nuevo gobierno de Alberto Fernández (en el cargo desde diciembre de 2019) se dio marcha atrás en alguna de estas medidas. Por un lado, la Ley Nº 27 574 de defensa de los activos del FGS estableció que el financiamiento de la Reparación Histórica pasaba a ser cubierto por el Tesoro nacional. Por el otro, se derogó la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales por medio de la Ley Nº 27 541 de 2019.

---

55 Datos abiertos ANSES. En línea: <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-financiero>.

56 Cetrángolo y Grushka, 2020.

Otra medida que impactó en el equilibrio financiero del sistema previsional fue la reforma de la movilidad (Ley N° 27 426 de 2017), en la que el incremento de las prestaciones pasó a calcularse en un 70% con el incremento de precios al consumo y en un 30% con el índice RIPTE. Además, la movilidad sería aplicada de forma trimestral, en vez de semestralmente. Sin embargo, la nueva fórmula fue implementada con un retraso de 6 meses: por ejemplo, el primer incremento de marzo de 2018 tenía en cuenta el RIPTE y el IPC del periodo junio-septiembre 2017. En un periodo marcado por una caída de los salarios reales, esta fórmula causó una pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones (ver siguiente sección).<sup>57</sup> Cabe decir que la nueva administración del presidente Alberto Fernández suspendió la movilidad durante el año 2020, hasta la sanción de una nueva fórmula de actualización en enero de 2021 (Ley N° 27 609), fijando por decreto la movilidad previsional en el curso de ese periodo. El análisis de estas medidas no cae bajo el periodo analizado en este artículo y se deja para futuras investigaciones, pero estas constantes reformas dejan en claro que la cuestión de la fórmula de movilidad está en el centro de la agenda política, tanto por sus consecuencias sociales como por sus efectos presupuestarios.

Regresando a la Ley N° 27 260 de 2016, esta norma creó una nueva prestación de tipo no contributivo denominada “Pensión Universal para el Adulto Mayor” (PUAM) para todas las personas de 65 años o más, sin aportes suficientes para ingresar al sistema previsional contributivo. Esta medida sustituyó, en la intención del gobierno, el mecanismo de las moratorias, garantizando una prestación menor (80% del haber mínimo), aunque como se verá no se suspendió la vigencia de las moratorias existentes. También estuvo diseñada para absorber parte de las pensiones no contributivas existentes (la ya mencionada pensión por vejez y los receptores de pensiones por discapacidad mayores de 65 años), las cuales garantizaban una prestación menor, equivalente al 70% del haber mínimo.<sup>58</sup> Además, los titulares de la PUAM podían contar con otros beneficios similares a los titulares de jubilaciones y pensiones del SIPA: la cobertura de salud del PAMI (de mayor alcance que la de Incluir Salud, anteriormente conocido como PROFE destinado a las pensiones no contributivas) y la posibilidad de ser titulares de asignaciones familiares de tipo contributivo.

---

57 La retroactividad de la fórmula de movilidad respecto a los haberes devengados en el periodo anterior a su vigencia puso la Ley 27.426 en punto de mira del poder judicial por su posible inconstitucionalidad (Ver sentencia “Fernandez Pastor, Miguel Ángel c/ ANSES s/ amparos y sumarísimos” de la Cámara Federal de la Seguridad Social (Capital Federal).

58 En septiembre 2019, se registraban menos de 2 mil titulares de pensión no contributiva por vejez (SSS, 2019).

Inicialmente, la ley establecía su compatibilidad con la realización de actividades económicas (cuyos aportes asociados podrían conducir en un segundo momento a una pensión contributiva), pero la Ley de Presupuesto 2019 (art. 38) estableció la incompatibilidad de la PUAM con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia (exceptuando a los inscriptos en el monotributo social). Además, mientras las jubilaciones por moratoria (como toda jubilación ordinaria) generaban el derecho a una pensión de sobrevivencia por fallecimiento del titular, este derecho no se generaba en el caso de la PUAM. Por último, en el caso de las mujeres existía un desajuste entre la edad de retiro (60 años) y la edad requerida por la PUAM (65 años), por lo que se decidió prorrogar hasta el año 2019 la posibilidad de adherir a la moratoria de 2014. En ese año, la Resolución n° 158 de ANSES prorrogó nuevamente la vigencia de esa medida hasta 2022.

Pese a que se trata de un programa que todavía tiene una cobertura muy limitada, aunque creciente,<sup>59</sup> el quiebre que representa en la evolución del sistema previsional argentino es muy significativo, al instituir una pensión no contributiva con acceso abierto, potencialmente inclusiva de todas las personas adultas mayores que no puedan acceder al régimen contributivo, aunque garantizando prestaciones menos generosas. Los puntos de vista sobre la medida pueden ser muy dispares: en un extremo, aquellos que saludan la necesaria implementación de un pilar no contributivo, como en otros países de la región; en el otro, los que remarcan la estigmatización que supone ser beneficiarios de una política social “pobre” pensada para pobres. En todo caso, sin duda la medida establece una segmentación en la protección social de los adultos mayores, según su trayectoria laboral y económica, en nombre de una lógica meritocrática que reflota los principios individualizadores y asistencialistas de la década del 90.<sup>60</sup> Con esta misma lógica, la mencionada Ley N° 27 426 de 2017 garantizó a los titulares del sistema contributivo, que puedan acreditar por lo menos 30 años de aportes, un “haber mínimo garantizado” de por lo menos el 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), excluyendo explícitamente a los que accedieron a una prestación por moratoria. Se introdujo así, por lo menos en principio, una segmentación en el propio sistema contributivo, según la modalidad de acceso sin/con moratoria, aunque en términos prácticos no hubo este efecto, dada la pérdida relativa de valor del SMVM en los últimos años.<sup>61</sup>

---

59 A finales de 2019, la PUAM contaba con 157 mil beneficiarios, lo que representaba aproximadamente un 2,7% de los titulares de una prestación del SIPA (datos SSS).

60 Dvoskin, 2016.

61 Si se toman los salarios de los asalariados formales como parámetro, en los años 2006-2008 el SMVM valía aproximadamente el 47% del RIPTE pero había caído al 30% en junio de 2019.

Resumiendo, bajo la administración de Macri se sancionaron medidas que impactaron tanto sobre la brecha entre la modalidad contributiva/no contributiva de la protección social de las personas adultas mayores como sobre el equilibrio financiero del sistema previsional. A la vez, la institución de la PUAM parecía resolver de forma estructural la cuestión de la cobertura previsional, sustituyendo medidas temporáneas y extraordinarias como las moratorias, aunque sobre la base de una segmentación de la población destinataria, según criterios meritocráticos. En la siguiente sección se completará esta discusión con un análisis del alcance de las prestaciones a lo largo del periodo analizado en el artículo.

## **Evolución y alcance de las prestaciones previsionales**

En esta sección se analizará el poder adquisitivo y la suficiencia de las prestaciones previsionales en el periodo 2003-2019. En un contexto de elevada inflación como el argentino, el valor del haber medio dependerá, en general, de la fórmula de movilidad en vigor. Pero también dependerá de las reglas de elegibilidad y de la composición de los beneficiarios, en particular, del porcentaje de titulares que perciben un haber mínimo. El nivel de las remuneraciones pasadas (en una ventana temporal que abarca los 10 años anteriores al retiro), y como su valor es actualizado en términos reales, también tendrá un impacto sobre el poder adquisitivo de los haberes superiores al mínimo. Por otro lado, la distancia entre las evoluciones del haber mínimo y medio permiten aproximar al grado de redistribución del sistema previsional, ya que el primero es el piso fijado por ley mientras que el segundo incorpora el premio otorgado a las personas con mayor densidad de aportes y la dispersión en las remuneraciones, además de las desigualdades generadas por la pluralidad de regímenes existentes en el propio SIPA. Las medidas como la Reparación Histórica, al mejorar el tratamiento de las personas con más cantidad de aportes, también impactarán en la distancia entre haber medio y mínimo.

Sobre estas bases es posible discutir cómo evolucionó la brecha entre la protección de los trabajadores formales (aproximada por la evolución del haber medio) y la de las personas que tuvieron carreras laborales informales, irregulares o intermitentes y no pudieron acceder de forma directa (vía aportes) al sistema contributivo, sino vía moratoria o vía régimen de pensiones no contributivas. En ambos casos, sus prestaciones se situarán en el nivel del haber mínimo o por debajo (en el caso de la PUAM, el 80% de este).

Para ello, se mostrará cómo evolucionó tanto el valor real de las prestaciones como su valor relativo respecto a parámetros como el salario mínimo, vital y móvil (SMVM),

el RIPTE y la línea de pobreza (canasta básica total, CBT, de INDEC).<sup>62</sup> Con este último indicador es posible aproximar el grado en que el sistema otorga prestaciones suficientes para proteger a las personas adultas mayores del riesgo de pobreza, mientras los dos primeros permiten aproximar el grado de aseguramiento promedio frente a la pérdida de salarios al final de la vida laboral (o tasa de reemplazo). Se toma el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) para aproximar la evolución de los salarios de los trabajadores informales,<sup>63</sup> mientras el RIPTE permite aproximar los salarios de los trabajadores asalariados formales.

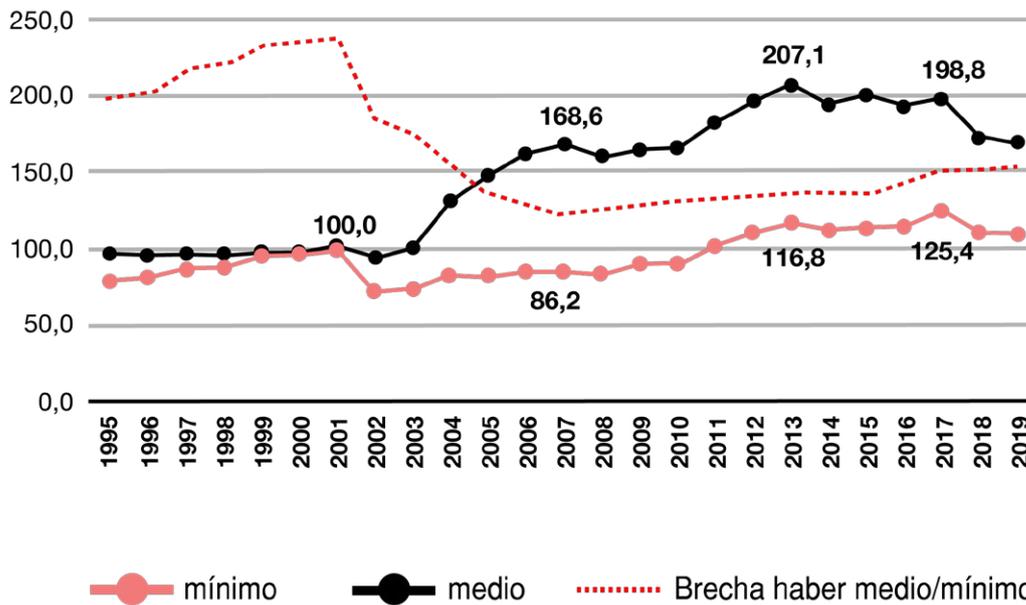
Como primer paso, se presenta un análisis de la evolución real de los haberes. Con este objetivo, se construyó una serie de números índice con línea de base en 2001, deflactando el valor corriente de las prestaciones con una serie del índice de precios al consumo construida a partir de las fuentes disponibles (ver pie de la figura 3). Además, se agrega un indicador de brecha a partir de dividir el haber medio por el mínimo y multiplicarlo por cien. Puede observarse como la brecha creció hasta un máximo de 239 en el año 2001. Luego de la crisis se registró una fuerte caída hasta un valor mínimo de 123 en el año 2007. Este es el periodo en que los incrementos del haber mínimo fueron fijados por decreto y aproximadamente 1,8 millones de personas entraron al sistema vía moratoria. La combinación de ambos procesos llevó a un incremento del valor real del haber mínimo de casi el 70% respecto al 2001, mientras el medio permanecía un 14% por debajo. A partir de la ley de movilidad de 2008, se observa una evolución creciente de ambos haberes, que en el caso del mínimo alcanzó un máximo en el 2013, mientras que en el caso del medio fue en el año 2017 (año posterior a la Ley de Reparación Histórica). En el mismo periodo se observó un incremento de la brecha entre haber medio y mínimo, alcanzándose un máximo de 156 en el 2019. Por último, el efecto de la reforma de la movilidad de 2017 pudo observarse en la caída real de las prestaciones de aproximadamente el 15% para el mínimo y de un 12% para el medio (ver Figura 3).

---

62 La fuente de la serie de CBT utilizada para el periodo 2003- 1ºT 2016 es Zack *et al.* (2020); para el periodo 2ºT 2016-2021 es INDEC. Por simplicidad se toma la CBT del Gran Buenos Aires para el adulto equivalente, dejando de lado las diferencias en la composición de los hogares y en las necesidades de consumo de los adultos mayores. Más abajo se presentan las tasas de pobreza e indigencia, qué sí incorporan estos criterios.

63 Maurizio, 2014.

**Figura 3. Variación real y brecha entre el haber mínimo y medio del SIPA (base 100 - diciembre 2001)**



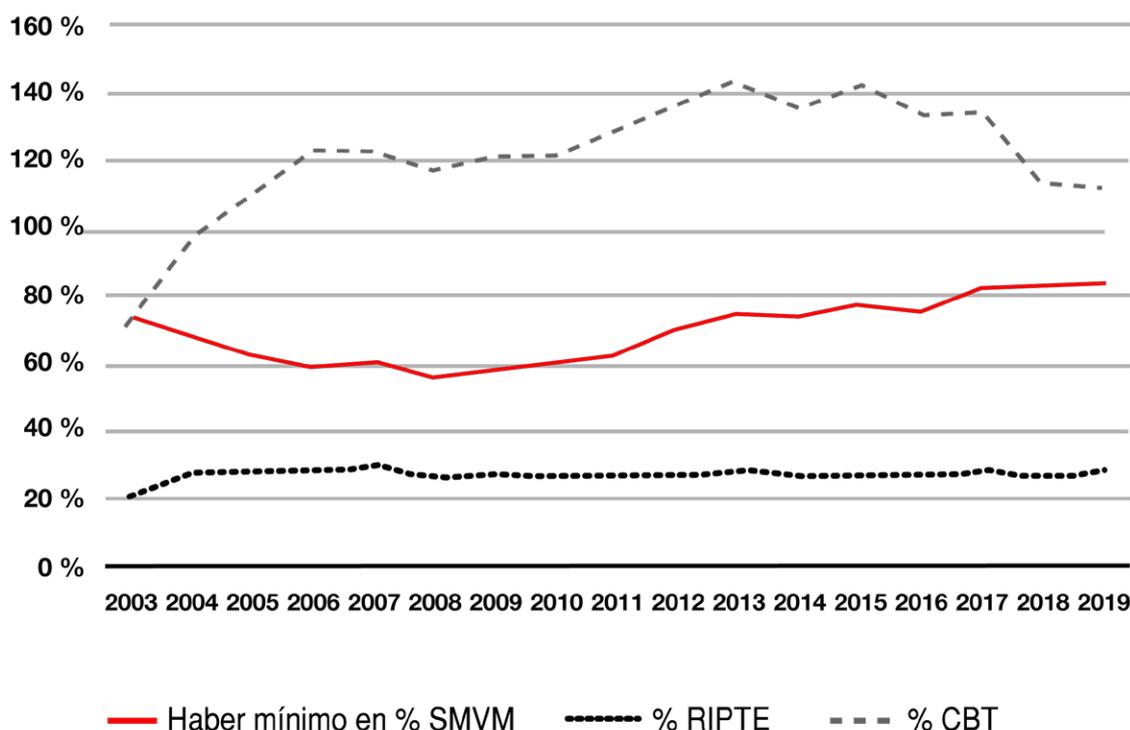
**Fuente** haber mínimo y medio SIPA: SSS; Datos Abiertos ANSES; normativa vigente; IPC: 1996-2006 IPC GBA INDEC; 2007-2013 promedio simple de Direcciones Provinciales de Estadística y Censos (Chubut, Neuquén, San Luís y Santa Fe); 2014-2016 promedio simple San Luís y CABA; 2017-2021 IPC INDEC.

Esta evolución relativa del haber medio respecto al mínimo no solo se debió a los mecanismos de cálculo de los haberes en el caso de las personas que cumplieran con los años de aporte requeridos, sino también a la proporción de titulares con y sin moratoria. Los datos disponibles permiten observar el efecto combinado del menor peso de la moratoria en las nuevas altas y de la implementación de la Reparación Histórica, ya que se registró una reducción de los beneficios que se sitúan en el haber mínimo desde el 72,6% del total en 2011 hasta el 63,7% en el año 2019. En ese último año, el 90% de las prestaciones con moratoria se situaban en el nivel mínimo, contra menos del 37% en el caso de los haberes sin moratoria. La casi totalidad de las prestaciones con moratoria se situaban por debajo de los dos haberes mínimos aproximadamente, mientras un tercio de las prestaciones con moratoria se situaban por arriba de ese umbral.<sup>64</sup> Estos datos sugieren que las medidas que apuntaron a incrementar el valor de las prestaciones sin moratoria (puramente contributivas) respecto a aquellas por moratoria (semi-contributivas) tendieron a incrementar la desigualdad del sistema previsional.

64 Datos SSS.

Pasando al análisis del valor relativo de las prestaciones, el haber mínimo registró una recuperación significativa en términos de línea de pobreza (ver Figura 4). Sin embargo, la caída en términos reales de la prestación a partir de 2014 produjo una caída del haber mínimo respecto a la CBT del máximo de 141,6% en 2013 al 111,6% en 2019. Respecto al RIPTE, se observa una relación relativamente constante a partir del 2004 entre un 28% y 30%. En cambio, respecto al SMVM, el haber mínimo fue recuperando valor desde la vigencia de la movilidad previsional (2008), alcanzando un valor del 83,4% en diciembre 2019. Esta evolución fue menos positiva en el caso de prestaciones no contributivas como la pensión no contributiva por vejez o la PUAM, cuyos valores están atados al 70% y al 80% del haber mínimo, respectivamente.

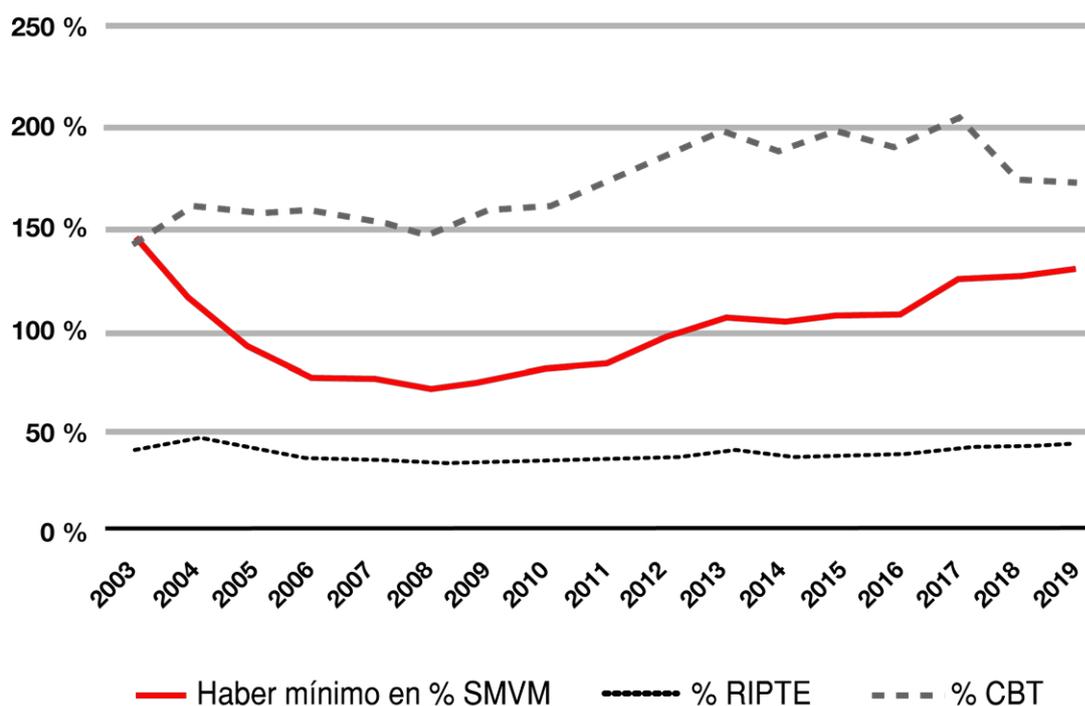
**Figura. 4. Evolución del valor relativo del haber mínimo SIPA**



**Fuente:** elaboración propia sobre datos de SSS; Zach et al. (2020).

En el caso del haber medio (ver Figura 5), el valor máximo respecto al RIPTE se observa en el año 2001 (47,3%) y el mínimo en 2008 (33,5%) cuando entra en vigor la ley de movilidad previsional. En años posteriores se registra una recuperación significativa hasta 2013 (39%), una caída en el 2014 y 2015 (por impacto de la nueva moratoria) y una nueva mejora hasta 2019, alcanzando el 44,2%, gracias a la Reparación Histórica. En el caso del SMVM se observa una mejora clara a partir de la ley de movilidad previsional. Respecto a la CBT, el haber medio mejoró su valor relativo hasta alcanzar un máximo de 205,6% en el año 2017, aunque en los dos años sucesivos fue perdiendo valor hasta el 173,6% de la CBT en 2019.

Figura. 5. Evolución del valor relativo del haber medio SIPA



Fuente: elaboración propia sobre datos de SSS; Zach et al. (2020).

En todo caso, la mejora relativa de las prestaciones (en términos de su suficiencia respecto a la línea de pobreza) combinada con la cobertura alcanzada entre la población adulta mayor, permitió ampliar y consolidar un piso mínimo de protección social, que logró reducir el riesgo de pobreza e indigencia en esta categoría, aumentando el potencial desmercantilizador de la política previsional. En los datos que se presentan en la Tabla 3 se comparan dos momentos temporales caracterizados por una variación positiva del PIB, pero con grados de cobertura previsional diferentes: el año 2006 fue el primero en que impactó la moratoria, mientras que en el año 2017 ese proceso ya había alcanzado su madurez. Los datos muestran como la tasa de pobreza e indigencia cayó de manera significativa en el caso de hogares con al menos una persona adulta mayor, mientras que en el resto de los hogares no hubo la misma evolución positiva. En términos de las personas en situación de pobreza e indigencia, también se observa una caída importante en las de 65 años y más.<sup>65</sup> Esta mejora también se tradujo en una mejor situación para las personas de otras edades que conformaban el hogar con titulares de una prestación previsional, por lo que este proceso de inclusión previsional se convirtió en una de las herramientas más importantes de la política redistributiva del Estado. De hecho, el índice de Gini de las jubilaciones/pensiones percibidas por las personas de 65 años o más cayó en el mismo periodo del 0,52 al 0,37 marcando una mejora distributiva muy significativa.<sup>66</sup>

65 Por simplicidad, no se toma en cuenta la diferencia en la edad de retiro entre mujeres y varones.

66 Se trata de una caída del 29%. El ingreso per cápita familiar de las personas adultas mayores cayó

Tabla 3. Pobreza e indigencia en hogares con personas adultas mayores

|                            | Total hogares | Hogares con adulto mayor | Hogares sin adulto mayor | Personas de 65 años y más |
|----------------------------|---------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| <b>Tasa pobreza (%)</b>    |               |                          |                          |                           |
| 2006                       | 19,2          | 11,7                     | 21,7                     | 11,0                      |
| 2017                       | 17,9          | 6,5                      | 21,7                     | 5,8                       |
| <b>Tasa indigencia (%)</b> |               |                          |                          |                           |
| 2006                       | 6,3           | 3,7                      | 7,1                      | 3,3                       |
| 2017                       | 3,5           | 0,9                      | 4,6                      | 0,9                       |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las bases de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Datos del 2º semestre.

## Reflexiones finales: los desafíos pendientes del sistema previsional argentino

El propósito de este artículo fue el de analizar las principales medidas adoptadas por el gobierno nacional argentino en campo previsional, bajo las gestiones de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Mauricio Macri (2003-2019), a partir del enfoque de los regímenes de bienestar. Con este objetivo, se analizaron los efectos de estas reformas sobre la extensión de la cobertura del sistema previsional a sectores previamente excluidos, sobre la evolución, tanto en términos reales como relativos, del valor de los haberes mínimos y medios del sistema y sobre la brecha entre la modalidad contributiva/no contributiva de acceso a la protección social para las personas adultas mayores. En particular, se examinaron la moratoria previsional; la consolidación de regímenes especiales subsidiados para determinadas categorías de trabajadores (monotributistas y trabajadoras domésticas); la ley de movilidad previsional de 2008 (reformada en 2017); y, ya en la última etapa, la ley de Reparación Histórica y la PUAM.

Entre los principales resultados de este estudio se evidenció el logro de una cobertura casi universal de la población adulta mayor, gracias a una flexibilización de las condiciones de acceso a una prestación contributiva por medio de las moratorias previsionales, en el periodo 2003-2015. Este esquema, que puede definirse de tipo semi-contributivo, permitió a personas adultas mayores, con historias laborales irregulares y marcadas por la informalidad, adquirir el derecho a una prestación, en su gran mayoría con un valor cercano al haber mínimo. Este proceso fue acompañado por una mejora relativa del valor de las prestaciones, que crecieron tanto en términos reales como de un conjunto de otros indicadores (canasta básica total, salarios de los tra-

del 0,43 al 0,36 (-16%), mientras que para el total de la población se redujo del 0,49 al 0,42 (-14%). Fuente: elaboración propia a partir de las bases de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

bajadores formales), señalando el establecimiento de un piso mínimo de protección social para las personas adultas mayores. El conjunto de estas medidas indicaría que se produjo un incremento del potencial desmercantilizador de la política previsional argentina durante este periodo, como sugieren datos como la caída de la tasa de pobreza e indigencia para las personas adultas mayores.

Respecto a estas tendencias, la etapa 2015-2019 marca algunas diferencias sustanciales. Entre ellas: i) la mejora relativa de los haberes calculados con el esquema puramente contributivo gracias a la Reparación histórica, lo que significó un incremento de la brecha entre haber medio y mínimo; ii) la institución de un pilar no contributivo (PUAM), con el objetivo de dar una solución estructural a la inclusión de todas las personas adultas mayores en el sistema previsional, superadora de medidas de carácter extraordinario como las moratorias, aunque a costa de generar una segmentación en las modalidades de protección; iii) una nueva fórmula de cálculo de la movilidad que protegió el poder adquisitivo de los haberes, en el contexto crecientemente adverso de los años 2018-19. El efecto combinado de estas medidas incrementó los efectos de estratificación social que se transmiten de la esfera laboral y económica sobre la protección social de las personas adultas mayores, ampliando la brecha entre modalidades contributivas/no contributivas de acceso a una prestación.

Naturalmente la discusión desarrollada en el artículo, no agota los posibles abordajes a los desafíos pendientes en el proceso de realización de un sistema previsional equitativo, universal, solidario y racional.<sup>67</sup> Si los ejes temáticos elegidos para el análisis fueron la extensión de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones previsionales, otras características estructurales del sistema como su fragmentación institucional, su inequidad interna y su sostenibilidad futura son problemáticas de más difícil solución, cuyo origen se remonta a la propia evolución histórica de la previsión social.

Respecto a la naturaleza fragmentada de las instituciones del sistema previsional argentino, si bien el artículo centró el foco en las prestaciones del SIPA, en el periodo analizado también funcionaban aproximadamente 140 regímenes independientes: 13 cajas provinciales no transferidas durante la década del 90,<sup>68</sup> 22 cajas de empleados municipales, 75 cajas profesionales, 24 cajas complementarias o compensatorias (como, por ejemplo, para la actividad docente), regímenes especiales para las fuerzas de

67 En palabras de Feldman, Golbert e Isuani, 1986. Estos autores señalaban la existencia de desafíos similares ya a principios de los años ochenta.

68 Córdoba, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

seguridad provinciales y federales y para las Fuerzas Armadas, etc.<sup>69</sup> ANSES gestionaba las prestaciones reguladas por leyes anteriores a la Ley 24.241 de 1993, el régimen general regulado por esa ley (incluyendo a las prestaciones por moratoria), los regímenes especiales<sup>70</sup> y los retiros del personal policial/servicio penitenciario provincial transferidos a Nación.<sup>71</sup> Fuera de la gestión de ANSES se situaban las cajas provinciales y municipales y las prestaciones previsionales para el personal de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad Nacional (FFAA/FSN).<sup>72</sup> Por último, fuera del sistema contributivo, además de la pensión por vejez (en extinción) y la PUAM, también estaban en vigor las pensiones no contributivas de nivel provincial. Para tener una idea aproximada de las dimensiones de esta fragmentación, el 84% de las prestaciones estaba bajo gestión ANSES, el 11% correspondía a cajas provinciales y municipales, el 3% al régimen de las FFAA y FSN y el 2% a pensiones no contributivas.<sup>73</sup>

Esta situación tiene un impacto sobre la equidad del sistema previsional, ya que en muchos casos estos esquemas ofrecen condiciones privilegiadas en cuanto al monto de los haberes y las condiciones de acceso (edades de retiro más bajas y/o menores años de aporte), financiadas en algunos casos con alícuotas adicionales en los aportes.<sup>74</sup> Además, los desequilibrios que sufren son frecuentemente cubiertos por fondos nacionales.<sup>75</sup> Bajo la propia gestión de ANSES, existen aproximadamente 38 regímenes diferenciales, con esquemas independientes de aportes y edad de retiro, asociados a ocupaciones cuya naturaleza implica mayores riesgos o un mayor desgaste prematuro para el trabajador.<sup>76</sup> Además están los mencionados regímenes especiales

69 Bestard, Carrasco y Pautassi, 2015.

70 Docentes no universitarios; Luz y fuerza (Sindicato trabajadores del sector eléctrico); investigadores científicos y tecnológicos; poder judicial (Régimen Nacional y provincias transferidas a Nación); docentes universitarios nacionales; servicio exterior; Yacimiento carbonífero fiscal río turbio.

71 Provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán (SSS, 2019).

72 Instituto de Ayuda Financiera Retiros y Pensiones Militares; Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina; Servicio Penitenciario Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval Argentina.

73 Datos SSS, 2019. Esta cifra no tiene en cuenta las ya mencionadas cajas profesionales. Tampoco se incluye en el análisis el retiro por invalidez de tipo contributivo (188 mil en septiembre de 2019).

74 Bertranou *et al.*, 2019.

75 Por ejemplo, en el caso de las cajas provinciales, parte del déficit agregado que registraron en el año 2017 (0,28% del PIB) fue cubierto por transferencias del presupuesto nacional por 0,14% del PIB (Cetrángolo y Folgar, 2018).

76 Rofman, 2021.

y los de la policía y servicios penitenciarios provinciales transferidos, cuyos titulares reciben prestaciones muy superiores al haber promedio. Los casos más notorios son los del poder judicial (9,5 veces el haber promedio) y el servicio exterior (13,5 el haber promedio).<sup>77</sup> Los regímenes diferenciales y especiales suponen el 6,6% de la cantidad de beneficiarios, pero el 15,2% del gasto previsional (2% del PIB).<sup>78</sup> Por último, otro elemento que impacta en la equidad del sistema es la doble cobertura de la que disfruta un porcentaje no menor de trabajadores retirados: en el año 2019, un 20,5% era titular tanto de una jubilación como de una pensión, un 72,4% solo de una jubilación y un 7,1% solo de una pensión.<sup>79</sup> Tanto en el caso de las jubilaciones como de las pensiones la persona puede haber beneficiado de la moratoria.<sup>80</sup> Siendo que las prestaciones vía moratoria garantizan, en promedio, haberes de monto inferior, se produce una variabilidad muy alta en los haberes.<sup>81</sup> Estas desigualdades, fruto de la historia institucional y de la fuerza corporativa de algunas ocupaciones, son especialmente persistentes en el tiempo y difíciles de modificar en el corto plazo, por la posible reacción negativa y los derechos adquiridos de los sectores involucrados.

Por último, debe considerarse el problema de la sostenibilidad económica del sistema previsional en el mediano y corto plazo. Se trata de un problema que ha afectado a las cuentas públicas desde mediados de los años sesenta, cuando los gastos previsionales empezaron a superar los ingresos por aportes y contribuciones.<sup>82</sup> A lo largo del artículo se describieron algunos cambios que impactaron tanto en el incremento del gasto (moratoria, movilidad, Reparación Histórica,) como en el incremento de los ingresos (incremento de afiliados, estatización del régimen de capitalización) o

---

77 Datos SSS, 2019. Estas “jubilaciones de privilegio” han estado en la mira durante siguiente etapa política, bajo la presidencia de Alberto Fernández.

78 Rofman, 2021.

79 Datos SSS, 2019. Además, era posible que un porcentaje de estas personas también contara con alguna prestación por fuera del SIPA, por ejemplo, de una caja provincial/municipal.

80 En el caso de las pensiones por sobrevivencia, la titularidad tiene origen en el fallecimiento tanto de afiliados en actividad como de beneficiarios de prestación de invalidez o vejez. El monto de la prestación dependerá del vínculo familiar con el fallecido: en términos generales, cada hijo recibe el 20% de la prestación y el viudo/la viuda recibe un 50% de la prestación o un 70% en el caso de que no haya hijos (<http://oiss.org/ARGENTINA,3591/>).

81 Esta variabilidad es aún mayor si se tiene en cuenta que los titulares que residen en las Provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Carmen de Patagones de la Provincia de Buenos Aires reciben un incremento de la prestación del 40% (“adicional austral”) en el caso de jubilaciones, pensiones y pensiones no contributivas (Ley 19 485 de 1972).

82 Feldman, Golbert e Isuani, 1986.

en su reducción (devolución de la precoparticipación federal). Los resultados son de difícil interpretación por la naturaleza mixta (contributiva/no contributiva) de gastos e ingresos:<sup>83</sup> así los resultados son positivos entre 2004 y 2016 considerando los ingresos y gastos totales del sistema previsional; son crecientemente negativos si consideramos solo los ingresos por aportes y contribuciones, llegando a un déficit de -3,28% del PIB en 2017; mientras alcanzan cierto equilibrio en su parte puramente contributiva (excluyendo el gasto por la moratoria).<sup>84</sup> De cara al futuro, se deberá tener en cuenta el progresivo envejecimiento de la población y el agotamiento del bono demográfico a partir del año 2030.<sup>85</sup> En particular, la proporción de personas mayores de 65 años pasó del 8,2% en 1980 al 10,2% en 2010, con una proyección del 11,4% para el año 2019, componiéndose en un 60% de mujeres y en un 40% de varones. En el mismo periodo la población en edad laboral (15-64 años) pasó del 61,5% en 1980 al 64,3% en 2010, con una proyección de 64,1% en 2019.<sup>86</sup> Naturalmente estos datos solo indican el tamaño potencial de la fuerza de trabajo. Solo un porcentaje de las personas en edad laboral constituyen efectivamente la población económicamente activa, solo un porcentaje de esta última está empleado y solo un porcentaje de los ocupados está efectivamente aportando a la Seguridad Social. Queda claro que la sostenibilidad financiera del sistema previsional no pasa solo por ajustar los parámetros internos del sistema o las modalidades de acceso sino también por resolver los problemas estructurales del mercado laboral argentino, como las brechas en las tasas de actividad entre varones y mujeres, la informalidad, la creación de empleos de calidad, entre otros aspectos.

En este sentido, la crisis económica que ha marcado los últimos años tuvo un impacto significativo sobre el mercado laboral (informalidad, desempleo, etc.), afectando en consecuencia la capacidad de aporte de sectores muy amplios de la población. La crisis fiscal y de endeudamiento externo, cuyo desenlace sigue en desarrollo en el año 2022, hacen prever un incremento de las presiones para recortar el gasto social en general y el gasto previsional en particular en el corto y mediano plazo, acuerdos con el FMI mediante. En ese sentido, es posible prever el resurgimiento de los discursos en

83 Se pueden considerar como no contributivos los recursos tributarios.

84 Cetrángolo y Grushka, 2020.

85 El bono demográfico hace referencia a la etapa de la transición demográfica durante la cual se registra una proporción creciente de personas en edades de trabajar (potencialmente productivas) con relación a las personas en edades potencialmente dependientes (personas de menos de 15 años o de 60 años y más). Esta proporción, denominada relación de dependencia, disminuye en esta etapa, garantizando un más fácil financiamiento del gasto social (educación, salud, sistema previsional).

86 Elaboración propia a partir de datos censales y proyecciones de población del INDEC.

torno a la insostenibilidad e inequidad del sistema previsional dado su peso creciente en el gasto público, fundamentados en hechos como los que se han descrito en esta última sección. Es probable que estos discursos sean acompañados por propuestas de implementar nuevamente un componente de gestión privada para los sectores de mayores ingresos que complemente el sistema contributivo, teniendo en cuenta el paso dado con la implementación de la PUAM como pilar no contributivo universal. También podrán surgir presiones para reducir las cargas sociales patronales con el objetivo de bajar los costos laborales de las empresas y mejorar su competitividad, con el supuesto que estas medidas mejorarían los niveles de empleo. Así, esta etapa de gran expansión de la cobertura previsional podría dejar lugar a un periodo marcado por el debate en torno a qué solución dar a las distorsiones e inequidades que caracterizan al sistema, ¿pero en qué dirección? El contexto político-económico de los próximos años jugará un papel fundamental para orientar las reformas de las instituciones y el funcionamiento del sistema previsional, al determinar tanto las modalidades de inserción laboral, los niveles de ingreso y la capacidad de aporte de los trabajadores, como la financiación de las políticas sociales del Estado, la brecha entre la modalidad contributiva/ no contributiva de acceso a las prestaciones y, en resumidas cuentas, el potencial desmercantilizador de la protección social.

*Fecha de recepción:* 19 de octubre 2021

*Fecha de aprobación:* 8 de junio de 2022

## Bibliografía

Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X. y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), 123-56.

Barr, N. (1998). *The Economics of the Welfare State*. Stanford: Stanford University Press.

Bertranou, F., Casalí, P. y Cetrángolo, O. (2019). *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*. Santiago de Chile: OIT Cono Sur.

Bestard, A., Carrasco, M. y Pautassi, L. (2015). La cuestión federal pendiente: sistemas previsionales locales y brechas contributivas. E L. Pautassi y G. Gamallo, *El bienestar*

en brechas – *Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*: (pp. 91-133). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago: CEPAL.

Cetrángolo, O. y Folgar, J. (2018). *Las Cajas Previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal*. Buenos Aires: CECE.

Chiesa, J. (2019). Comentario al fallo 'Blanco, Lucio O. c/ANSeS s/Reajustes Varios'. *Revista Argentina de Derecho de la Seguridad Social*, 4.

Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.

Danani, C. (2005). *Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección*. Buenos Aires: UNGS.

Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

Doyal, L. y Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need*. Londres: McMillan.

Dvoskin, N. (2016). *La reforma previsional del macrismo en clave histórica: el retorno de la estigmatización*, *Épocas*, 3, 1-11.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.

Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1986). Maduración y crisis del sistema previsional argentino. *Boletín informativo Techint*, 240, 57-90.

Filgueira, F. (1998). *Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina - Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Chicago: LASA.

Gamallo, G. y Arcidiacono, P. (2012). Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales. En Pautassi y Gamallo, *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CEDLAS-CIPPEC-PNUD.

Gough, I. y Geof, W. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Grushka, C. (2014). Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino. En C. Danani y S. Hintze, *Protecciones y desprotecciones (II) - Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 129-172). Los Polvorines: UNGS.

Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.

Huber, E., Pribble, J y Stephens, J. (2009). The Politics of Effective and Sustainable Redistribution. En A. Estache y D. Leipziger, *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?* Washington: Brookings Institution.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) 2021a Series trimestrales de oferta y demanda globales. Buenos Aires. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) 2021b Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Buenos Aires.

Maurizio, R. (2014). El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. *Serie Políticas Sociales*, 194.

Mesa-Lago, C. (1983). Social Security and Extreme Poverty in Latin America. *Journal of Development Economics*, 12, 83-110.

Messina, G. M. (2017). La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo. *Trabajo y Sociedad*, 29, 583-610.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012). *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa. Informe IV, 101ª Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra.

Pautassi, L. (2015). Los derechos en las políticas sociales. Desafíos teóricos y opciones estratégicas. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 5(10), 43-59.

Pautassi, L., Giacometti, C. y Gherardi, N. (2011). *Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras*. Buenos Aires: ELA.

Poy, S., Robles, R. y Salvia, A. (2021). La estructura ocupacional urbana argentina durante las recientes fases de expansión y estancamiento (2004-2019). *Trabajo y Sociedad*, 36, 231-249.

Rofman, R. (2021). Los regímenes previsionales de excepción en Argentina. *Documento de Políticas Públicas*, 230.

Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013). *Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.

SSS (Secretaría de la Seguridad Social) (años varios). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

SRT (Superintendencia de Riesgos del Trabajo) (2019). Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad, 2018. Buenos Aires.

Titmuss, R. M. (1981). *Política Social*. Barcelona: Ariel.

Uthoff, A. (2017). Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina. En R. Martínez (ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (pp. 167-218). Cepal: Santiago de Chile.

Zack, G., Schteingart, D. y Favata, F. (2020). Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea. *Sociedad y Economía*, 40.