

Recuperando historia

Evolución reciente de sistema previsional argentino y su impacto en la pobreza de los adultos mayores¹

Mariana Benigni*, Ariel Lieutier** y Gustavo Ludmer***

Fecha de recepción: 12 de octubre de 2012
Fecha de aceptación: 22 de octubre de 2012
Correspondencia a: Mariana Benigni
Correo electrónico: meryb86@hotmail.com

*. Investigadora del Departamento de Trabajo y Empleo del Capítulo Buenos Aires de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Economista UBA.

** . Coordinador del Departamento de Trabajo y Empleo del Capítulo Buenos Aires de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Economista UBA.

***. Investigador del Departamento de Trabajo y Empleo del Capítulo Buenos Aires de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Economista UBA.

Resumen:

El artículo analiza las características del Sistema Integrado Previsional Argentino (en adelante, SIPA) y su impacto en el bienestar de las personas mayores. Caracterizando las reformas previsionales implementadas desde el año 2003 en términos de cobertura previsional y de poder adquisitivo de los haberes, la investigación se centra en el análisis de los índices de pobreza del colectivo etéreo de los adultos mayores entre los años 2003 y 2011.

1. El presente artículo fue presentado en el V Congreso AEDA realizado en Buenos Aires los días 16, 17 y 18 de Agosto de 2012.

Habida cuenta de los resultados evidenciados y del análisis histórico del devenir del sistema previsional, profundiza en la discusión en torno a la lógica previsional imperante tomando como referencia la caracterización de los tipos de regímenes de bienestar de Esping-Andersen. Asimismo enmarca su análisis en el estudio de Castel de las etapas del capitalismo y las competencias que debe asumir el Estado en la esfera de la seguridad social frente a las debilidades del mercado de trabajo como garante de la protección social.

Palabras claves: Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) - Personas Adultas Mayores - Protección Social.

Resumo

O artigo analisa as características do Sistema Integrado Previsional Argentino (em adiante, SIPA) e seu impacto no bem-estar das pessoas maiores. Caracterizando as reformas previsionales dadas desde o ano 2003 em termos de cobertura previsional e de poder aquisitivo dos haberes, a investigação centra-se na análise dos índices de pobreza do colectivo etareo dos adultos maiores entre os anos 2003 e 2011.

Tida conta dos resultados evidenciados e da análise histórica do devir previsional, aprofunda na discussão em torno da lógica previsional imperante tomando como referência a caracterização dos tipos de regimes de bem-estar de Esping-Andersen. Assim mesmo enmarca sua análise no estudo de Castel das etapas do capitalismo e as concorrências que deve assumir o Estado na esfera da segurança social em frente às debilidades do mercado de trabalho como garante da protecção social

Palavras chaves: Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)- Pessoas Adultas Maiores - Protecção Social.

Introducción

El desarrollo de un país puede ser juzgado a través de diversos elementos ampliamente estudiados como el ciclo económico, la estructura productiva o la estabilidad institucional. Sin embargo, no siempre son tenidos en cuenta ciertos rasgos o características como el grado de protección y bienestar de sus habitantes o el rol que cumple el Estado a la hora de proteger a los grupos más vulnerables.

El modelo económico instaurado en Argentina en los '90 repercutió de manera desigual sobre el colectivo de la sociedad. No sólo se agudizó la condición de exclusión de algunos grupos, sino que se amplió la dimensión del fenómeno de segmentación social. La receta neoliberal pregonaba para su correcto funcionamiento la completa pasividad del Estado en la redistribución del ingreso. Prácticamente no existieron programas

contra la pobreza, ni transferencias que no fueran las contributivas. Las problemáticas del mercado laboral, con altos niveles de desempleo e informalidad, redundaban en la incapacidad de muchos adultos de acceder a una jubilación por no contar con los años de aportes suficientes. La creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones (AFJP) desvinculó de manera parcial al aparato estatal de la protección de los adultos, a la vez que desfinanció al sistema de reparto. Los haberes previsionales mínimos no garantizaban la satisfacción de las necesidades básicas.

Para el año 2002, la crisis económica y el colapso de la convertibilidad dejaban entrever todas estas deficiencias. La pobreza llegaba a la mitad de la población afectando tanto a niños, como a trabajadores, a desocupados y a adultos mayores. Si el objetivo imperante de la ortodoxia de los '90 había sido el sostenimiento de un tipo de cambio fijo y la estabilidad financiera de los grupos eco-

nómicos concentrados, la gestión entrante tenía el desafío de cercenar la dinámica de empobrecimiento y vulnerabilidad imperante en nuestra sociedad.

El objetivo de esta investigación será analizar en qué medida y con qué herramientas se alteraron las condiciones de vida de las personas mayores - mujeres de más de 60 años y hombres mayores a 65 años- analizando principalmente las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas durante el período comprendido entre los años 2003 y 2011. El trabajo se articulará a través de diferentes secciones: en la primera se esbozará el marco teórico de referencia en relación al Estado y los sistemas de protección social vinculados con los distintos regímenes del Estado de bienestar; en la segunda sección se realizará un análisis descriptivo de las características del sistema previsional argentino desde sus orígenes hasta la actualidad; en la tercera sección se analizará el impacto de la evolución de la cobertura y de los haberes previsionales en relación a la satisfacción de las necesidades básicas de los adultos mayores a través de la medición de la pobreza entre los años 2003 y 2011; finalmente la sección cuatro será dedicada a las conclusiones.

El estado como Protector Social

Partiendo de la concepción de protección social “como parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas” (Danani y Hintze, 2010), es importante resaltar, como los autores, la necesidad intrínseca de politizar la cuestión, de “suponer el bienestar como cuestión de Estado y como explicación de su condición de objeto de políticas públicas”.

Siguiendo esta línea, Esping-Andersen (1993) sostiene que al discutir sobre política social se debe hacer referencia a los regímenes de bienestar que permiten administrar los riesgos subyacentes a las relaciones sociales en donde el trabajo se ha mercantilizado en base al papel desempeñado por lo que se conoce como triada de bienestar, que refiere a la familia, el mercado y el Estado. En base a las características de la so-

cialidad en las distintas etapas del desarrollo del capitalismo, el autor hace una distinción entre el Estado de Bienestar liberal, el conservador y el socialdemócrata.

El régimen liberal, de carácter asistencialista, se estructura en base a la ayuda económica sujeta a la previa demostración de escasez en los recursos. Este tipo de régimen no sólo supone la escisión del Estado respecto de las problemáticas sociales, sino que persigue un método de elevada estigmatización en el que el asignador de recursos por excelencia es el mercado.

El modelo conservador se estructura en base a la lógica contributiva. Este régimen de naturaleza corporativa se basa en las condiciones laborales de la sociedad salarial. Así, las trayectorias laborales no sólo impactan en el bienestar del trabajador y su familia, sino que repercuten en el acceso a la seguridad social. De este modo, si bien el Estado se incorpora en la esfera redistributiva, la replicación de la desigualdad en el acceso a la integración social, propias del mercado capitalista, dependerá de las políticas implementadas. Como señala Di Costa (2011) “el grado en que este tipo de régimen ofrece oportunidades para la desmercantilización depende en gran medida de hasta qué punto relaja el principio actuarial, de cuánto habrá tenido que trabajar o aportar una persona para tener los requisitos y “de cuán estricta es la relación existente entre el rendimiento anterior y los subsidios” (Esping-Andersen, 1993)”.

Finalmente, el régimen socialdemócrata se sustenta sobre la base de la ciudadanía. Esta condición refleja de manera directa la intención universalista de este tipo de modelo, donde el Estado no sólo interviene en las cuestiones sociales, sino que actúa de garante de derechos. La seguridad social escapa de la lógica de mercado y deja de reconocer el status y la jerarquía ocupacional como un condicionante de acceso. De esta manera, el Estado, que tiene un rol predominante en la distribución del ingreso, hace retroceder los límites del poder capitalista (Di Costa, 2011).

Reconociendo estos múltiples regímenes de protección con distintos grados de intervención en

la cuestión social, a continuación se analizarán las características del sistema previsional argentino a fin de reconocer la lógica de funcionamiento del Estado como protector social de los adultos mayores.

Los orígenes del Sistema Previsional Argentino

Si bien los orígenes del Sistema Previsional en Argentina se remontan a principios del siglo XX, es a partir del peronismo que esta institución comienza a arraigarse en la esfera pública como una competencia esencial del Estado. "Hacia 1944, el régimen previsional estaba constituido por unas pocas cajas particulares de los gremios que se regían por la lógica de la capitalización: los aportes y contribuciones realizados se destinaban a engrasar un fondo que tenía por finalidad financiar las prestaciones una vez efectuado el retiro de la vida activa" (Isuani, 2008).

Durante el primer y segundo gobierno peronista esta situación se revirtió: no sólo se logró la cobertura legal de la mayoría de los trabajadores, sino que el principio de reparto reemplazó al de capitalización. En palabras de Isuani (2008): "se impuso así la idea de que el sistema previsional debía ser un instrumento para la redistribución de ingresos y, por tanto, que el aporte realizado no podía ser el único criterio para determinar el haber previsional (...) De esta manera, la lógica individual del seguro privado que caracterizaba al sistema basado en la capitalización fue reemplazada en el sistema de reparto por una lógica de solidaridad social: una suerte de pacto generacional implícito".

En esta etapa de desarrollo del capitalismo global caracterizada por Castel (2005) como "Capitalismo Industrial", con la expansión del consumo de masas basada en el comercio creciente y la redistribución estatal que aseguraban el pleno empleo y los aumentos salariales, la figura del trabajador constituía la condición sine qua non del bienestar social y del acceso a los beneficios de la seguridad

social. Según Castel (2003) esta sociedad salarial es una sociedad de semejantes desigualitaria y jerarquizada, pero a la vez fuertemente protectora, en la que "la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del trabajo".

Así, si bien este tipo de administración mediante cajas propias hacía imposible cualquier extensión a una dinámica no contributiva, las condiciones laborales² imperantes, de mínimos desempleo e informalidad, propiciaban un alcance de cobertura casi total de la población activa (en 1949 había alcanzado a 2.328.000 trabajadores, quintuplicando la cobertura existente en 1944).

La Individualización de los Riesgos

La transformación regresiva de ese esquema se inicia en la década de 1970, pero es a partir de 1989 y hasta el año 2001 que se operan las transformaciones más drásticas del sistema previsional argentino -y sobre todo el esqueleto institucional, económico y social- tendientes a amplificar las desigualdades de los ciudadanos. Siguiendo la explicación de Castel (2005) a partir de la periodización del capitalismo, "el pasaje del capitalismo industrial hacia un nuevo nivel de capitalismo, que es más bien un capitalismo financiero y no industrial y que ejerce su hegemonía a nivel mundial es una de las causas de la desestructuración de la protección social por parte del Estado".

La economía argentina que se atuvo a la receta neoliberal - legitimada con su adhesión al Consenso de Washington- funcionó bajo un sistema caracterizado fundamentalmente por la liberalización del comercio exterior, la desregulación de los mercados, la flexibilización de las relaciones laborales y el traspaso de monopolios públicos a manos privadas. Este cambio radical en la economía fue acompañado por una profunda transformación de la sociedad. "La "nueva cuestión social", esto es, el fenómeno de la exclusión social, se expresó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial que se tradujo en altos niveles

2. Entre los años 1945 y 1960, período ampliamente difundido como de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) las tasas de desempleo rondaron entre 3 y 4 por ciento.

de desempleo y subempleo, precarización laboral y altos niveles de pobreza, y en una mayor regresividad en la distribución del ingreso.” (Isuani, 2008).

En la esfera de la seguridad social, la lógica predominante intervino por medio de la sanción de la Ley 24.241 que reestructuró el régimen previsional estableciendo un sistema mixto. Los beneficiarios pudieron optar entre el régimen de reparto, en el que la prestación provenía enteramente del Estado, y el régimen de capitalización, en el que se combinaban recursos públicos con fondos capitalizados de los afiliados, financiados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Además, con la intención de atenuar el déficit fiscal producto de la insolvencia financiera del sistema previsional desde la década del '60, se establecieron mayores restricciones para acceder a las prestaciones, aumentando la edad mínima de jubilación en 5 años (de 55 a 60 para las mujeres y de 60 a 65 para los hombres) y los años con aportes requeridos (pasaron de 20 a 30 los años de aportes efectivos computados).

Las modificaciones enunciadas en conjunción con las dificultades del mercado laboral - una tasa de desempleo que pasó del 6,9% en 1991 a 18,3% en 2001 y en los jefes de hogar particularmente del 3,3% en 1991 a 14% en 2001, y un incremento de la participación del trabajo no registrado en el total de los puestos de trabajo asalariados que pasó de 25,2% en mayo de 1990 a 38,1% en octubre de 2001 (Lieutier y Ludmer, 2011) - impactaron negativamente en las cuentas públicas y en el acceso al sistema de seguridad social. Desde el punto de vista fiscal, la caída en el número de aportantes sobre ocupados que disminuyó del 55% en octubre de 1994 al 43% en mayo de 2003, ocasionó que cerca del 70% del gasto previsional fuera financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal (Cetrángolo y Jiménez, 2003). En términos de cobertura previsional, la rigurosidad y exigencia de las nuevas condiciones de acceso impactaron en la proporción de beneficiarios que pasó del 77% en 1994 al 66% en 2003 (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Volviendo a Castel (2005), en esta lógica de funcionamiento “hay un proceso más profundo que está en juego, que es a la vez un proceso de descolectivización y de reindividualización y que juega en varios niveles.(...)Respecto del manejo de riesgos, hace que los trabajadores se aseguren a sí mismos siempre y cuando puedan, es decir, que paguen por su seguridad según la lógica liberal, hace que el aumento de la inseguridad social vaya en dirección de una sociedad que estaría separada entre ganadores y perdedores de las transformaciones en curso y que en lugar de una sociedad solidaria estaríamos en una especie de sociedad dual, que no sería una sociedad de semejantes.”

La reaparición del Estado: 2003-2011

Sobre esa base, desde el inicio del gobierno de Néstor Kirchner en 2003, fue llevado adelante un conjunto de modificaciones del sistema previsional.

La política previsional implementada vino a reivindicar el respeto y la inclusión de los adultos mayores, postergados en el colectivo social, por medio de herramientas diametralmente opuestas a las utilizadas anteriormente. Por un lado, se mejoró el nivel de los haberes jubilatorios mínimos en virtud de la sanción de diferentes decretos. Por otro lado, hubo una significativa expansión de la cobertura previsional (adultos mayores con acceso al beneficio previsional de la seguridad social sobre el total de los adultos mayores), en especial por la puesta en práctica de lo que se dio a conocer como Moratoria Previsional. Pero, sin conformarse con la extensión de esta garantía, se sancionó la Ley de Movilidad Jubilatoria que estableció una actualización periódica de todos los montos de los haberes previsionales en dos momentos del año, institucionalizando su movilidad. Además, en el año 2008 se eliminó el sistema de capitalización individual de administración privada (las AFJP), sustituyéndose por un sistema único de reparto administrado por el Estado.

Es importante destacar también que, en el marco de la transformación en la lógica de las políticas de ingresos, además de las medidas enunciadas

focalizadas principalmente en los adultos mayores, se llevaron a cabo otras destinadas a los demás grupos vulnerables. La de mayor trascendencia, no sólo por su impacto en las tasas de pobreza e indigencia, sino también por su carácter redistributivo, fue la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS). A partir de la sanción del Decreto 1602/9 a fines de Octubre de 2009, los niños menores de 18 años y los discapacitados de todas las edades, hijos de desocupados, monotributistas sociales y trabajadores que se desempeñen en el circuito informal o que perciben un ingreso inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), tienen el derecho a recibir una prestación monetaria no contributiva, análoga a la asignación familiar percibida por los trabajadores en relación de dependencia. De igual modo que la reforma del sistema previsional, esta medida universaliza un derecho que históricamente estuvo restringido a los trabajadores registrados, rompiendo con la lógica de exclusión imperante.

Retomando la investigación en curso, a continuación se caracterizarán las medidas mencionadas anteriormente y se analizará el impacto generado tanto en la cobertura como en los ingresos de los beneficiarios, con el fin último de analizar la evolución en el nivel de bienestar de los adultos mayores en relación a la satisfacción de sus necesidades básicas.

Cobertura Previsional

Hacia el año 2003, el país heredaba en materia previsional un régimen mixto, con un componente de reparto y otro de capitalización, con dos millones de beneficiarios y una tasa de cobertura de adultos mayores cercana al 66%. Teniendo en cuenta las limitaciones propias del mercado de trabajo imperantes, con 21,4% de desocupación (sin tener en cuenta los beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar) y 49,1% de empleo no registrado en la seguridad social y la tasa de pobreza vigente de 48% para el total de la población y 27% para los adultos mayores, era pertinente dudar de las competencias del mercado en materia redistributiva.

Para el caso particular de los adultos mayores, la transformación de este escenario debía provenir, en primera instancia, de la disociación del acceso a la seguridad social y la experiencia en el mercado laboral. Con miras a este propósito fueron dos las medidas que cobraron especial importancia: el Plan de Inclusión Previsional y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

El Plan de Inclusión Previsional surge "como medida de corto plazo para incorporar al ámbito de la seguridad social a aquellos adultos mayores que, castigados por los cambios registrados en el mercado de trabajo y en el sistema previsional en los años '90, (el incremento en la edad jubilatoria y los años de aportes necesarios) se encontraban en una situación de vulnerabilidad social al no contar con un haber jubilatorio" (Observatorio de la Seguridad Social, 2011). Desde enero de 2005 la medida se articuló por medio de la Ley N° 25.994 (artículo 6) y el Decreto 1454/05 que reglamentó la Ley N° 24.476. Este cambio en la legislación permitió que los autónomos con problemas de regularización de aportes accedieran a un plan de facilidades para obtener un beneficio previsional por medio del descuento de la deuda de la prestación mensual en hasta 60 cuotas. Si bien la Ley N° 25.994 estuvo vigente hasta abril de 2007, aún sigue en vigor la Ley N° 24.476, la cual establece un plan de facilidades de pago para aquellos trabajadores autónomos que adeuden aportes devengados a la ANSES hasta el 30 de septiembre de 1993.

Respecto a la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en diciembre de 2008 se sancionó la Ley N° 26.425 que dio comienzo a un nuevo régimen previsional, estableciendo la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en un único Régimen Previsional Público. Este nuevo régimen, público, solidario y de reparto, puso fin al régimen mixto existente (de reparto y de capitalización). A partir de ese momento, el pago de las prestaciones comenzó a realizarse mediante recursos provenientes de los aportes y contribuciones previsionales efectuados por los trabajadores en actividad, junto a impuestos específicos recaudados por el Estado.

Vale aclarar aquí que si bien la medida que impactó en el acceso y cobertura del sistema previsional se refiere principalmente al Plan de Inclusión Previsional, la conjunción de esta política con la creación del SIPA tuvo especial trascendencia en lo que hace a la lógica equitativa de la protección social. Esto radica, fundamentalmente, en que, si bien los fondos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tienen un gran componente contributivo previsional, la participación de impuestos específicos recaudados por el Estado (IVA, Impuesto a las Ganancias, entre otros) es más que significativa. En el año 2010 el 22% de los ingresos de la ANSES provenían de la recaudación impositiva, el 17,3% de contribuciones del Estado (que se deduce de la coparticipación) y el 56% de aportes de los trabajadores activos.

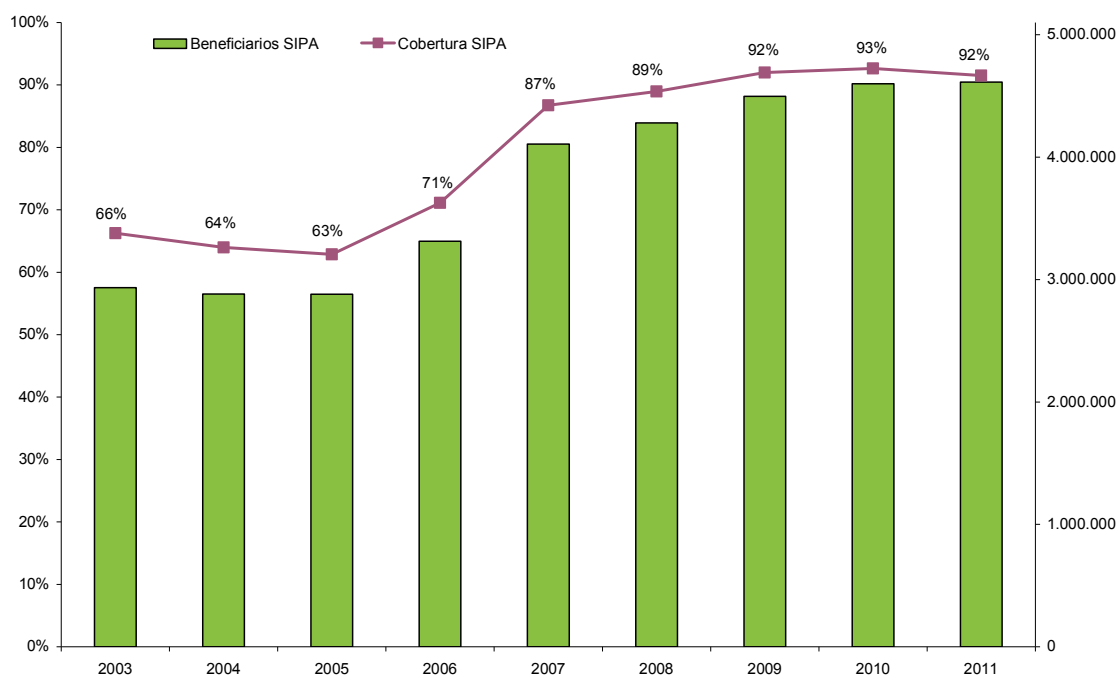
La combinación de estas medidas no sólo tuvo (y tiene) por finalidad ampliar la cobertura y asegurar la solvencia del sistema, sino que retribuyó a los adultos mayores que, sin acceso a la jubilación por aportes, contribuyeron mediante el pago de impuestos (contribución indirecta). Generalmente los individuos con mayor inestabilidad laboral

(trabajadores informales, subocupados y desocupados) perciben ingresos menores que destinan exclusivamente al consumo. Considerando que el consumo está gravado por el IVA (cuya alícuota es del 21%), este colectivo estaría soportando una carga impositiva substancial, al tiempo que con la lógica contributiva clásica estarían excluidos del sistema previsional.

El Gráfico 1 presenta la evolución de la cobertura previsional. Entre los años 2003 y 2011, el número de jubilados totales se duplicó llegando a más de 4 millones y medio de beneficiarios. Esta extensión de beneficiarios implicó un aumento de la cobertura que pasó del 66% en el año 2003 al 92% en el año 2011.

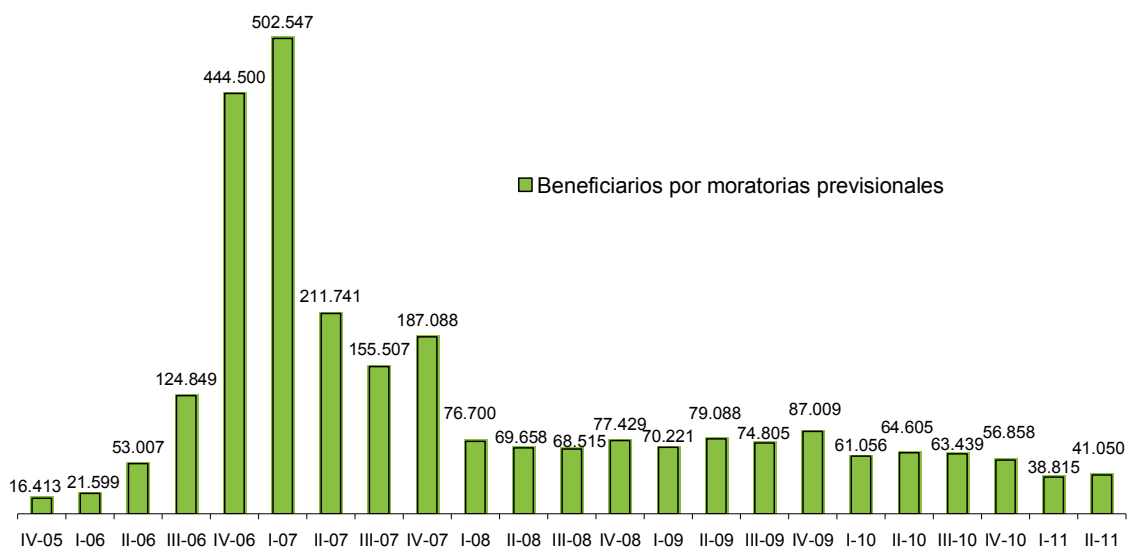
La ampliación de la cobertura es perceptible a partir del año 2006 cuando se pone en marcha la Moratoria Previsional. Entre el cuarto trimestre de ese año y el primero del 2007 tuvo lugar la mayor incorporación de beneficiarios por moratorias (Gráfico 2). El número de beneficios para esos dos períodos ascendió a un millón, mientras que desde su inicio hasta el segundo trimestre de 2011 totalizaron 2.652.560.

Gráfico 1: Cantidad de beneficiarios y cobertura previsional



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

Grafico 2: Beneficiarios por Moratorias Previsionales por trimestre



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES.

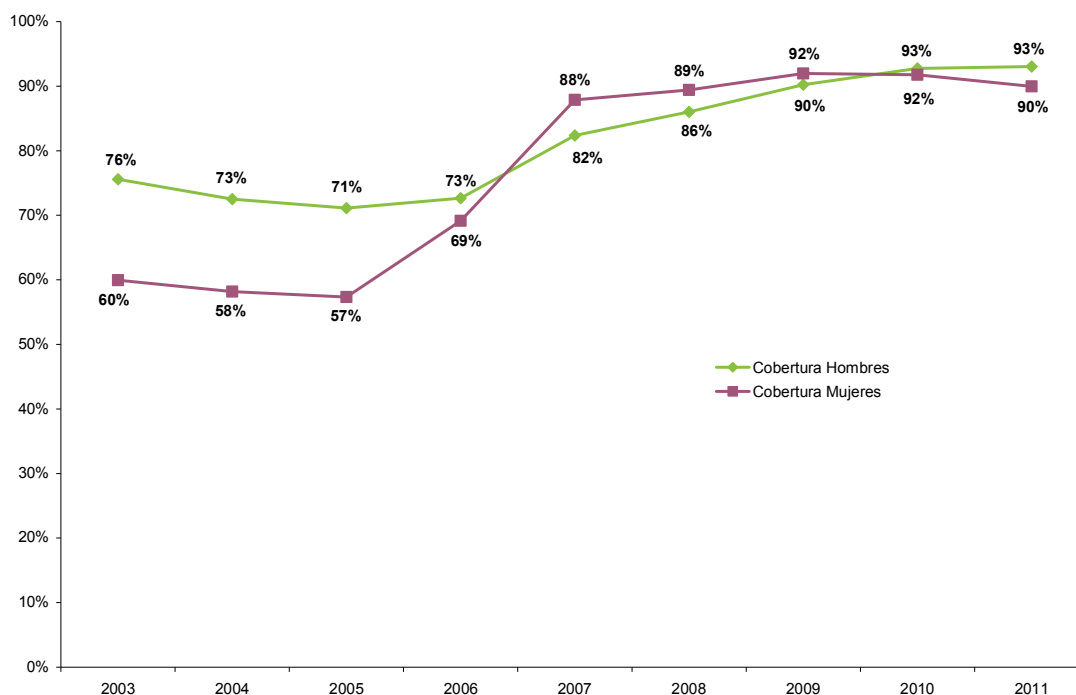
El comportamiento en la cantidad de beneficiarios de los distintos trimestres responde al hecho de que al inicio de la implementación de la medida accedieron al beneficio todos los adultos mayores excluidos (adultos mayores de todas las edades superiores a 60 años en mujeres y 65 en hombres), mientras que la estabilización en ese número desde el primer trimestre de 2008 respondió al crecimiento vegetativo (de aquellos individuos que cumplen con la edad jubilatoria y no cuentan con los años de aportes suficientes). Además de los adultos que durante sus años de actividad tuvieron trayectorias laborales inestables y precarias, existe otro colectivo especialmente susceptible de padecer situaciones graves de deterioro en sus condiciones económicas y sociales de vida: las mujeres amas de casa. En primer lugar porque su posición económica es muy débil, como consecuencia de que su participación laboral en el mercado de trabajo no ha existido o, si lo ha hecho, ha sido escasa e intermitente. En segundo lugar, las mujeres mayores tienen más probabilidades de alcanzar edades elevadas.

El reconocimiento de la mujer como trabajadora dentro del hogar, ama de casa y sostén familiar fue uno de los pilares que sustentaron la puesta en marcha de la Moratoria Previsional. Si en el pasado la condición excluyente de la seguridad social estaba referida a la experiencia laboral (y las amas de casa sólo accedían en condición de

pensionadas, siempre y cuando estuvieran casadas con trabajadores que hubieran realizado sus aportes), a partir del año 2006 el foco se pone en la universalización del acceso como derecho ciudadano; un giro copernicano del anterior criterio corporativista.

Analizando el Gráfico 3 es posible observar que hasta el año 2005 las tasas de cobertura del sistema previsional tenían trayectorias muy diferenciadas según se tratase de hombres o mujeres. Mientras que la tasa de cobertura de los hombres oscilaba entre el 71% y el 76%, en las mujeres lo hacía en torno al 60%. Este panorama se transformó radicalmente con el Plan de Inclusión Previsional implementado en el año 2006. Si bien esta medida benefició a todos los adultos mayores sin acceso al subsistema de previsión social, el impacto en el colectivo de las mujeres fue mucho más pronunciado que en el de hombres. En el año 2006 la cobertura en mujeres creció 12 puntos respecto al año 2005, pasando del 57% al 69%. La cobertura en hombres aumentó en 2 puntos pasando del 71% al 73%. En esta línea, en el año 2007, ocurrió un fenómeno inaudito en la historia del sistema previsional argentino: la cobertura en mujeres superó a la de los hombres; mientras que para las primeras se ubicó en torno al 88% en los hombres llegó al 82%. Desde ese año en adelante las trayectorias se suavizaron y mantuvieron en torno al 92%. Hacia el

Gráfico 3: Cobertura previsional por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

año 2011 las mujeres -que iniciaron la gestión con una tasa de cobertura del 60%- estaban cubiertas en un 90%, mientras que los hombres -cubiertos en el año 2003 en un 76%- lo estaban en un 93%.

Otra de las implicancias de la puesta en marcha de esta medida está relacionada con su impacto geográfico. Teniendo en cuenta la evolución de la cobertura previsional y el aporte de las moratorias por provincia (gráfico 4), puede observarse cómo aquellas provincias que hacia el año 2006 tenían las menores tasas de cobertura sacan el mayor rédito de esta política.

Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones que hacia el año 2006 tenían las tasas de cobertura más bajas del país -de 28%, 30%, 17% y 29% respectivamente-, en el año 2009 presentan tasas del 82%, 75%, 72% y 72%. En estas provincias la moratoria previsional cobra un papel singular: del total de beneficios los casos por moratoria fueron del 65%, 60%, 77% y 59%.

Estos resultados, para éstas y el resto de las provincias, serán utilizados a la hora de explicar los diferenciales en los montos de haberes medios

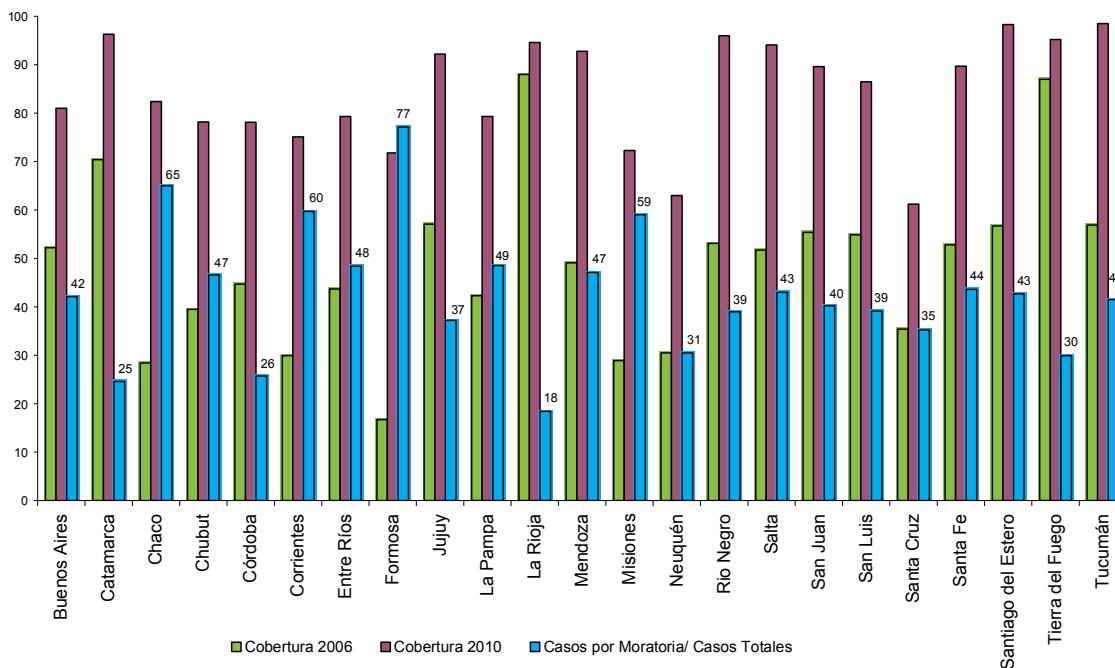
y la evolución regional de la satisfacción de las necesidades básicas de los adultos mayores.

Haberes Jubilatorios

Durante 35 años, desde 1976 hasta el año 2001, el haber mínimo medido en términos reales reflejó una trayectoria negativa. El deterioro del poder adquisitivo de los adultos mayores que percibían el haber mínimo llegó a su nivel más bajo durante la Convertibilidad, cuando el piso de las prestaciones estuvo congelado durante 10 años en \$150, hasta que volvió a aumentar en julio de 2002. A partir de 2003, la tendencia se revirtió y la variación real de las prestaciones volvió a mejorar su poder adquisitivo. Hasta el año 2008 los aumentos en los haberes previsionales se debieron exclusivamente a decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo. A partir del año 2009 se implementó la Ley de Movilidad Jubilatoria, medida con gran incidencia en la mejoría del bienestar de los adultos mayores, que junto con las moratorias y la creación del SIPA transformaron la naturaleza del sistema previsional argentino.

En el gráfico 5, que representa la evolución de los haberes mínimos y medios, se destacan dos fenómenos. Por un lado, si bien los haberes se

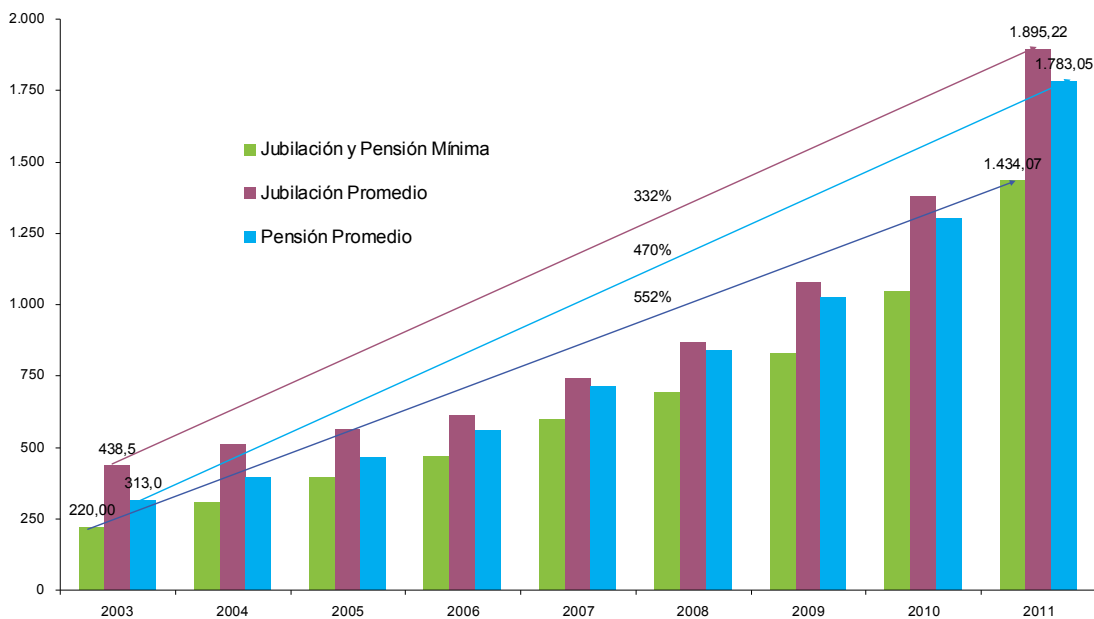
Gráfico 4: Tasa de Cobertura y proporción de beneficiarios incorporados por Moratoria por provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

incrementaron desde el año 2003, es a partir de la Ley de Movilidad Jubilatoria (2009) donde podemos observar un mayor impacto de la política redistributiva. La jubilación y pensión mínima treparon a \$1.434³, incrementándose en 552% respecto al año 2003⁴, mientras que las jubilacio-

Gráfico 5: Jubilación Mínima y Media. En pesos corrientes



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

3. Al momento de realizada esta investigación (Abril de 2012) la jubilación mínima asciende a \$1.687.

4. Si se utilizara como período de comparación el mes de Mayo, el crecimiento de los haberes mínimos entre el año 2003(\$150) y el año 2011(\$1434) sería de 850%.

nes y pensiones promedio lo hicieron en 332% y 470% respectivamente.

Por otro lado, comparando el comportamiento de los haberes mínimos y medios, puede observarse cómo las medidas implementadas, para ampliar la cantidad de beneficiarios y recomponer los ingresos, acortaron la brecha existente entre ambos. Mientras que en el año 2003 la jubilación mínima representaba el 50,1% de la jubilación media, hacia el año 2011 esta proporción ascendía al 75,6%.

Una de las causas asociadas con este comportamiento está vinculada con la entrada masiva de beneficiarios por condición de moratoria. Como se mencionó anteriormente, entre los años 2006 y 2011 la cantidad de beneficiarios del Plan de Inclusión Previsional ascendió a más de 2.600.000 y en su mayoría accedieron al haber mínimo. Así, mientras que en el año 2002 el 5% de los beneficiarios correspondía a la categoría de haber mínimo, en el año 2011 esta cifra trepaba al 75%.

Respecto al poder de compra de la jubilación mínima (Gráfico 6), es posible observar cómo, a lo

largo del tiempo, las distintas medidas y políticas no sólo contrarrestan las variaciones de los precios, sino que posicionan a los adultos mayores en una situación de mejoría considerable respecto al año 2003. Tomando como base 100 el poder de compra de la jubilación mínima de Marzo del año 2003 vemos para Septiembre de 2011, con 12 decretos y 6 aumentos por la ley de Movilidad Jubilatoria, que el poder de compra trepó a 273,1. Es decir, el poder adquisitivo de la jubilación mínima aumentó un 173,1% (calculado en base al IPC calculado por los institutos de estadísticas provinciales).

Una cuestión importante está relacionada con la distribución regional de los adultos mayores y la evolución de sus haberes. El gráfico 7 muestra los haberes previsionales medios para las distintas provincias y el total del país. Si bien el panorama en relación a la distribución de ingresos por provincias para el año 2011 es semejante al del año 2000 (las provincias de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones y Santa Fe tenían un promedio de haberes inferior al total nacional), se produce una mejora en relación a esta diferencia: en el año

Gráfico 6: Poder de compra de la Jubilación Mínima

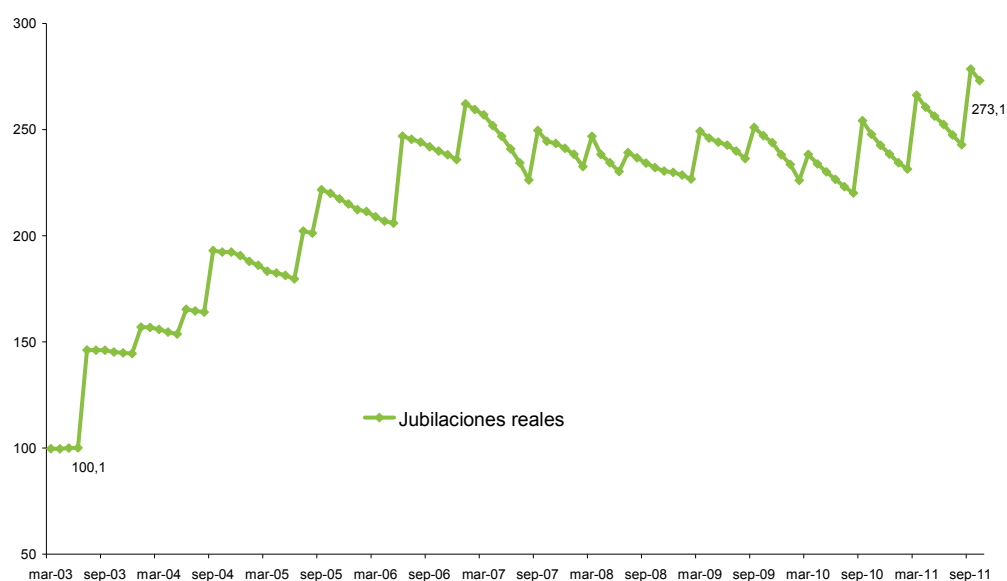
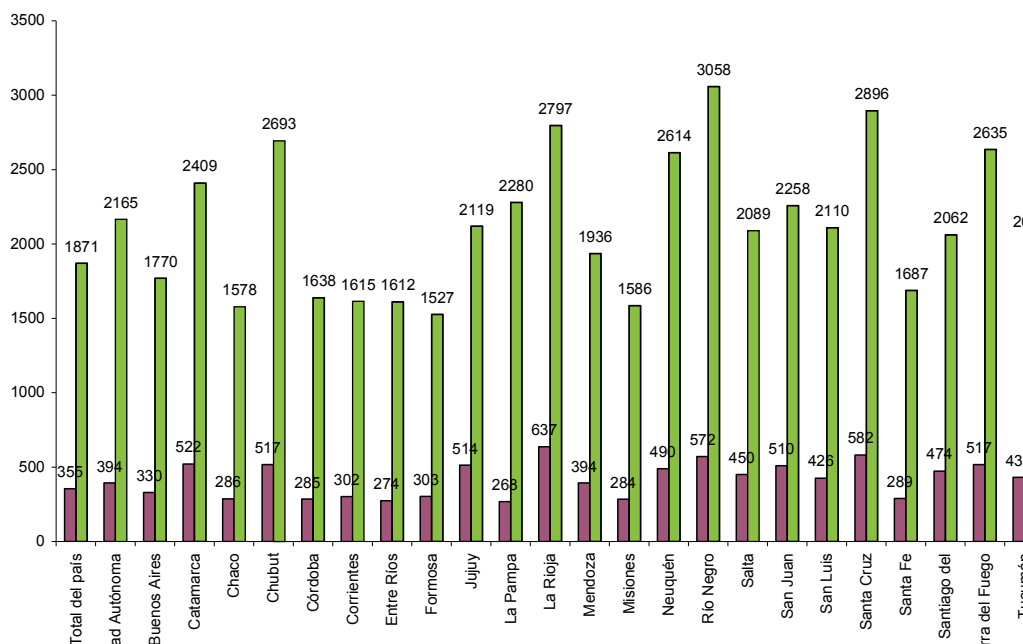


Gráfico 7: Haberes Previsionales Medios por Provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES y los Institutos de estadísticas provinciales.

2000 los haberes de dichas provincias representaban el 81% de los haberes medios del total del país, mientras que en el año 2011 representaron el 91%, dejando en evidencia una equiparación geográfica.

Una de las explicaciones respecto a la disparidad de haberes está relacionada con las actividades desarrolladas en cada una de las provincias y el diferencial de aportes realizados en relación a los salarios. Otra, con la introducción de nuevos beneficiarios antes no cubiertos que con la moratoria previsional acceden al haber mínimo con el descuento. Es válido suponer que en las provincias con trabajadores dedicados mayormente a actividades peor remuneradas se den también las tasas más altas de desocupación e informalidad.

Teniendo en cuenta la evolución de la cobertura previsional y el aporte de las moratorias (gráfico 4), puede observarse que las provincias con menores haberes medios son también aquellas que hacia el año 2006 contaban con la cobertura previsional más baja a nivel nacional. Relacionando estos datos con los beneficiarios incorporados por moratoria, es posible aseverar que este tipo

de política no sólo amplió la cobertura de la seguridad social, sino que también transgredió las barreras de exclusión regional al beneficiar especialmente a las provincias con menor cobertura.

Pobreza en Adultos Mayores

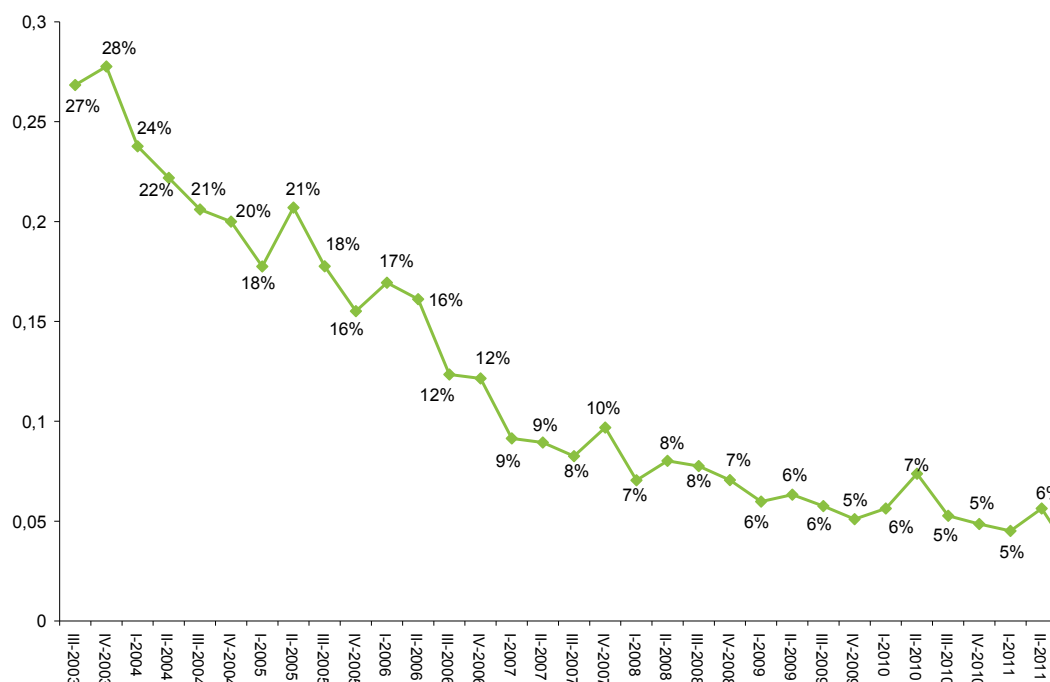
Habida cuenta de la caracterización del sistema previsional argentino, del análisis referido a las políticas tendientes a ampliar la cobertura y recomponer los haberes jubilatorios, resulta menester en esta instancia estudiar el impacto de este nuevo paradigma previsional. Tomando los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se calcularon las tasas de pobreza en adultos mayores para el período comprendido entre los años 2003 y 2011, por provincia y según composición del hogar⁵.

Resultados

El gráfico 8 presenta los resultados de este análisis. Si bien las políticas enunciadas y caracterizadas afectaron sólo a los beneficiarios del sistema previsional, el cálculo de pobreza se realizó sobre

5. Cálculos realizados en base a metodología detallada en anexo metodológico al final del documento.

Gráfico 8: Tasa de Pobreza en Adultos Mayores



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

el universo de los adultos mayores. Esta decisión se fundamenta en la amplitud de la cobertura previsional y, desde un punto de vista metodológico, en el interés que tiene la investigación de analizar rigurosamente las condiciones de vida de este grupo, tanto de los asegurados como de los excluidos.

Hacia el tercer trimestre de 2003, el 27% de las personas mayores se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Este resultado no resulta llamativo si se tiene en cuenta que hacia 2003 la cobertura previsional era tan sólo del 66% y los haberes mínimos eran de \$220 (cuando la línea de pobreza por adulto equivalente era de \$227).

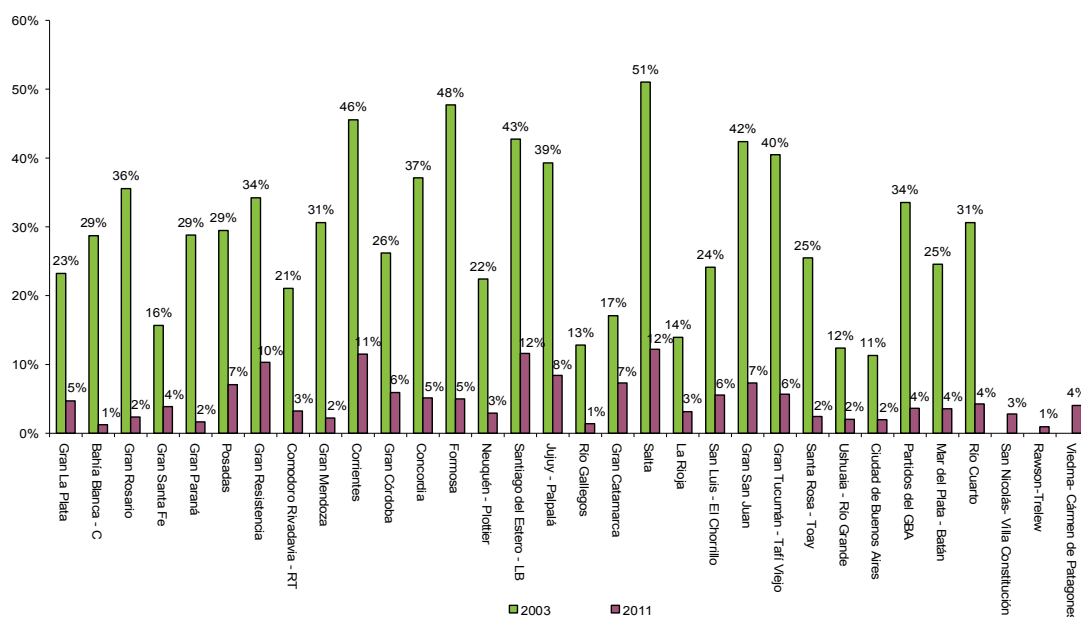
A medida que evoluciona la política previsional observamos cómo la pobreza disminuye de manera pronunciada. Este fenómeno lo vinculamos esencialmente con la recomposición, por un lado, de los haberes jubilatorios mínimos y, por el otro, de los ingresos de la sociedad en general (que hasta finales del año 2006 tuvo a cargo a aquellos adultos mayores que careciendo de beneficios previsionales dependían de los ingresos familiares). A partir del tercer trimestre del año 2006 la implementación de las moratorias previ-

sionales impacta fuertemente en la satisfacción de las necesidades de los adultos mayores.

Desde principios de 2007 hasta mediados del año 2009, la evolución del índice de pobreza se estabiliza. Esta dinámica debe relacionarse con la juxtaposición de dos sucesos: por un lado la caída en el poder adquisitivo de los haberes sujeto a la aceleración inflacionaria, y por el otro, la entrada masiva de adultos mayores al sistema previsional por condición de moratoria. Si bien el aumento de precios afectó negativamente el bienestar de los adultos mayores repercutiendo en la tasa de pobreza, este resultado se vio compensado por el crecimiento en la cobertura del sistema previsional.

Esta situación de “neutralización de efectos” llegó a su fin con la ley de Movilidad Jubilatoria (desde marzo de 2009) que impactó de manera decisiva en el bienestar de los adultos mayores verificándose para los primeros y terceros trimestres los mayores descensos en la tasa de pobreza (en el tercer trimestre de 2011 fue de 3 puntos porcentuales). A partir del año 2009, la combinación de las reformas del sistema previsional, que operan a escala intensiva como extensiva, se potencian para obtener resultados cada vez mejores.

Gráfico 9: Pobreza en Adultos Mayores por Provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH, INDEC e Institutos de Estadísticas Provinciales.

Otro rasgo importantes del nuevo sistema previsional argentino está relacionado con su impacto regional (Gráfico 9). Todas las provincias sufrieron caídas importantes en la tasa de pobreza respecto al año 2003. Incluso en algunos aglomerados donde la pobreza afecta a más del 40 por ciento de sus habitantes⁶ (Jujuy, Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero), las políticas implementadas redujeron en al menos un 50% la cantidad de adultos mayores pobres.

Las provincias con mayor proporción de adultos mayores pobres en el año 2011 eran Corrientes, Santiago del Estero y Salta con tasas entre 11% y 12%. Hacia el año 2003, también eran éstas las provincias con peores resultados pero con tasas del 46%, 43% y 51% respectivamente. En ocho años la pobreza desciende para una en 35 puntos, y para las otras en 31 y 38 puntos; es decir, sufren descensos del 76%, 72% y 75%.

Un caso particular es el de Formosa. Si bien esta provincia al igual que las anteriores tiene en 2003 una tasa de pobreza superior a la media (27%)

que se ubica en torno a al 48%, hacia el año 2011 la cantidad de adultos mayores pobres desciende al 5%. En esta oportunidad, la reforma del sistema previsional impacta en la tasa de pobreza disminuyéndola en un 90%. En este sentido, lo destacable entonces se asocia no sólo con la mejora en el bienestar de los adultos mayores a nivel nacional, sino también con la modificación del mapa de pobreza vigente hasta el año 2003.

Continuando con el análisis, y considerando que la composición de los hogares es un factor clave a la hora de explicar las condiciones económicas y sociales de vida, se observó la evolución de la tasa de pobreza en los hogares en relación a su composición etárea. Huenchuan y Guzmán (2007) señalan que en muchas ocasiones "los adultos representan un "apoyo" económico para sus familias. Éste iría desde la contribución por parte de la persona mayor a los gastos de la familia en la que convive, hasta situaciones en que la pensión del mayor representa el ingreso familiar más seguro, debido fundamentalmente a la inestabilidad laboral de los miembros activos del hogar".

6. Algunos autores fundamentan esta situación en la existencia de núcleos duros de pobreza donde, independientemente de la reversión del ciclo económico y la expansión de la protección social, la replicación intergeneracional de las condiciones de vida en conjunción con las problemáticas del mercado laboral conllevan a un grado de exclusión social superior a la media nacional.

En el gráfico 10 está representada la evolución de la pobreza para hogares sin miembros adultos mayores, hogares con uno y hogares con dos. Si bien al inicio del ciclo la presencia de adultos mayores en los hogares es determinante en relación a la tasa de pobreza, la cantidad no tendría un efecto tan categórico (la explicación que vincula la existencia de tasas de pobreza menores en hogares con miembros adultos mayores se refiere principalmente a que, en virtud de la escala de equivalencias, la jubilación o pensión mínima es superior a los ingresos necesarios para superar la línea de pobreza por lo que el excedente amortigua la escasez de recursos de otros miembros evitando que el hogar sea considerado pobre). Hasta el tercer trimestre de 2006 las tasas de pobreza de los hogares con uno y dos adultos mayores tuvieron una evolución similar e incluso tasas de pobreza idénticas en algunos períodos.

A partir del cuarto trimestre de 2006 y el primero de 2007 el número de adultos mayores pasa a ser un factor decisivo en el bienestar de los hogares. No sólo se amplía la brecha que los separa de los hogares sin miembros de ese colectivo, sino que conforme aumenta la cantidad de éstos la tendencia a la baja es más acentuada.

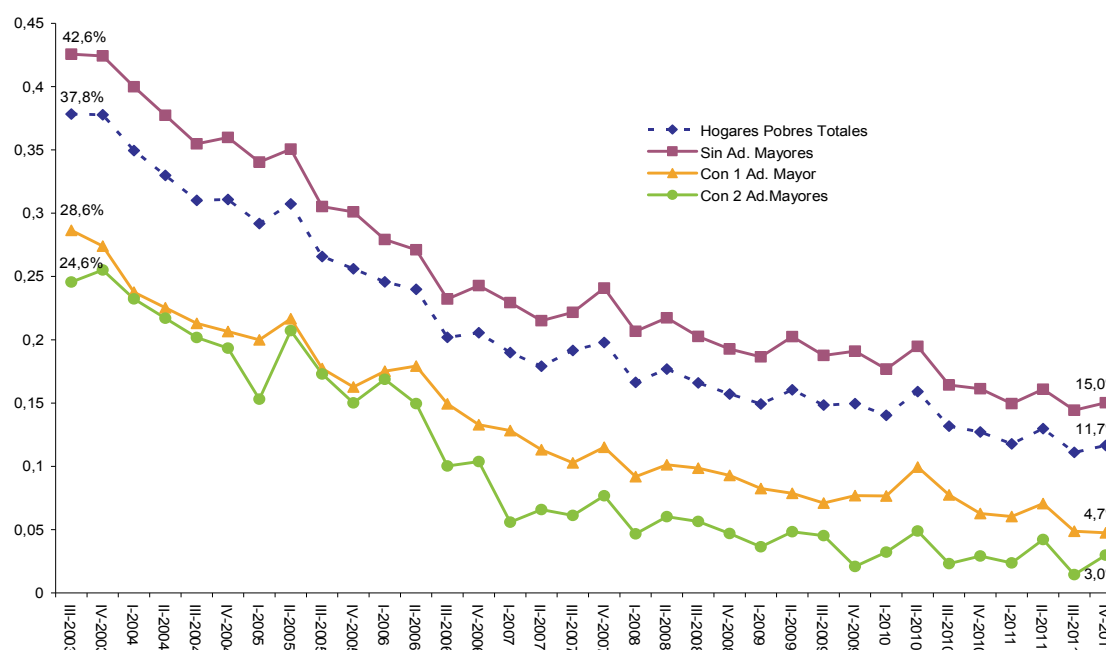
El aumento en los haberes previsionales y el acceso a los beneficios para el 92% de la población adulta mayor repercutió significativamente en la relación inversa entre pobreza y número de jubilados. Previamente la existencia de miembros adultos mayores no garantizaba esta correspondencia dada la exclusión de los pasivos con trayectorias laborales inestables o las amas de casa sin ingresos.

En base a los resultados obtenidos, podría suponerse que en la actualidad, los adultos mayores dejan de ser una carga económica en los hogares y aseguran una mayor predisposición a la satisfacción de las necesidades básicas.

Conclusión

Hacia el año 2003, el país se encontraba sumido en un contexto de crisis económica y social con una normativa institucional regulada por las fuerzas del mercado. La pobreza e indigencia que llegaban al 48% y 20% respectivamente, no eran otra cosa que el corolario de un modelo de país importado con reglas de juego que alentaban la desarticulación productiva y social. En esta lógica, donde la mano de obra era el factor de producción de ajuste, la flexibilización del mercado

Gráfico 10: Tasa de pobreza en hogares según cantidad de miembros adultos mayores



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH, INDEC e Institutos de Estadísticas Provinciales.

laboral (legitimada durante la Convertibilidad) tuvo su impacto menos deseado pero más previsible: una tasa de desocupación del 21,4% (sin tener en cuenta los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar) y una tasa informalidad del 49,1%.

Si bien estas cifras resultaban alarmantes para las condiciones de vida de la población, las consecuencias más directas no terminaban allí. La existencia de un sistema previsional (fragmentado en dos regímenes: de reparto y de capitalización), donde primaba el binomio trabajadores/aportantes, no podía tener otro impacto en el colectivo de los adultos mayores que no fuera la desprotección y la exclusión social. Hacia el año 2003, la tasa de cobertura previsional era de 66% y el haber mínimo de \$220. En este contexto, el 27% de los adultos mayores se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Este segmento poblacional vulnerable no escapaba a la lógica de mercado donde los individuos debían responder a sus riesgos por sus propios medios.

Desde el año 2003, la sociedad estuvo en condiciones de "dar vuelta la página" para reescribir la historia previsional desde otra perspectiva. Desde el campo de la seguridad social, se sostiene que el gobierno tuvo un carácter refundacional en sus acciones (Danani y Hintze, 2010), al pasar de un ciclo de reformas de mercado a un ciclo de reformas del Estado. En el campo del sistema previsional, se dio el salto discontinuo más significativo de la historia (Moreno, 2007) al quebrar parcialmente la lógica contributiva dominante.

Con la finalidad de extender e intensificar la seguridad previsional a aquellas personas excluidas del mercado laboral formal, se pusieron en marcha distintas políticas: el Plan de Inclusión Previsional, la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino y la ley de Movilidad Jubilatoria. Estas medidas ampliaron la cobertura al 92% de los adultos y recompusieron el poder adquisitivo en 173% (respecto al año 2003), teniendo un impacto directo en la tasa de pobreza que disminuyó al 4% en el año 2011.

Así, el status jurídico de jubilado (Danani y Hintze, 2010), que tiene basamento en una ley, con

garantías concebidas como de irrenunciable obligación constitucional (la garantía de la movilidad, la del mismo trato para todos los afiliados y la del acceso a la previsión), deja de asociarse con un grupo poblacional con mayor vulnerabilidad económica y social, y alude en la actualidad a un colectivo con mayores oportunidades de acceso a condiciones de vida dignas y seguras.

El nuevo paradigma previsional es diametralmente opuesto a los anteriores no sólo por sus efectos directos en la calidad de vida de los adultos mayores, sino que trasciende al cambiar la esencia del esquema de protección social instaurado desde los '70. Si bien aún no es posible reconocer este régimen como propio de un Estado de bienestar social democrata, donde la condición de beneficio viene de la mano de la ciudadanía, desde la óptica de los autores creemos encontrarnos en el camino, cada vez más distanciados del sistema heredado.

En este sentido, profundizar la universalización y el acceso a la seguridad social por la condición de ciudadano, en sintonía con un cambio en el financiamiento del sistema previsional, son tópicos relevantes a discutir que quedarán latentes para futuras investigaciones.

Anexo metodológico

Encontramos que una de las maneras más ciertas de indagar sobre las consecuencias de estas medidas está emparentada con el análisis del nivel de bienestar de los adultos mayores en términos de la evolución de la pobreza. Si bien son variadas las maneras de objetivar este aspecto, partiendo de la asociación entre pobreza y estándar de vida, hacemos uso del "enfoque del ingreso" a partir del cuál se calcula el ingreso mínimo o línea de pobreza (LP) por encima del cuál todas las necesidades básicas se satisfacen (INDEC, 2004). De acuerdo con este método, un hogar es considerado pobre si su ingreso resulta menor que la "línea de pobreza", es decir, si no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo (Feres-Mancero, 2001).

Entre los enfoques existentes al interior de los indicadores de pobreza por ingreso, utilizamos el absoluto, a partir del cual la línea de pobreza se

determina por la canasta básica alimentaria y el coeficiente de Engels.

Para determinar el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) se utilizó desde el tercer trimestre de 2003 hasta el último de 2006 el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC. A partir del primer trimestre de 2007 se actualizó el valor de la canasta básica alimentaria por medio de los rubros alimentos y bebidas de los IPC de 5 provincias: Santa Fe, Córdoba, San Luis, La Pampa y Jujuy.

La canasta básica total (CBT), resulta del producto entre la CBA y la inversa del Coeficiente de Engels (ICE) (que determina la proporción del gasto de los hogares que es destinada a bienes y servicios que no son los alimentarios). Hasta el último trimestre del año 2006 se utilizó el cálculo publicado por el INDEC, pero a partir del primer trimestre 2007 esta canasta se recalculó en base a distintas observaciones.

Por un lado, como se indicó previamente, la CBA se actualizó por medio de los rubros Alimentos y Bebidas de las provincias que publican esos capítulos del IPC separadamente. Por el otro, dada la disparidad en la evolución de los precios relativos

de los distintos bienes (a partir del 2007, con el alza de los precios internacionales, los alimentos sufrieron incrementos de precios mayores que el resto de los bienes y servicios), se actualizó el Coeficiente de Engels publicado por INDEC por medio de un coeficiente que indica el cambio de los precios relativos de los bienes y servicios no alimentarios (a partir de los datos de las mismas 5 provincias anteriores) respecto a los alimentos.

Así, la CBT utilizada para medir la tasa de pobreza en adultos mayores provino del siguiente cálculo:

$$CBT (2007-2011) = CBA (5 \text{ Provs. AyB}) * ICE (INDEC) * \frac{IPC (5 \text{ Provs. s/AyB})}{IPC (5 \text{ Provs. Ay B})}$$

Respecto a la unidad de ingreso a comparar, si bien existen distintas alternativas (ingreso total del hogar, ingreso per cápita e ingreso por adulto equivalente), la investigación se atuvo a las recomendaciones de Feres y Mancero (2001). Los autores señalan que la manera de aprehender adecuadamente las necesidades individuales está vinculada con el análisis de características como la edad y el género de cada componente del hogar, por lo que haremos uso del ingreso por adulto equivalente.

Bibliografía

- Castel, R. (2003): *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* 1° ed. 3° reimp. Buenos Aires: Manantial, 2011.
- Castel, R. (2005): *Reflexiones sobre la relación: Estado, mercado, neo-liberalismo, trabajador móvil y seguridad social*. INCASUR. Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004): *Sistema previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Serie Financiamiento del Desarrollo, Documento N° 151, CEPAL. Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008): *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Sección de Estudios del Desarrollo, Documento N° 205. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2003): *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*. Serie Gestión Pública, CEPAL. Santiago de Chile.
- Danani, C. y Beccaria, A. (2010): *La reforma de la Seguridad Social argentina en el período 2003-2009: un análisis del proceso político en torno del sistema previsional*. V° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo. México.
- Danani, C. y Hintze, S. (2010): *Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo*. Reflexión Política, vol. 12, núm. 24, pp. 18-29. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
- Di Costa, V. (2011): *Ampliación de la cobertura previsional en Argentina*. Apuntes sobre su estructuración. 10mo Congreso ASET. Buenos Aires.
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Feres, J. y Mancero, X. (2001): *Enfoques para la medición de la pobreza*. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 4, CEPAL. Santiago de Chile.
- Huenchuan, S. y Guzmán, J. (2007): *Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de política*. Notas de población, N° 83 (LC/G.2340-P). CEPAL. Santiago de Chile.
- Isuani, A. (2008): *La Política Social Argentina en Perspectiva en Los Programas Sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Banco Mundial. Buenos Aires.
- Lieutier, A. y Ludmer, G. (2011): *Dinámica y rol del mercado de trabajo durante el Plan de Convertibilidad y el Ciclo Kirchnerista en Los dos modelos económicos en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2011): *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, tercer trimestre de 2011. Secretaría de Seguridad Social. (En línea, disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridad-Soc/BESS_4trim_2011-1trim_2012.pdf) Consulta Marzo de 2012.
- Moreno, J. M. (2007): *¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?* Banco Mundial/Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires: Mimeo.
- Observatorio de la Seguridad Social (2011): *Análisis de la cobertura previsional del SIPA*. Protección, Inclusión e Igualdad. ANSES. (En línea disponible en: <http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>). Consulta en Marzo de 2012.
- Observatorio de la Seguridad Social (2011): *La inclusión social como transformación: Políticas Públicas para todos*. ANSES. (En línea disponible en: http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/La%20inclusi%C3%B3n%20social%20como%20transformaci%C3%B3n_Cuadernillo.pdf). Consulta en Marzo de 2012.