

# Una nueva aproximación respecto de la política previsional en Argentina

## A new approach regarding pension policy in Argentina

**Valeria Di Costa** | ORCID: [orcid.org/0000-0002-5470-4471](https://orcid.org/0000-0002-5470-4471)  
[valeriadicosta@yahoo.com.ar](mailto:valeriadicosta@yahoo.com.ar)  
Universidad Nacional de Cuyo  
Argentina

*Recibido: 07/02/2019*

*Aceptado: 27/12/2019*

### Resumen

El presente estudio analiza la reforma previsional de Diciembre de 2017 en Argentina y, además, examina el tipo de reforma implementada y las principales características que presenta. Este trabajo también avanza hacia una aproximación que permite identificar los paradigmas globales en los que se sustenta tal reforma, como así también, los filtros domésticos que operan en su procesamiento. Conjuntamente, esta investigación indaga en relación a los principales impactos sociales que esta reforma previsional provoca.

**Palabras Clave:** Política previsional, Reforma, Jubilaciones, Movilidad.

### Abstract

The present study analyses the pension reform of December of the year 2017 in Argentina and it also examines the kind of reform implemented and the main characteristics it presents. This work also advances towards an approach which allows the identification of global paradigms in which such a reform sustains itself as well as the domestic filters operating in its processing. As a whole, this paper investigates the main social impacts the pension reform provokes.

**Key words:** Pension policy, Reform, Retirements, Mobility.

## Introducción<sup>1</sup>

A partir de la década de los 80, los países europeos experimentaron una atención prioritaria por contener el gasto público. En particular, el caso de la reforma de las pensiones apunta directamente en esta dirección (Moreno 2004:7).

En el caso argentino, en los 90, se asistió a una ola de reformas estructurales de orientación mercado que imprimieron una nueva orientación a la política social. En particular, la privatización del sistema de jubilaciones y pensiones fue uno de los máximos exponentes de ese nuevo clima de época.

Posteriormente, Argentina ingresó al siglo XXI en medio de una feroz crisis social, económica y política. Siguiendo a Repetto y Chudnovsky (2009) entre sus principales causas confluyeron la deslegitimación política, la profunda recesión económica y la desmejora progresiva de los indicadores sociales. Todo ello configuró una sociedad que expresaba la combinación de empobrecimiento sostenido junto con segmentación de los sectores medios en el marco de un acelerado deterioro de las condiciones laborales y, con ello, el incremento de la desigualdad social, promovido por la dinámica macroeconómica de las últimas tres décadas. Se generó así un entorno marcadamente crítico, sin precedentes en la historia reciente.

Conforme avanzaron los primeros años del siglo XXI, se advirtió, en términos generales y con variable intensidad, que la escena latinoamericana revalorizó el rol del Estado en la política económica y social, efectuando de este modo una revisión crítica del Consenso de Washington, y de la propuesta residualidad de las intervenciones

públicas. En este marco, surge así la idea/fuerza de la integración social que implique la construcción de igualdades mínimas (Repetto y Andrenacci, 2006). En particular, en lo que respecta al caso argentino, es posible inscribirlo en dicha tendencia.

A partir de la crisis de 2001, Argentina asiste a un proceso que intenta revertir las tendencias excluyentes resultantes de la década anterior. En este marco, el Estado recuperó algunas capacidades sumado a las principales políticas públicas estratégicas, las cuales evidenciaron paulatinamente un contenido distinto a la orientación de los '90 (Repetto y Chudnovsky, 2009). Todo ello implicó un proceso caracterizado por la revitalización de lo público.

Por nuestros días, la modalidad de intervención en lo social muestra algunos rasgos diferentes a la del período anterior. Por ello este trabajo indaga en torno al campo de la política previsional, en especial, al advertir que la reforma en curso se encuentra alineada al ajuste estructural.

Este artículo se estructura en cinco secciones. La primera sección presenta algunas conceptualizaciones y describe resumidamente la reforma en curso. La segunda sección se adentra en el análisis de las principales características que presenta la reforma bajo estudio. La tercera sección examina las recomendaciones de los organismos internacionales para este campo de política social. La cuarta sección presenta una aproximación que permite identificar los paradigmas globales en los que se sustenta tal reforma y los filtros domésticos que operan en su procesamiento. La quinta sección avanza en torno a las consecuencias sociales que esta reforma conlleva. Finalmente, una última sección concluye.

<sup>1</sup> Agradezco especialmente a los evaluadores de este artículo sus agudas observaciones y sugerencias.

## Conceptualizaciones y debates iniciales

Mesa Lago (2002) divide las reformas previsionales en dos tipos: estructurales y paramétricas. Las reformas estructurales modifican radicalmente el sistema público, ya sea substituyéndolo completamente por uno privado o introduciendo un componente privado en adición al público, o bien creando un sistema privado que compita con el público. Por su parte, las reformas paramétricas suponen la modificación de algún parámetro del sistema, por ejemplo, la edad de retiro, o la fórmula de cálculo del haber inicial. En virtud de esta conceptualización, podemos sumar aquí entre las reformas de los parámetros del sistema, la modificación del mecanismo de actualización del haber, tal como se analizará en este trabajo.

El Gobierno argentino que asumió en diciembre de 2015 ha planteado su preocupación por la sustentabilidad del sistema previsional. El 17 de noviembre de 2017 firmó un Consenso Fiscal con 23 gobernadores y, en ese marco, les advirtió que *la Anses<sup>2</sup> no da para más* y les anticipó la necesidad imperiosa de ordenar las cuentas y reducir el déficit fiscal<sup>3</sup>.

Un mes después, la Cámara de Diputados sancionó la reforma previsional plasmada en la Ley

<sup>2</sup> Administración Nacional de Seguridad Social.

<sup>3</sup> Cf. <https://www.infobae.com/politica/2017/11/10/la-anses-no-da-para-mas-le-dijo-macri-a-los-gobernadores/>

Nº 27.426. El proyecto que impulsó el Poder Ejecutivo se convirtió en ley con 127 votos a favor, 117 en contra y dos abstenciones. El encendido debate conllevó más de doce horas, el cual se produjo en un contexto de protesta social pronunciada (no exenta de represión) y varios pedidos de suspensión de la sesión, por parte de diferentes bloques políticos, y la negativa del oficialismo. Pese a la existencia de presiones para evitar su sanción, la coalición gobernante triunfó.

Puede advertirse, de manera sintética, que los principales lineamientos de esta reforma son tres, a saber: la elevación de la edad jubilatoria a los 70 años para el sector privado, de modo opcional; el establecimiento de una garantía adicional para los haberes de jubilación equivalente al 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil, y la modificación en la fórmula de movilidad jubilatoria.

Lo sustancial de la reforma en curso es que afecta la *intensidad* de la cobertura. Esta conceptualización proviene de una distinción reconocida en este campo de política social, a saber: aquella que diferencia cobertura horizontal (o extensión) de cobertura vertical. Esta última refiere a la *adecuación* o *intensidad* de la prestación otorgada (Bertranou 2010; OIT 2011). *La intensidad de la cobertura [...] hace entonces referencia al nivel de los beneficios y a la capacidad de quienes los reciben de mantener un estándar de consumo considerado “suficiente”* (Bertranou et al., 2011:115).

## Principales modificaciones introducidas por la Ley Nº 27.426

Tal como se anticipó, la reforma en curso modifica tres parámetros del sistema, de variable intensidad, a saber: la edad jubilatoria (aumento opcional), la tasa de sustitución para los haberes mínimos, y la modificación de la fórmula de movilidad.

Como primera medida, la reforma eleva de modo opcional la edad jubilatoria a 70 años<sup>4</sup>, modificando la Ley de Contrato de Trabajo, de manera tal que la facultad del empleador para intimar al trabajador a jubilarse sólo pueda ejer-

cerse a partir de los 70 años de edad del trabajador (CIFRA, 2017).

Como segunda medida, establece que el haber mínimo garantizado se fijará en el 82% del **salario mínimo, vital y móvil (SMVM)**. Este haber garantizado sólo alcanza a aquellos beneficiarios que acrediten 30 años de aportes. Si bien no significó una mejora sustancial de estas prestaciones, no obstante, quizá pueda reconocerse como cierto avance el hecho de que normativamente, de aquí en más, quede vinculado como equivalente el haber mínimo con el salario mínimo, es decir la garantía futura de conexión igualitaria, sin perder de vista, como se dijo antes, que esta modificación al momento de la sanción de la ley no representó ningún impacto material en la

<sup>4</sup> La ley de Contrato de Trabajo Nº 20.744 establece que el empleador tiene la facultad de exigir al trabajador su jubilación cuando el mismo alcanza los años de aporte establecidos por el sistema y una edad de 60 años en el caso de las mujeres y 65 años en el caso de los varones.

economía de los adultos mayores<sup>5</sup>.

Por consiguiente, dado que la garantía del 82% de **SMVM** exigía acreditar 30 años de aportes, reforzando así la lógica contributiva, se excluye a un grupo poblacional muy numeroso de adultos mayores que ingresaron mediante el **Plan de Inclusión Previsional** (moratorias). Las distintas moratorias implementadas a partir del año 2005 ampliaron significativamente la cobertura previsional, incorporando adultos mayores que antes estaban excluidos. Ingresaron más de 3 millones de personas, considerando el efecto combinado de distintos años con planes de regularización de deudas diferenciados, en virtud de un andamiaje legal variado<sup>6</sup>. Por ende, la garantía del 82% sólo se aplica sobre una parte de jubilados y pensionados, y no a la totalidad de los mismos.

La tercera medida que establece la *Ley N° 27426*, y lo que constituye el corazón de la reforma, es la modificación de la fórmula de movilidad de los haberes previsionales. La Ley establece que

la movilidad se basará en un setenta por ciento (70%) en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) y se aplicará trimestralmente.

Para comprender el cambio introducido, debemos remitirnos al pasado reciente, lo que constituye el legado pre-reforma.

A fines de 2008 el Congreso sancionó la *Ley N° 26.417* que fijó un criterio de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público que incluía dos componentes: la evolución salarial y los recursos tributarios<sup>7</sup>, buscando así que los

<sup>5</sup> En virtud de considerar que en contextos de elevada inflación como los actuales el Salario Mínimo, Vital y Móvil queda rápidamente desactualizado, es esperable que tal medida conlleve un efecto prácticamente nulo sobre los haberes previsionales.

<sup>6</sup> A los efectos de cumplir con la extensión del trabajo establecida en las normas editoriales de la revista, no se profundizará en esta medida. A este respecto se recomienda el trabajo de Corsiglia Mura (2017) donde examina las dimensiones simbólicas que habilita la medida, y el trabajo de Di Costa (2007) donde plantea que la moratoria permite la incorporación al sistema de nuevos sujetos de derecho.

<sup>7</sup> La movilidad es computada según un índice que involucra dos partes iguales: la evolución de los recursos tributarios de ANSES y la mayor variación entre el índice RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) y el índice general de salarios publicado por el INDEC. La Ley prevé que, de ambos índices, se aplica el que resulte más favorable. Con ella se establece un aumento dos veces por año (marzo y septiembre) de forma automática, es decir un ajuste periódico para todos los tramos de haberes jubilatorios. La precitada legislación establece además que *en ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario.*

haberes jubilatorios sigan la evolución de los salarios, y a la vez acompañen el aumento de los ingresos al sistema. El resultado más destacado de esta medida fue, siguiendo a Rofman *et al* (2013), que el mecanismo aprobado significó un avance en la previsibilidad acerca de la actualización de los beneficios.

Por su parte, la reforma en curso cambia la fórmula anterior por otra que toma un 70% de la variación del índice de precios al consumidor del INDEC y un 30% de la variación del RIPTE y, asimismo, realiza actualizaciones en forma trimestral, pero respecto de una base muy desfasada en el tiempo, ya que los haberes de marzo se actualizaron en función de las variaciones de los índices entre junio y septiembre del año anterior, faltando incorporar a este cálculo las variaciones correspondientes al último trimestre del año. Esto implica sustraer a los jubilados tres meses de aumento que nunca serán repuestos (CIFRA, 2017:2). Como resultado, con la nueva fórmula el incremento fue del 5,7% en los haberes, mientras que el aumento hubiera sido en torno al 14,5% según las estimaciones de acuerdo con el cálculo de la ley anterior<sup>8</sup>. A modo de paliativo, debido a los problemas de *empalme* antes mencionado, se estableció un bono de compensación (Decreto 1058/17)<sup>9</sup>.

Según estimaciones de CIFRA (2017) entre diciembre de 2008 y diciembre de 2015 la aplicación de la fórmula anterior permitió que las jubilaciones aumentaran en promedio 38% en términos reales, mientras que la jubilación mínima tuvo un aumento en su poder de compra de 26,7%. Contrariamente, en la actualidad, la disminución de los salarios reales y de los ingresos al sistema previsional implicó una trayectoria negativa de las jubilaciones: entre diciembre de 2015 y diciembre 2017 se estima una caída de 5,7% en los haberes mínimos y un crecimiento nulo en el promedio.

Finalmente, según CIFRA, otro indicador de regresividad que trae aparejado este cambio es que no sólo afecta la movilidad de los haberes vigentes sino también el cálculo del haber inicial para las futuras jubilaciones. En efecto, se reemplaza la forma de actualización de las remuneraciones consideradas para el cálculo del salario promedio que incide en el monto del haber inicial, incorporando al RIPTE como índice.

En consecuencia, con las modificaciones introducidas, se estima un ahorro del sistema cercano a los \$100.000 millones, indicando con ello un *claro sesgo fiscal*<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Estimaciones de Cetrángolo y Folgar publicadas en Diario Clarín 12/12/2017.

<sup>9</sup> El bono constituye un subsidio extraordinario, por única vez, a los beneficiarios de las distintas prestaciones del sistema. El monto ronda los \$375 para algunos grupos poblacionales y hasta los \$750 para otros.

<sup>10</sup> Nota de Ismael Bermúdez 10/12/2017 en Diario Clarín, titulada *La reforma previsional, con un fuerte sesgo fiscal*. [https://www.clarin.com/economia/economia/reforma-previsional-fuerte-sesgo-fiscal\\_0\\_rj2FOBDWM.html](https://www.clarin.com/economia/economia/reforma-previsional-fuerte-sesgo-fiscal_0_rj2FOBDWM.html)

Al tratarse de una reforma paramétrica (y, por tanto, no una estructural) podría afirmarse que es una reforma técnicamente menor. No obstante, la misma porta intrínsecamente una erosión de la dimensión ética. Esto lo evidencia las consecuencias sociales que conlleva y, especialmente, quiénes son los *perdedores* de este juego<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Véase al respecto el excelente artículo de Freytes y Niedzwiecki (2018).

En suma, el conjunto de las modificaciones recientes resultan regresivas, debido a que afectan el haber previsional, y revela que el objetivo principal de la misma estuvo orientado por la contención del gasto (Arenas de Mesa, 2019).

## La política previsional contemporánea

Mesa Lago (1999) ha identificado factores *exógenos* que operaron en todas las reformas estructurales en materia previsional en la región en la década del 90. Con ello refiere al significativo papel desempeñado por distintos organismos internacionales de crédito que estuvieron involucrados en este proceso: **Banco Mundial (BM)**, **Fondo Monetario Internacional (FMI)** y el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, entre los más relevantes.

En esta misma dirección apuntaron Cortés y Marshall (1999) al señalar que los organismos financieros multilaterales ejercían presiones en pos de promover los procesos de liberalización, exigiendo una drástica transformación de la política social. Estas visiones externas tuvieron fuerte influencia en *moldear* la nueva visión de la política social. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo acompañaron sus préstamos con programas dirigidos a reorientar el gasto social, e insistieron particularmente sobre la reforma de la seguridad social.

En esta línea, Bustelo explicitaba que *los gobiernos latinoamericanos son literalmente bombardeados por recomendaciones tanto de los países desarrollados como particularmente de los organismos multilaterales de financiamiento acerca de cómo gestionar programas* (2008:17). Dada esta situación es que el autor plantea que *la política se encuentra externalizada* (2008:18). Visto desde esta perspectiva, podría hoy, aunque con matices, también apreciarse esta dirección en la política previsional argentina.

En el año 1993 Argentina asistió a una transformación sustancial en la configuración de su sistema previsional, al implantar una reforma estructural de orientación pro mercado. Arza (2010) apuntaba que la política previsional de ese

período se *alineaba cómodamente* al modelo neoliberal, con el cual se restringía fuertemente el papel del Estado y, por ende, se abría un espacio mayor al mercado.

Por nuestros días, a más de un año de la reforma, podría encontrarse una variable explicativa de orden exógeno entre las múltiples causas de la misma. Con ello se hace referencia al papel que juegan las recomendaciones de los organismos financieros y técnicos internacionales. Nos detendremos particularmente en dos de ellos: la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)** y el **Fondo Monetario Internacional (FMI)**.

Por un lado, la OCDE publicó en julio de 2017 (cinco meses antes de la reforma en curso) un informe de estudio económico multidimensional para el caso argentino. Este documento explicitaba que

tras años de políticas económicas insostenibles, Argentina realizó recientemente reformas drásticas y un cambio de rumbo en sus políticas, lo que permitió evitar otra crisis y estabilizar la economía [...] Será importante continuar la agenda de reforma estructural [...] reducir la inflación y el déficit fiscal. (OCDE 2017: 4)

El documento precitado contiene un apartado titulado *Hacia un crecimiento más inclusivo*. El mismo se compone de dos columnas síntesis: una con los hallazgos y otra con las recomendaciones para el caso argentino. Las dimensiones que allí se presentan son: educación, empleo, pensiones y protección social. En particular para el caso de las pensiones se explicita lo siguiente: *el gasto en pensiones es alto y el envejecimiento demográfico amenaza la sostenibilidad a largo plazo del sistema*

de jubilaciones. Para ello, las principales recomendaciones son: *indexar las prestaciones al índice de precios al consumidor e igualar la edad jubilatoria de la mujer a la del varón.*

A su vez, este informe explicita que

los impuestos y transferencias tienen un rol importante en dar forma a la distribución de los ingresos, especialmente en la base inferior de la distribución. Tanto la desigualdad como la pobreza serían mayores si no existiese una redistribución a través de impuestos y transferencias. Argentina alcanza una reducción de la desigualdad mucho mayor que Chile y México [...] Casi el 80% de esa reducción puede ser atribuida a las transferencias directas, como las asignaciones familiares y pensiones. (OCDE, 2017:46)

Respecto de este punto, llama la atención que en el mismo documento convivan dos posturas tan antagónicas. Por un lado, el reconocimiento del significativo papel que juegan las transferencias en el alivio de la pobreza y la desigualdad y, por otro lado, la recomendación explícita de ajustar las jubilaciones para bajar el gasto público.

Los resultados de una investigación de referencia avalan la importancia de las pensiones como mecanismo de reducción de la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores, particularmente en países tales como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que tienen una amplia cobertura. En un ejercicio de estática comparativa se presenta un estimado de la incidencia de pobreza en términos de ingresos en dos grupos: beneficiarios de pensiones y no beneficiarios de pensiones, alrededor del año 2006. Los resultados de estimar el impacto de los sistemas de pensiones en la pobreza arrojan que

los sistemas de pensiones son el principal factor que explica las bajas tasas de pobreza entre los adultos mayores en los cuatro países amigables con la tercera edad (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). El mayor impacto tiene lugar en Argentina y Brasil, donde la pobreza entre los mayores de 60 años es de menos del 5% y se incrementaría en más de 35 puntos porcentuales si las pensiones desaparecieran de un momento a otro. (Cotlear, 2011:108)

Retomando nuevamente el informe de la OCDE, en él sostienen que *las pensiones son comparativamente altas en relación a los ingresos en la edad laboral. Será necesario ajustar la compleja fórmula que calcula la movilidad para asegurar la sostenibilidad del sistema a largo plazo* (OCDE, 2017:47). Por consiguiente, la recomendación efectuada por el organismo es *ajustar las prestaciones por los precios al consumidor* (OCDE, 2017:48).

Por otro lado, otro de los organismos de crédito internacional más influyentes de la económica mundial es el FMI. El documento publicado por el FMI es de noviembre de 2016 (Report 16/346) (un año antes de la reforma en curso) y se enmarca en el artículo IV del Convenio de Consulta que elabora el organismo luego de visitar cada país, y recabar información del Gobierno y del sector privado<sup>12</sup>.

El documento elaborado con posterioridad de la visita de los técnicos del Fondo a fines de 2016 argumenta que el sistema previsional argentino no es sustentable. La justificación esgrimida es que *el gasto en pensiones ha aumentado debido a la expansión del número de beneficiarios y la introducción de una pensión básica no contributiva* (FMI, 2016:27. Traducción propia)<sup>13</sup>.

Para corregir los desequilibrios fiscales en materia previsional y reestablecer la sostenibilidad financiera del sistema, el organismo recomienda combinar una serie de medidas. La primera de ellas es modificar la fórmula de movilidad de los haberes por el índice de precios al consumidor. La segunda recomendación es aumentar la edad jubilatoria de la mujer, igualándola a la del varón, lo que supone subir en cinco años la edad para las mujeres. Y, por último, recomienda además disminuir la tasa de reemplazo (relación del haber jubilatorio con el último salario del trabajador activo).

“Restaurar un sistema de pensiones sostenible requeriría reformas paramétricas, que incluyen la indexación de los beneficios a la inflación, la reducción de la tasa de reemplazo y el aumento gradual de la edad de jubilación para las mujeres. (FMI, 2016:26. Traducción propia)

Como pudo advertirse finalmente, del paquete de recomendaciones, se optó por aplicar literalmente la primera de las medidas, tal cual fuera recomendada el año anterior a la sanción de la Ley vigente.

Hace pocos años (en 2015) el **BID**, la **OCDE** y el **Banco Mundial** elaboraron un documento conjunto, donde analizaban el impacto de la indexación de las prestaciones, según los mecanismos que la misma adopte. Resulta particularmente llamativo que explicitaran que:

si las pensiones se indexan según el crecimiento salarial, entonces el impacto sobre las cifras de riqueza de la pensión general-

<sup>12</sup> Consúltense al respecto la nota de Ismael Bermúdez en Diario Clarín del día 20/12/2016. [https://www.clarin.com/economia/economia/jubilaciones-FMI-cambios-subir-mujeres\\_0\\_BkomgxL4g.html](https://www.clarin.com/economia/economia/jubilaciones-FMI-cambios-subir-mujeres_0_BkomgxL4g.html)

<sup>13</sup> Refiere a la pensión mínima universal que es independiente del historial de contribuciones. La misma se denomina pensión universal para el adulto mayor, cuya sigla es PUAM.

mente serán mayores que si se utiliza la indexación de precios o una combinación de ambas. Por supuesto, en este caso se asume que los ingresos tienden a crecer más rápido que los precios, así que la riqueza de la pensión es mayor con estos procedimientos más generosos de indexación que con la indexación de precios. (BID/ OCDE/BM 2015:60)

Como puede advertirse, estos organismos reconocen que la indexación por la pauta salarial es más generosa, es decir es más conveniente en pos de lograr una mayor adecuación de las prestaciones previsionales, en beneficio de los adultos mayores<sup>14</sup>.

En virtud de ello, podría señalarse que el *giro* de estos organismos ocurre después de la visita de los técnicos del FMI a la Argentina en noviembre de 2016. En suma, en materia previsional, se advierte que tanto las recomendaciones efectuadas por los organismos internacionales, como las recientes reformas aplicadas en nuestro país, es-

<sup>14</sup> Esto supone contextos de inflación moderada y un crecimiento de la pauta salarial levemente por encima de la inflación. En estos casos es posible afirmar que una fórmula que contemple esta variable salarial será mejor que otra. De hecho, fue lo que ocurrió con la ley de movilidad de 2008, la cual estuvo vigente 9 años, y en la mayor parte de ese período resultó por encima de la inflación, con excepción de los años 2014 y 2016.

tán fuertemente alineadas<sup>15</sup>.

En este sentido, se advierte que, de algún modo, la reforma en curso impulsada por el actor estatal, expresa una similar *trayectoria de desarrollo ideológico* (Pierson, 2000) con los organismos financieros internacionales. A este respecto, cabe resaltar el papel de las instituciones financieras internacionales como transmisoras de valores e ideas hegemónicas, en convergencia con las ideas promovidas por la coalición gobernante, configurando una interacción dinámica entre los juegos políticos de lo doméstico y el plano internacional<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En enero de 2019, el FMI publicó un documento en el que recomienda que la Argentina debe complementar la reforma paramétrica ya implementada con una reforma adicional puntual: la reducción de la tasa de reemplazo (Amaglobeli *et al.*, 2019). Una reforma en esta dirección amplía los márgenes de maniobra para establecer y fortalecer esquemas de ahorro privado.

<sup>16</sup> A comienzos de 2018 (el mismo período donde se implementa por primera vez la reforma bajo estudio) Argentina retoma las conversaciones con el FMI, luego de 15 años de alejamiento. “Frente a esta nueva situación internacional, y de manera preventiva, he decidido iniciar conversaciones con el FMI para que nos otorgue una línea de apoyo financiero. Hace minutos hablé con Christine Lagarde, su directora. Nos confirmó que vamos a arrancar hoy mismo a trabajar en un acuerdo”, dijo Macri (Clarín 08-05-2018). [https://www.clarin.com/politica/medio-tension-dolar-mauricio-macri-hara-anuncio\\_0\\_rj5khVJAM.html](https://www.clarin.com/politica/medio-tension-dolar-mauricio-macri-hara-anuncio_0_rj5khVJAM.html).

## Lo exógeno y lo endógeno de la política previsional: Paradigmas globales y filtros domésticos

Los sociólogos Fernando Filgueira y Juliana Martínez Franzoni (2002) avanzaron con una investigación comparativa sobre reformas de política social en la región, mostrando una muy fructífera línea de trabajo, indagando en la relación entre los paradigmas internacionales que se imponen de modo generalizado y, cómo se conjugan éstos con la particularidad de los casos nacionales concretos, es decir con la pauta que sigue cada nación al momento de procesar reformas sociales. Esto implica una definición a escala nacional de la orientación, la modalidad y la intensidad de cada reforma procesada.

Por su parte, al interior del campo disciplinar de las ciencias políticas, el enfoque de difusión de políticas públicas constituye una mirada valiosa que ayuda a comprender las decisiones adoptadas por los Estados nacionales. Dentro de este enfoque, la contribución de Meseguer y Gilardi (2008) brinda aportes muy fértiles para el recorte bajo estudio<sup>17</sup>. De este modo, el presente trabajo re-

<sup>17</sup> Los autores definen como difusión a las decisiones realizadas en un país que afectan a las decisiones efectuadas en otro (Meseguer y Gilardi, 2008:317).

sita estas perspectivas como una aproximación, en virtud del potencial heurístico que contienen<sup>18</sup>.

Filgueira y Martínez Franzoni (2002) afirman que las tendencias internacionales *tiñen* la política pública nacional pero a ello hay que agregarle el peso de la trayectoria histórica e institucional de cada país. En este sentido, un primer punto a tener en cuenta es la existencia de factores causales transnacionales o influencias internacionales, que trascienden el plano local. A este respecto plantean que *los países copian medidas entre sí y copian medidas de los documentos técnicos producidos por las agencias internacionales, éstas últimas por lo general son generalizaciones a partir de experiencias nacionales específicas* (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002:191)<sup>19</sup>.

En lo que respecta al caso bajo estudio, se registra que la política previsional argentina *adoptó y aplicó textualmente* las recomendaciones de los

<sup>18</sup> En particular, consideramos que estos enfoques encuentran su justificación por la reciente oleada neoliberal a nivel mundial. Cuestiones que no serán aquí abordadas por economía de espacio.

<sup>19</sup> El resaltado es nuestro.

organismos internacionales, es decir que en este caso no hubo una readaptación o traducción local propia, tal como quedó expuesto en un apartado previo. En este sentido, y siguiendo el enfoque de difusión de políticas, este trabajo presta atención a los *determinantes internacionales* (Meseguer y Gilardi, 2008). En palabras de los autores: *no sólo las variables socioeconómicas y políticas internas de un país explican determinada selección de políticas* (Meseguer y Gilardi 2008: 317).

Cabe aquí introducir la noción de coerción. Meseguer y Gilardi, (2008) la definen como el proceso por el cual las presiones de actores poderosos sugieren políticas ortodoxas a seguir. Consideran así que la coerción es un canal de difusión de arriba hacia abajo. Cuando propugnan enérgicamente una política determinada (incluso si no la imponen), esto eleva las recompensas de la nueva política porque cambian las preferencias de los gobernantes, haciendo así más probable el cambio de política y facilitando la difusión. Para el caso bajo estudio puede advertirse que, más que cambiar las preferencias, éstas se *alinean* a las de los organismos. Podríamos quizá identificar diversas formas de coerción, desde las más explícitas y evidentes, tales como las condicionalidades impuestas para acceder a préstamos, hasta aquellas con mayor peso simbólico, mediadas por diversos formatos, como algunas recomendaciones de los organismos internacionales. Quizá el caso bajo estudio podría encuadrarse bajo esta última, al posicionar a la Argentina como un país que adhiere a cierta trayectoria de desarrollo ideológico afín a lo impulsado por el capital financiero transnacional<sup>20</sup>.

Lo antedicho nos lleva inevitablemente a introducir en la discusión el impacto de las variables políticas domésticas, remitiéndonos a la propia dinámica del juego estratégico, entre los líderes de la coalición política gobernante y la oposición. La coalición gobernante presenta una debilidad en el Congreso, por ser minoría, por ello la iniciativa del Poder Ejecutivo se convirtió en ley gracias al apoyo de la oposición, encabezado por la figura del senador y presidente del bloque justicialista, Miguel Ángel Pichetto<sup>21</sup>. Desempeñando éste un rol que *ha sido clave* para el Gobierno<sup>22</sup>.

Durante este proceso, el Ejecutivo amenazó con recurrir a un decreto, como consecuencia de la dificultad de conseguir apoyo entre los parlamentarios, sumado a la renuencia de los propios diputados oficialistas. Se vio así con *las manos atadas* para avanzar por esta vía, ya que resultaba política y

legalmente inviable. Ello recuerda lo ocurrido con la reforma de 1993, cuando el Presidente Menem había planteado más de una vez usar ese recurso habitual, pero en ese caso no era posible (Alonso, 1998). Tampoco en éste lo fue, debido al papel de la diputada oficialista Carrió que se opuso fervientemente, lo que evidenció tensiones emergentes en el interior de la coalición gobernante<sup>23</sup>.

Por ello, fue particularmente necesario el rol del senador y jefe del bloque opositor, Pichetto, en la negociación que modificó el proyecto original. Dicho proyecto preveía que la pauta de movilidad de los haberes fuera íntegramente por inflación. En cambio, su propuesta introduce una combinación de 70% inflación y 30% por variación salarial. No obstante, se advierte que la oposición peronista no logró imprimir grandes cambios en la reforma que la alejaran significativamente de su formulación inicial. De hecho, su posterior implementación y los resultados exhibidos avalan lo antedicho<sup>24</sup>.

Un punto clave en la negociación de esta reforma fue el Pacto fiscal. En ese marco, Pichetto advirtió que el Pacto Fiscal *está supeditado a la modificación de la fórmula previsional*<sup>25</sup>. Un apartado posterior profundizará este punto, ayudando a comprender la dinámica política que configuró el proceso de reforma.

La idea de paradigma global en el caso bajo estudio aplica especialmente para las recomendaciones de los organismos internacionales, en particular el acento puesto en el ajuste fiscal. De las conclusiones de un informe reciente publicado por el Banco Mundial se extraen algunas recomendaciones propuestas. El primero de los desafíos explicitados es la implementación de reformas estructurales. El segundo es el ajuste<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> El 14 de diciembre de 2017, la diputada tuiteó: *Carrió y la Coalición Cívica juraron respetar la Constitución Nacional y no la van a violar bajo ningún concepto. Un DNU violaría gravemente la Constitución Nacional.* [https://tn.com.ar/politica/elisa-carrio-contra-la-reforma-previsional-por-dnuseria-violar-la-constitucion\\_840185](https://tn.com.ar/politica/elisa-carrio-contra-la-reforma-previsional-por-dnuseria-violar-la-constitucion_840185)

<sup>24</sup> Según trascendidos periodísticos la modificación introducida por Pichetto no implicaría cambios sustanciales ni en los haberes jubilatorios (que pasarían de aumentar del 5,2% al 5,7%) ni tampoco en el nivel de ahorro fiscal esperado por el Gobierno, de allí que fuera rápidamente aceptada y ello ayudara a viabilizar contundentemente la reforma, sin que el Gobierno tenga que hacer grandes concesiones.

<sup>25</sup> <https://www.eldestapeweb.com/pichetto-apunto-contra-las-consecuencias-la-reforma-previsional-n36254>

<sup>26</sup> *El segundo gran desafío será emprender ajustes fiscales para asegurar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo [...] Si bien varios países de la región (sobre todo Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Uruguay) ya han comenzado a realizar ajustes fiscales graduales, el proceso todavía tiene que tomar impulso en muchos otros. Aunque la incertidumbre política relacionada con diversas elecciones que se celebrarán en la región en el futuro cercano puede debilitar la voluntad política para llevar a cabo estos ajustes, es de esperar que, dado que más retrasos solo pueden empeorar las cosas, prevalezcan los acuerdos amplios sobre la necesidad de abordar estos problemas* (Banco Mundial 2018:51).

<sup>20</sup> Consideremos que en la política populista, la demanda distributiva de los trabajadores jugaba un rol decisivo. En cambio, bajo Gobiernos neoliberales ésta fue desplazada por una pugna distributiva limitada a los sectores del capital (Kaufman y Stallings, 1992 en Alonso 1998).

<sup>21</sup> El Ministro del Interior manifestó que *gracias al legislador rionegrino se aprobaron más de 200 leyes favorables al gobierno nacional* (Página/12, 15-11-2018). <https://www.pagina12.com.ar/155617-el-rol-de-pichetto-ha-sido-fundamental>.

<sup>22</sup> Página/12, 15-11-2018. <https://www.pagina12.com.ar/155617-el-rol-de-pichetto-ha-sido-fundamental>.

Filgueira y Martínez Franzoni, presentan una conceptualización muy fructífera: la de *filtros domésticos*, refiriéndose ésta a los condicionantes locales, las traducciones y readaptaciones que se realizan en cada país al momento de procesar las reformas. En palabras de los autores: *cada país presenta filtros estructurales que seleccionan qué se imita y qué se rechaza de cada ola de reformas* (2002:193).

Por consiguiente, en este trabajo se prioriza el análisis de los filtros domésticos, en particular (aunque no exclusivamente) en lo que refiere al legado político institucional previo a la reforma bajo estudio, dado que, siguiendo esta línea, la situación pre-reforma constituye un filtro estructural que condiciona significativamente la pauta adoptada en cada caso.

Las recomendaciones de los organismos internacionales para la Argentina en materia de pensiones, han sido especificadas o modeladas por escenarios políticos, institucionales y económicos *domésticos*. La combinación de estos factores permite comprender la pauta que siguió la argentina en este campo.

Una de las características que presenta la reforma bajo estudio es que se llevó a cabo como medida de emergencia para lidiar con un problema puntual: la crisis fiscal. A este respecto es necesario subrayar que no se visualizan en este caso grandes cuestionamientos del papel del Estado, (tal como sí ocurrió ferozmente en los 90), y que, como consecuencia, no se promueva un imaginario social donde se instale abiertamente la idea de la vuelta al sistema privado. Más bien en el caso bajo estudio, los argumentos más importantes para justificar la medida pasaron por el envejecimiento avanzado, la tasa de dependencia considerablemente baja (relación activo/pasivo)<sup>27</sup>, todo lo cual *habilita discursivamente* a plantear la idea de la insustentabilidad del sistema<sup>28</sup>.

La orientación ideológica de la coalición gobernante es otro factor a considerar. Ésta adhiere a las teorías económicas que postulan una fuerte reducción del gasto público, sumado a que al instalar esta idea-fuerza como dominante, tal orientación tenga también recompensas electorales. Así, la persistencia de discursos críticos respecto del período anterior, en términos de *pesada he-*

<sup>27</sup> Desde hace ya algunas décadas la relación activo/pasivo es de aproximadamente 1,3 activos aportantes por cada jubilado.

<sup>28</sup> La misma idea que instaló el actor estatal previamente a la reforma, también se sostiene en la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) quien publica en 2018 un informe titulado: *Insostenibilidad de los sistemas públicos de reparto: Los casos de Colombia, Argentina y Brasil*. En particular para nuestro país examina que en la última década, el país más que duplicó el gasto público en pensiones, pasando de representar el 5% del PIB en 2006 a ser el 11,3% del PIB en 2017. De hecho, el gasto en pensiones explica casi la mitad del gasto público del Gobierno Nacional (FIAP 2018:6). En virtud de lo antedicho, es que plantean que la reforma de 2017 se explica por la *presión en las finanzas públicas que significa el gasto en pensiones* (FIAP 2018:6).

*rencia o despilfarro* son potentes constructores de sentido que habilitan el planteo de insustentabilidad financiera del sistema previsional<sup>29</sup>, viabilizando la reforma desde el discurso político.

Se afirma que el legado político institucional tiene un peso muy importante, ya que la situación pre-reforma es un filtro estructural destacado en el procesamiento de la nueva medida. El acento en el legado político institucional proviene del enfoque *path dependence*, el cual busca analizar las trayectorias que siguen las políticas públicas a partir de sus pautas iniciales (Pierson, 2000). Desde este enfoque lo que importa no es el pasado *per se*, sino el despliegue de los procesos a lo largo del tiempo (Pierson, 2000). En este sentido, aquí se impone, por un lado, el análisis de la reestatización de los fondos, su contexto de surgimiento y sus respectivos alcances. Y, por otro lado, el legado de la pauta de movilidad anterior, sancionada en 2008.

## Legado político institucional I: Reestatización de los fondos

A fines del 2008, asistimos a la modificación de la organización del sistema previsional, reconfigurando la relación Estado-mercado, con la sanción de la Ley 26.425, estableciendo así un nuevo régimen previsional público. Se unifica el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único Régimen Previsional Público que pasará a denominarse Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Ello implicó la eliminación del sistema de capitalización, sustituyéndolo por un único régimen público de reparto. Así, los recursos que conformaban las cuentas de capitalización pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del SIPA (ANSES 2011). Esto significó el traslado de 9,5 millones de afiliados del sistema privado al público (Mesa Lago 2009:49).

La crisis financiera internacional que estalla a fines de 2008 impactó negativamente en el desempeño de los fondos de pensiones. Según datos que aporta ANSES en octubre de 2008 *los fondos previsionales del sistema de capitalización sufrieron la mayor caída histórica en términos interanuales (-19,26%)* (2011:11). Por su parte, Mesa Lago al analizar el caso argentino registra que *su fondo declinó -13,6% y la rentabilidad real -25,4% entre octubre 2007 y octubre 2008* (2009:49).

Por su parte, CIFRA advierte que estos procesos muestran *la relevancia de la política pública como herramienta central para regular los impactos negativos del riesgo de inversión del régimen de*

<sup>29</sup> Siguiendo a Meseguer y Gilardi (2008:343) *se espera que un partido de derecha en el poder dé por resultado la disminución de impuestos, un menor empleo público y más privatización, ya que éstas son las preferencias de sus votantes "naturales"*. Con ello, los autores reconocen el poder analítico que aún conserva la ideología política de los gobernantes.

capitalización (2009:19). La recuperación de la función de solidaridad intergeneracional como lógica de distribución de beneficios que había sido desmantelada con la reforma de los años 90 fue ampliamente reconocida. Adicionalmente, la orientación que promueve la reestatización en lo que refiere al rol del Estado constituye un aspecto fundamental a destacar (Repetto y Chudnovsky, 2009), quedando de manifiesto el carácter de redistribución progresivo que este proceso entraña.

Según Bertranou (2010) este proceso implicó una mejora significativa en el financiamiento del complejo institucional de la seguridad social, puesto que además de recuperar los fondos (cerca al 10% del PIB), sumó el flujo mensual de aportes que iban destinados a las cuentas individuales. Y, con este traspaso, *el tamaño del FGS creció exponencialmente* (Arza 2009:6, traducción propia).

Puede extraerse como conclusión que con este legado político institucional reciente, que tiene tan sólo diez años de vigencia, se torna difícil instaurar socialmente la vuelta al sistema privado de capitalización como una buena opción y, por ello, tal cuestión nunca fue propuesta formalmente desde el actor estatal. En este sentido, hasta aquí la reforma del sistema ha sido sólo paramétrica, y no ha habido espacio *político* para procesar reformas estructurales aún<sup>30</sup>.

## Legado político institucional II: Ley de movilidad del año 2008

Tal como se explicitó antes, en el año 2008 se sancionó la Ley N° 26.417, fijando un nuevo criterio de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público. Esta medida reestableció la indexación automática de los haberes, largamente demandada por distintos sectores; al tiempo que representó *una mejora significa respecto de la situación anterior* (Arza 2009:23, traducción propia).

Como principal resultado de la aplicación de la ley de movilidad del 2008, puede mencionarse que los incrementos brindados guardaron cierta similitud con la variación de los precios. A consecuencia de esta política, se estabilizó tanto el valor real del haber mínimo como del haber medio (Rofman y Oliveri 2011).

En el año 2014, el Banco Mundial publica un documento que analiza el caso argentino, donde explicita que la introducción de modificaciones

<sup>30</sup> No obstante, si bien en Argentina a mediados del año 2019 no parece viable políticamente plantear una reforma estructural del sistema previsional, el Banco Mundial sigue planteándolo firmemente en sus recomendaciones para la región. De las conclusiones de un informe reciente se extrae que *aunque las necesidades de reforma naturalmente varían según los países en la región, las reformas estructurales (particularmente en los ámbitos del mercado laboral, la educación y las pensiones) [...] deberían liderar la agenda de políticas públicas* (Banco Mundial 2018:51).

en el sistema previsional *permitió el incremento de la generosidad del beneficio* (Banco Mundial, 2014:132).

Posteriormente, para el año 2015, según un artículo publicado en la página web oficial del Banco Mundial, se exhibía que la Argentina tenía el haber previsional más alto de la región, cuya prestación mínima era de \$3.821 pesos argentinos, equivalente a USD 442 dólares (medidos en dólar oficial en valores nominales)<sup>31</sup>.

En lo que respecta a la intensidad de la prestación, claramente la ley de movilidad del 2008 significó un avance, debido a que la pauta para indexar los haberes ya no sería discrecional, sino automática. Sumado a que durante buena parte del período que estuvo vigente la fórmula anterior, ésta se mantuvo por encima de la inflación y de los salarios.

## La política de la política previsional

Filgueira y Franzoni (2002:200) plantean que las reformas estructurales en la región, implantadas para reducir el gasto fiscal, se llevaron adelante en sectores en los que éstas eran más viables y/o rápidas de ejecutar.

Freytes y Niedzwiecki analizan lúcidamente el caso argentino respecto de las reformas implementadas *a posteriori* de las elecciones de medio término y el triunfo de la **Alianza Cambiemos**.

El gobierno pudo avanzar gracias a la cooperación del peronismo de las provincias pero debió enfrentar a una oposición movilizadora en contra de los ajustes. En efecto, la administración no pudo eludir los costos políticos de estas medidas. El pasaje del paquete de leyes en el Congreso fue acompañado por intensas protestas y una escalada del accionar represivo de las fuerzas de seguridad, lo que configuró un escenario de violencia en las calles, provocando una apreciable caída de la popularidad del gobierno en el último mes del año 2017. (2018:147)

La reforma de la pauta de movilidad fue *técnicamente* fácil de implementar. Contrariamente, tanto social como políticamente tuvo un costo elevado, y el contexto de sanción de la ley fue altamente turbulento.

La oposición ganó las calles para rechazar el recorte. Las protestas incluyeron a la GCT, las dos CTA (Central de Trabajadores de la Argentina) y varias agrupaciones de

<sup>31</sup> <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/02/09/jubilarse-a-los-65-inalcanzable-para-millones-de-latinoamericanos>

izquierda y sindicatos. La CGT organizó el segundo paro general al gobierno. La oposición kirchnerista y de izquierda también participó de ellas. Esta fue la mayor crisis del gobierno desde que llegó a la Casa Rosada. La crisis se vio agravada por la respuesta oficial, recurriendo de manera indiscriminada al poder coercitivo del Estado para controlar a los manifestantes. La ley se aprobó en este clima de violencia que duró casi una semana. (Freytes y Niedzwiecki, 2018:148)

Puede suponerse que, inicialmente, el Gobierno haya considerado que tal modificación en la fórmula de indexación de los haberes sería políticamente viable de procesar, debido a que implicaba un cambio *muy acotado* y en una dimensión puntual del sistema, la cual podría ser presentada, desde el discurso oficial, como favorable para los adultos mayores. Finalmente quedó demostrado que esto no fue así.

La agenda de cambios que sigue la Argentina en materia previsional se configura como una reforma técnicamente *menor*, aunque con impactos sociales *mayores*.

Tal como antes se señaló, la reforma paramétrica introducida, deja en evidencia un claro sesgo fiscal. Rebossio advierte que es un ajuste que forma parte de un paquete de reformas diseñada para atraer inversiones. Para lograrlo, *el Poder Ejecutivo les propuso a los gobernadores peronistas un pacto fiscal por el que les mantenía los recursos*<sup>32</sup>. Después de esta negociación se consiguió aprobar la reforma<sup>33</sup>.

## El reciente déficit de la ANSES y la viabilización política de la reforma

Hasta el año 2014 la ANSES era superavitaria (Minoldo y Peláez 2018:226). En aquel momento contaba con recursos de origen tanto contributivos (aportes y contribuciones) como no contributivos (tributos de afectación específica, aportes del Tesoro y coparticipación).

El año 2015 constituye un hito en lo referido al financiamiento del sistema debido al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, provocando que la ANSES perdiera los recursos coparticipables correspondientes a las provincias que ganaron el juicio (Minoldo y Peláez 2018:222).

<sup>32</sup> Véase Alejandro Rebossio, ensayo en Revista Anfibia titulado: *Los números de la reforma previsional. Es el gradualismo acelerado, abuela*. En <http://revistaanfibia.com/ensayo/es-el-gradualismo-acelerado-abuela-2/>

<sup>33</sup> Debemos recordar que respecto de la reforma de 1993, Alonso (1998) señaló que implicaba una subordinación de la seguridad social a la estrategia más general de la gestión macroeconómica. En este caso también predomina esa intención.

Posteriormente, en el año 2016, se implementó el Programa Nacional de Reparación Histórica, con la sanción de la Ley 27260. Este consiste en un acuerdo transaccional entre el Estado y el jubilado para actualizar los montos de jubilaciones y pensiones, el cual, claramente, impactó en forma negativa en la evolución de los ingresos del sistema<sup>34</sup>. En torno a ello, el Instituto de Trabajo y Economía afirma que *las medidas de 2016 parecen haber sido tomadas más con un ojo puesto en la gobernabilidad y el impacto electoral, sin tomar en consideración el flujo de recursos que demandarían* (ITE 2017:10).

Por otro lado, uno de los argumentos oficiales esgrimidos para explicar, en parte, el déficit del sistema se encuentra en el envejecimiento de la población. No obstante, al analizar minuciosamente este aspecto, una investigación reciente revela que *el factor vegetativo, es decir el incremento de la población de personas mayores, constituyó un componente marginal en el crecimiento de los egresos del sistema* (Minoldo y Peláez 2018:222). Por ende, los adultos mayores no son los causales del déficit.

En un muy breve lapso, *la ANSES incrementó sus gastos, contrajo sus ingresos y quedó atrapado en un desequilibrio contable que fue usado como factor explicativo del ajuste de las prestaciones* (Minoldo y Peláez 2018:224).

Para el año 2017 la fragilidad del financiamiento del sistema se hizo más evidente, lo cual fue utilizado como argumento para comenzar a implantar socialmente la reforma del mes de diciembre.

Se ha advertido que las reformas estructurales procesadas en los 90 en la región fueron, originalmente, *medidas de emergencia para atenuar la crisis fiscal* (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002:191). Para el caso de la reforma de 1993 en Argentina, Alonso advierte que *la emergencia hiperinflacionaria y la severa crisis fiscal catalizaron a la economía como la prioridad casi excluyente de la agenda pública* (1998:599). A diferencia de ello, la reforma en curso parecería explicarse más bien por una *decisión política* de realizar un ajuste *ex ante* en un sector que, como ha quedado en evidencia, no se encontraba ante una situación de emergencia fiscal. Sin embargo, a nivel discursivo se instaló que la ANSES era deficitaria.

En virtud de lo expuesto, se ha analizado aquí un filtro estructural doméstico que operó de modo contundente para viabilizar políticamente la reforma. En este sentido, la necesidad de reducción del déficit y el planteo de la insustentabilidad del sistema constituyeron las principales premisas que orientaron la medida. Tal filtro doméstico queda institucionalmente reflejado en el Consenso Fiscal firmado por el Poder Ejecutivo y los gobernadores, en noviembre de 2017. Dentro

<sup>34</sup> Según estimaciones del Instituto de Trabajo y Economía, de la Fundación Germán Abdala, el déficit de la ANSES aumentó del 0,4% del PIB en el año 2015 al 1,3% del PIB en 2016 debido principalmente a la implementación de la Reparación Histórica (ITE, 2017: 8).

de los compromisos comunes, respecto del régimen previsional acordaron:

Impulsar inmediatamente, dadas las reformas propuestas en el régimen tributario y en la distribución de recursos públicos, la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público para que ellas se ajusten trimestralmente garantizando aumentos por encima de la evolución de la inflación.

El Consenso fiscal y la reforma previsional son cuestiones que no pueden analizarse separadamente, dado que a cambio del apoyo a la reforma, el Gobierno negoció más fondos para las provincias<sup>35</sup>.

El jefe del bloque opositor, Pichetto, manifestó al votar afirmativamente: *Nos toca la ingrata tarea de votar esta ley porque acompañamos a los gober-*

<sup>35</sup> Si no hay reforma previsional, no hay Pacto Fiscal. La advertencia circuló antes de la sesión del jueves y sirvió, en principio, para que se alcance el ajustadísimo quórum. Pero desde el viernes se convirtió en amenaza. Sin pacto fiscal se cae todo el acuerdo entre Macri y los gobernadores y reaparece lo que fue la mayor amenaza de estos meses: el Fondo del Conurbano y su caja de \$55 mil millones que perderían las provincias. La espada de una cautelar o un fallo a favor de María Eugenia Vidal fue primordial para sentar a todos los gobernadores, peronistas y no peronistas, en la mesa de Rogelio Frigerio a acordar lo que luego se conoció como *consenso fiscal*. Cf. Ibáñez, Diario Clarín 17/12/2017 [https://www.clarin.com/politica/letra-chica-respaldo-gobernadores-reforma-macri\\_0\\_Bywntv4Gz.html](https://www.clarin.com/politica/letra-chica-respaldo-gobernadores-reforma-macri_0_Bywntv4Gz.html)

nadores. Y agregó: *Estas leyes formaron parte del acuerdo, que nadie se haga el distraído porque dentro estaba la cláusula previsional* (Infobae, 29/11/2017)<sup>36</sup>.

Al analizar la reforma de 1993, Alonso advertía que: *la estrategia gubernamental era brindar señales a los mercados. Así se gana reputación política entre los inversores [...] Lanzado a la conquista sistemática del favor de los mercados, el gobierno debió extremar las muestras de que el pasado populista había sido enterrado* (1998:620). Visto de esta perspectiva, la reforma en curso plantea cierto paralelismo con aquella, ya que según la concepción de la coalición gobernante el atraer inversión privada constituye el motor del desarrollo<sup>37</sup>.

Sobre la base de lo expuesto, finalmente se advierte, siguiendo el enfoque de difusión de políticas, en particular los aportes de Meseguer y Gilardi (2008) que es necesario prestar mayor atención a la forma en que interactúan los paradigmas internacionales de difusión con los factores domésticos en el procesamiento de la reforma bajo estudio. Seguramente, estudios posteriores podrán profundizar sobre las características e intensidad de esta compleja interacción.

<sup>36</sup> Responsabilidad fiscal, Consenso fiscal y Reforma previsional fueron los tres proyectos tratados encadenadamente. <https://www.infobae.com/politica/2017/11/29/el-senado-debate-la-reforma-de-las-jubilaciones-y-la-responsabilidad-fiscal/>.

<sup>37</sup> Tomado de Rebossio. <http://revistaanfibia.com/ensayo/es-el-gradualismo-acelerado-abuela-2/>.

## Consecuencias sociales de la reforma

En virtud de lo expuesto en apartados previos, el interrogante que aquí se impone es el siguiente: ¿quién gana y quién pierde con la reforma previsional paramétrica? Como es sabido, la formulación de esta pregunta constituye un clásico de la Ciencia Política contemporánea.

A este respecto, se torna necesario visitar la clasificación prefigurada por Lowi en la década del 60, donde sostiene que las políticas redistributivas son las más radicalizadas, dado que intervienen en cuestiones medulares de alto impacto y sensibilidad social, tales como las relaciones de propiedad, poder y prestigio, de allí que tienden a ser *la arena más tensa y frontalmente conflictiva*. En palabras del autor: *el objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma* (1992:103). Esta afirmación da cuenta del carácter tensional inherente de este tipo de políticas públicas.

Cetrángolo y Folgar anticipaban en diciembre de 2017 que con la nueva fórmula de movilidad de

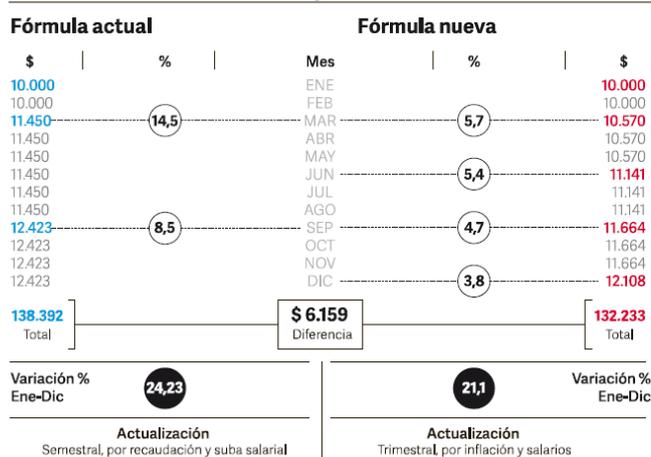
los haberes un jubilado promedio ganaría aproximadamente un 3% menos en todo el año 2018 (perdiendo alrededor de \$6 mil). Estas estimaciones fueron publicadas en una nota del diario Clarín del 12/12/2017, bajo el título *Por qué las jubilaciones quedan rezagadas con la nueva fórmula*<sup>38</sup>.

Sobre la base de las aportaciones realizadas por estos dos economistas, expertos en finanzas públicas, la ciudadanía ha podido dimensionar la pérdida de ingresos aproximados que conllevaría la reforma. Dichas estimaciones fueron las que inicialmente revelaron que la nueva fórmula previsional recortaría el aumento de los haberes y, por tanto, conllevaría incrementos de menor cuantía que los que hubieran correspondido por la pauta de movilidad anterior.

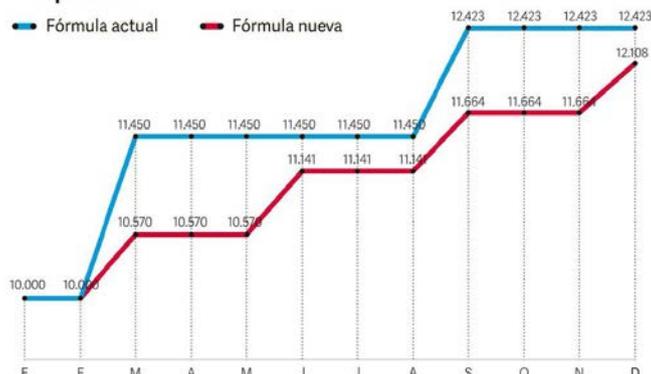
<sup>38</sup> Nota de Ezequiel Burgo. Diario Clarín 12/12/2017. [https://www.clarin.com/economia/jubilaciones-quedan-rezagadas-nueva-formula\\_0\\_HJeRyzOZM.html](https://www.clarin.com/economia/jubilaciones-quedan-rezagadas-nueva-formula_0_HJeRyzOZM.html)

## Gráfico N° 1 Proyección de la evolución de las jubilaciones

### Cómo evolucionarían las jubilaciones • Mes a mes, 2018



### Comparativo



Fuente: Cetrángolo y Folgar 2017 publicado en Diario Clarín 12/12/2017

En esta línea, Arenas de Mesa afirma:

el monto de las prestaciones es inferior al que los beneficiarios recibirían sin esta reforma. Con estas modificaciones se obtiene un mayor control del gasto público en pensiones, pero al mismo tiempo se produce un menor reajuste de las prestaciones, por lo que los ajustes financieros están financiados directamente por los pensionados. Se ha estimado que la modificación de la reajustabilidad de las prestaciones podría alcanzar entre un 3% y un 5% real anual, tanto de ahorro en el gasto previsional como de menores niveles de las prestaciones que otorga la ANSES. (2019:107)

Nuevamente, retomando la pregunta antes expuesta: *¿quiénes pierden con la reforma previsional?*

El universo afectado es muy significativo, debido a que la fórmula de movilidad actualiza múltiples prestaciones, a saber: jubilaciones y pensiones en todos los tramos de haberes<sup>39</sup>, pensiones no contributivas, pensión universal de adulto mayor (PUAM), asignaciones familiares y asignación universal por hijo y embarazo. Por lo tanto, la reforma afecta aproximadamente a 18 millones de personas.

A los efectos de mostrar un indicador representativo del tipo de prestaciones afectadas por la reforma, en lo que respecta a las pensiones no contributivas, se advierte que

son una herramienta establecida por ley para acompañar a grupos vulnerables o es-

peciales. Hay cuatro tipos de pensiones: 1) a las personas incapacitadas en forma total y permanente, 2) a las madres de siete o más hijos, 3) la pensión a la vejez, y 4) las “pensiones graciables” que entrega el Congreso. Estas cuatro categorías suman alrededor de un millón y medio de personas, de las cuales alrededor de un millón son pensiones por invalidez<sup>40</sup>.

Conjuntamente, y sumado a lo antedicho, la pensión universal de adulto mayor (PUAM) creada en el año 2016<sup>41</sup>, viene a reemplazar a las moratorias del período anterior. Desde su creación la PUAM se ha constituido en una puerta de entrada al sistema para los adultos mayores (varones y mujeres) de más de 65 años sin aportes, o con aportes incompletos (por tanto, presumiblemente, los más pobres y vulnerables de nuestra sociedad). Es una prestación no contributiva que presenta entre sus características salientes que el monto a percibir es el 80% del haber mínimo, es incompatible con la percepción de cualquier otro beneficio, y aumenta la edad jubilatoria de la mujer en 5 años (a diferencia de las moratorias que mantenían la edad estatutaria de la mujer). Según ANSES, la cantidad total de beneficiarios ronda los 135 mil (a junio 2019), con un haber medio de \$9.400<sup>42</sup>.

Por consiguiente, puede advertirse que a más de dos años de su puesta en marcha, la PUAM no registra una elevación de la cobertura horizontal que sea significativa. La cantidad total de benefi-

<sup>39</sup> En un apartado previo se explicitó que, al momento de la sanción de la ley, más del 60% de las prestaciones se agolpaban en la mínima.

<sup>40</sup> <https://www.caserosada.gob.ar/%E2%80%A6/39789-pensiones-no-contribut>

<sup>41</sup> Ley 27.260.

<sup>42</sup> <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/pasivos/>

ciarios que incorpora al sistema es baja. Con esta medida se logra separar de modo tajante las prestaciones contributivas de las no contributivas, polarizando por un lado entre los que pudieron completar sus 30 años de aportes, y por otro lado aquellos que no lo hicieron (principalmente los quintiles más bajos de la distribución del ingreso, cuya densidad de aportes es baja). La idea de esquemas claramente diferenciados, sin ningún punto de contacto entre ellos (ni administrativa ni financieramente) ha sido recomendada recurrentemente por los organismos internacionales.

En virtud de considerar que la lógica de las moratorias previsionales relativiza el principio contributivo, lo cual implica combinar diseños que para algunos sectores nunca debieron mezclarse, fue que en pos de esta premisa se crea la PUAM. En el entendimiento que predominó en la coalición gobernante, a partir de esta medida se podía *abrir las puertas* a los adultos mayores con baja densidad de aportes, sin que eso implicara *dejarlos ingresar* al sistema previsional ordinario. Para el 2016, la ley de la última moratoria estaría vencida,<sup>43</sup> con lo cual no sería posible sostener *políticamente* que las puertas del sistema se mantuvieran cerradas (de allí en más) para los sectores más desfavorecidos (sin aportes o con pocos años), por tanto, la *apuesta política* pasó por priorizar cierta dosis de legitimidad social<sup>44</sup>, y el mecanismo adoptado fue la PUAM, aunque

la misma restrinja derechos<sup>45</sup>, no reconozca los años de aportes efectuados<sup>46</sup>, y diferencie las formas de acceso al sistema.

Retomando lo señalado antes respecto del impacto de la reforma previsional en las condiciones de vida de los adultos mayores, algunos indicadores evidencian la gravedad del problema. Por un lado, a mediados del año 2018 (mes de agosto), el organismo oficial de estadísticas de la Nación (INDEC) estimó que la línea de indigencia era de \$8.347 pesos, mientras que la jubilación mínima en el mismo período se ubicaba en \$8.637 pesos. Por otro lado, la inflación acumulada desde diciembre de 2017 a diciembre de 2018 provocó que el haber previsional disminuyera estrepitosamente su poder adquisitivo cerca de 20 puntos porcentuales. Según datos de CEPAL (2019) la inflación se aceleró al 45,9% interanual en octubre de 2018. En el acumulado a octubre, las jubilaciones cayeron un 6,2% interanual en términos reales.

En la misma línea, debe considerarse el aporte realizado por la Defensoría de la Tercera Edad, al estimar el costo de la canasta para personas mayores, calculando que en abril de 2019 la misma rondaba los \$30.524, cuando el haber mínimo a igual período alcanzaba los \$10.410 y era percibido por el 64% de los jubilados. Ello implica que más del 60% de los jubilados se encuentran lejos de cubrir una canasta apropiada para su edad.

Por consiguiente, tal como se desprende de los párrafos anteriores, la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones afecta, mayoritariamente, a los más pobres de nuestra sociedad. Lo hasta aquí expuesto evidencia la transformación de la pauta de redistribución de recursos vigente por nuestros días.

<sup>43</sup> La Ley 27.260 que crea la PUAM, prorroga por tres años la Ley 26970 (la última moratoria, sancionada en 2014, la cual preveía su finalización en 2016, es decir inicialmente tenía sólo una vigencia de dos años). Aún habiendo prorrogado la fecha de vigencia de la Ley por tres años, lo cierto es que operativamente los adultos mayores sin aportes posteriores al año 2003 sólo podían beneficiarse con 29 años de aportes en el año 2016, conllevando de modo ínsito una tendencia decreciente en años de aportes para contabilizar a su favor, y por tanto, perdiendo efectividad en el objetivo de ingresar nuevos jubilados sin aportes al sistema.

<sup>44</sup> Véase al respecto el trabajo de Corsiglia Mura (2017) sobre los debates abiertos respecto de la legitimidad social de las moratorias.

<sup>45</sup> La PUAM es personalísima (no es heredable por el cónyuge) y además el titular no podrá percibir ninguna otra jubilación o pensión de un organismo nacional o de cajas o institutos provinciales o municipales, ni seguro de desempleo.

<sup>46</sup> Es decir que el adulto mayor puede tener 10, 15 o 25 años de aportes efectuados y no serán reconocidos en el cálculo de su prestación, ya que la PUAM paga el 80% del haber mínimo a todos por igual.

## Conclusiones

Este trabajo analizó la coexistencia de paradigmas transnacionales que imperan actualmente en materia de reformas de política social, junto con los filtros domésticos que operan en cada caso en particular para procesar dichas reformas. Por ello, examinó, en el caso bajo estudio, los factores tanto exógenos como endógenos que explican la pauta que siguió la Argentina y, en particular, dar cuenta de la nueva orientación que adopta la política previsional contemporánea.

Investigaciones futuras podrán profundizar en las *motivaciones últimas* que expliquen el comportamiento del actor estatal, en particular respondiendo por qué de todas las políticas públicas se *priorizó* la política previsional para el ajuste. Es ampliamente sabido que es la más densa en términos de recursos y, a su vez, una de las más sensibles en el imaginario social argentino<sup>47</sup>.<sup>48</sup> Aquí el interrogante cobra especial significación, debido al patrón específico de tiempo y secuencia en que se desarrolla la reforma, es decir *después* de haber transitado la experiencia histórica de privatización en los '90, con las consecuencias sociales desfavorables que la misma provocó, y el elevado grado de consenso respecto de ello.

Directamente vinculado, se desprende otro interrogante: ¿acaso los costos políticos, percibidos en ese momento por la coalición gobernante, fueron subestimados?. Aproximando una respuesta, quizá los costos políticos eran imprevisibles, dado que la implementación de la Reparación Histórica (un año antes) benefició al sector -principalmente a los haberes más elevados-, lo que *compensaría*, en parte, el ajuste de la reforma en curso, desde la perspectiva del decisor político. Investigaciones futuras en esta línea podrán abordar la complejidad que estos procesos entrañan.

Las reformas paramétricas, podrían ser presentadas como una herramienta políticamente neutra, pero lo cierto es que no lo son. La reforma bajo estudio no puede ser reducida a una dimensión puramente "técnica", a menos que se niegue su carácter profundamente ético-político. En este sentido, las reformas implican una suerte de *ejerc*

*cicio redistributivo*, dado que en cierta forma proceden estableciendo ganadores y perdedores en tal proceso (Subirats *et al.*, 2010). El ajuste del gasto social, visto como procedimiento puramente técnico, diseñado e implementado por expertos, lo que hace es cambiar prioridades y, como es sabido, toda priorización y jerarquización es esencialmente ético-política.

En este campo de política social, la prioridad en bajar el gasto altera constitutivamente la prestación previsional (la materialidad o soporte básico de la seguridad social), socavando su capacidad protectora. A este respecto, es fundamental recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha asumido una consideración particularmente cuidadosa de los derechos en materia de previsión social, asimilando los beneficios previsionales al derecho alimentario, y enfatizando que tienden a la cobertura de los riesgos de subsistencia y ancianidad, que se hacen manifiestos en los momentos de la vida en que la ayuda es más necesaria (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2009:88). En este sentido, vale destacar que en lo que respecta a la intensidad de la prestación, el *umbral* del bien protegido jurídicamente cobra especial significación (Gamallo, 2009).

Al comenzar este trabajo se planteó una diferenciación conceptual entre reformas previsionales de tipo estructurales y aquellas de tipo paramétricas. Si bien la reforma que aquí se analiza integra las de segundo tipo, es importante subrayar el aprendizaje social que nos deja: aunque esta reforma no constituya una reforma estructural de orientación pro-mercado, tal como en la década del 90, igualmente vimos cómo una reforma paramétrica puede provocar impactos negativos y redistribuciones regresivas en el ingreso y, por ende, afectar el bienestar de los adultos mayores. En este sentido, el aprendizaje social pasa por identificar cómo una modificación técnicamente menor contiene impactos de intensidad variable. Esto exhibe la dificultad de identificar claramente los niveles de impacto de las políticas sociales. Las interdependencias, las escalas, la retroalimentación, la incertidumbre, la indeterminación, todo ello refleja la elevada complejidad de *intervenir en lo social*.

Finalmente, este trabajo intentó evidenciar el impacto negativo que provocó la reforma en el bienestar de los grupos sociales más vulnerables, disminuyendo la capacidad protectora del Estado argentino y, sumado a ello, erosionando la dimensión ética.

<sup>47</sup> Consideremos, también, que se trata de un sector de la población mayormente no organizado, ni sindicalizado formalmente aún, que además brindó fuerte apoyo electoral, lo que quizá explique en parte, por qué resultaba viable priorizar este campo de la política social para el ajuste, desde la lógica del actor estatal.

<sup>48</sup> Por otra parte, para evidenciar la complejidad, no debemos olvidar que la sanción de esta ley motivó el segundo paro general que la CGT le hizo al Gobierno, y se dio en un contexto de fuertes enfrentamientos.

## Bibliografía

- Alonso, G. (1998) "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina". *Desarrollo Económico*, N° 150, pp. 595-626. Buenos Aires.
- Amaglobeli, D., Chai, H., Dabla-Norris, E., Dybczak, K., Soto, M. y TIEMAN, A. (2019). *The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World*. International Monetary Fund.
- ANSES (2011). *Caracterización del fondo de garantía de sustentabilidad del SIPA*. Observatorio de la Seguridad Social de ANSES. Buenos Aires.
- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL, N° 159.
- ARZA, C. (2009). Back to the State: Pension fund nationalization in Argentina. Documento de Trabajo No. 72. Centro de Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas (Ciepp): Buenos Aires. Diciembre.
- (2010). "La política previsional (1944-2002): De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficiarios". En *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Banco Mundial (2014). *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Buenos Aires. Banco Mundial.
- (2018). *Ajuste fiscal en América latina y el caribe: ¿costos en el corto plazo, beneficios en el largo? Informe Semestral Oficina del Economista Jefe Regional*. Abril.
- Bertranou, F. (coord.) (2010). "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares". Buenos Aires: Oficina de la OIT.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- BID/OCDE/BM (2015). *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bustelo, E. (2008). "La política social sin política". *Encuentro Internacional Políticas Sociales e Institucionalidad Pública*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- CEPAL (2019). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018*. Santiago de Chile.
- CIFRA (2009). "La evolución del sistema previsional argentino". *Documento de trabajo N° 2*. Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos.
- (2017). *Una visión general sobre la reforma previsional*. Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos.
- Corsiglia Mura, L. (2017). "¿La jubilación como derecho? Los debates que los Planes de Inclusión Previsional dejaron pendientes". *Cuestiones de Sociología*, N° 17. Universidad Nacional de La Plata: Memoria académica.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2009). *Movilidad jubilatoria*. Buenos Aires.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999). "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa". *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 154.
- Cotlear, D. (2011). *Envejecimiento de la población: está preparada América Latina?* Washington: Banco Mundial.
- Di Costa, V. (2007). "La previsión social en la agenda: reflexiones en torno a la visualización de nuevos sujetos sociales". *8º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Organizado por Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo*. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.
- FIAP (2018). *Notas de pensiones. Insostenibilidad de los sistemas públicos de reparto: Los casos de Colombia, Argentina y Brasil*. N° 29. Septiembre.
- Filgueira, F. y Martínez Franzoni, J. (2002). "Paradigmas globales y filtros domésticos: Las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina.". *Revista de Ciencias Económicas*, Vol. XVIII, pp. 191-215.
- FMI (2016). *Argentina 2016 Article IV Consultation, Country Report N° 16/346*. Washington: International Monetary Fund, Western Hemisphere Dept.
- Freytes, C. y Niedzwiecki, S. (2018). "Argentina 2017: la dinámica intertemporal de la restructuración económica". *Revista de Ciencia Política*, 38, N° 2 pp. 125-158.
- Gamallo, G. (2009). "Problemas conceptuales de los derechos sociales". *Escenarios. Revista Institucional de la Facultad de Trabajo Social*. Año 9, N° 14, pp. 43 a 55. Universidad Nacional de La Plata / Espacio Editorial.
- ITE (Instituto de Trabajo y Economía) (2017). "La sostenibilidad de la ANSES en el centro del debate". *Notas de Economía*, N° 16. Fundación Germán Abdala.
- Lowi, T. (1992). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas*. Buenos Aires: Porrúa.

- Mesa Lago, C. (1999). "Política y reforma de la seguridad social en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*, N° 160. Marzo-Abril. pp. 133-150.
- (2002). "La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América Latina: modelos, características, resultados y lecciones". *Economía y Sociedad*, N° 19, Mayo-Agosto, pp. 75-92.
- (2009). "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política". *Serie Políticas Sociales*, N° 150, CEPAL, Santiago de Chile.
- Meseguer, C. y Gilardi, F. (2008). "Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas". *Política y Gobierno*, Vol. XV, pp. 315-351.
- Minoldo, S. y Peláez, E. (2018). "Retos de la seguridad social Argentina en el siglo XXI". En Rodríguez y Vommaro (coord.) *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*. CLACSO-CLATE.
- Moreno, L. (2004). "Reforma y reestructuración del Estado del Bienestar en la Unión Europea". *Documento de trabajo 04-09*. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- OCDE (2017). *Estudios económicos de la OCDE. Argentina. Estudio económico multidimensional*.
- OIT (2011). "Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa". *Conferencia Internacional del Trabajo*, 100° reunión. Informe VI. Ginebra.
- Pierson, P. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2, junio.
- Repetto, F. y Andrenacci, L. (2006). "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina". En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. UNGS-Prometeo.
- Repetto, F. y Chudnovsky, M. (2009). "Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista". En Quiroga, Canzani, y Ensignia (comp.) *Consenso Progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Chile: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales Fundación Friedrich Ebert.
- Rofman, R. y Oliveri, M. (2011). "Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina". *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, N° 6. Banco Mundial.
- Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013). *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. Washington: Banco Mundial.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., (2010). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.