



**Facultad de Trabajo Social**  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



# **Carrera de Especialización en Políticas Sociales**

## **TRABAJO INTEGRADOR FINAL**

### **Políticas de inclusión social y sentidos de ciudadanía.**

*El caso de los Planes de Inclusión Previsional desde la perspectiva  
de sus destinatarios*

**Alumna: Lucía Corsiglia Mura**

**Director: Juan Ignacio Lozano**

Fecha de Presentación: Octubre de 2016

## Índice:

- I- **Introducción**- página 4
  - II- **Algunas consideraciones metodológicas y epistemológicas.**- página 7-9
  - III- **Enfoques y conceptos:** (Desde dónde entender las Políticas Sociales- Lo específico de las políticas previsionales- De exclusiones e inclusiones- Sobre ciudadanías y derechos)- página 10-22
  - IV- **Haciendo un poco de Historia. El derecho a la inclusión previsional dentro del campo de las políticas sociales en Argentina** (De los orígenes a los 90- La reforma neoliberal- Crisis, Post-neoliberalismo y la reforma de la reforma)- páginas 23-29
  - V- **Ejes de las Políticas previsionales recientes. Implementaciones, debates regionales y paradigmas.** (Políticas para personas mayores en la región- Planes de Inclusión Previsional- La ciudadanía y la inclusión como debates públicos a partir de los PIP)- páginas 30-36
  - VI- **Rastreado sentidos** (Las trayectorias hacia la jubilación por moratoria- Lecturas individuales de factores estructurales- ¿Derecho para quiénes? - La inclusión previsional, ¿incluye a los debates de la inclusión?- La percepción de la información acerca de la Inclusión Previsional- De cambios y modelos- Inclusión, gracias a Dios. El desacuerdo con la propia inclusión.) – páginas 37-50
  - VII- **Conclusiones- Sobre novedosos procesos de inclusión con viejas matrices de ciudadanía** (Recuperando los debates sobre políticas sociales, inclusiones y ciudadanías- La Jubilación ¿vívida como un derecho?- Los ámbitos de la construcción de los sentidos- La apropiación (y reproducción) de los sentidos hegemónicos- ¿Políticas de ciudadanización?- páginas 51-61
- Post Scriptum- Una lectura acerca de las transformaciones que comienzan a des-hacer la contra-reforma previsional.**- páginas 62- 71
- Bibliografía**- páginas 72-76

## Nota aclaratoria sobre los modos de la escritura:

A lo largo de este trabajo para la aprobación de la Carrera de Especialización, a pesar de ser de producción individual, se utilizará en la redacción la primera persona del plural. Esto no porque busque diluir la responsabilidad de todo lo que aquí se dice, que corre expresamente por mi cuenta, sino porque indiscutiblemente los momentos y dimensiones de producción de saber de

los que derivan este escrito, son producto de procesos que me exceden por completo en términos individuales. La producción de conocimientos siempre es colectiva. Y en este caso en particular, son innegables las múltiples huellas de saberes aprendidos y aprehendidos en mi participación laboral, en la experiencia adquirida en los ámbitos académicos de esta Carrera y otros espacios académicos y de investigación en las que participo; o por la simple pertenencia a la comunidad política dentro de la que me inscribo y en la que tramito mis propias significaciones. Quiero agradecer especialmente a Graciano Braganza, por haber reflexionado conmigo sobre esto, además de por la lectura y los comentarios.

Por otro lado, en muchas ocasiones se hará uso de la persona masculina como genérico universal. Esto, no porque se desconozca el condicionante de género que esta utilización conlleva, sino porque a los fines de la fluidez gramatical, no siempre resulta posible especificar la figura femenina y masculina.

### **Resumen:**

En este trabajo final, vamos a desarrollar algunas preguntas acerca de las significaciones que se han venido construyendo en los últimos años, alrededor de las nociones de inclusión y ciudadanía en relación a las políticas sociales. En especial, lo haremos explorando la identificación de sentidos que se actualizan, tensionan, enuncian y encarnan, en sujetos que son alcanzados por una de las políticas sociales de inclusión y extensión de derechos que -por diversos motivos- parecen ser de las más relevantes en muchas décadas; las políticas de Inclusión Previsional.

Estas políticas, implementadas desde por lo menos el año 2005 en nuestro país, habilitaron el acceso a derechos a poblaciones tradicionalmente excluidas de la seguridad social, e instalaron el debate en las agendas públicas mediáticas, en las agendas estatales y en los debates cotidianos de millones de destinatarios de políticas. ¿Quiénes son los sujetos con derechos? ¿Y a cuáles derechos tienen derecho?. El tensionado universo de disputas en torno a estas preguntas, no hace sino abrir el debate acerca de la ciudadanía. ¿Quiénes son los sujetos adultos mayores con derecho a ser protegidos socialmente?

Aquí, buscaremos respuestas a éstos interrogantes, desde la óptica de los destinatarios. En un contexto en el cual, el Estado tuvo una capacidad inclusiva que, podríamos decir, excedió incluso los marcos de las demandas socialmente movilizadas; los supuestos que guiaron esta investigación, imaginaban mucho menos potencia a la hora de la promoción y consolidación de nuevos sentidos de ciudadanía en los sujetos que ahora, pasaban a ser incluidos a la órbita de los derechos.

### **Palabras Clave:**

Políticas Sociales- Planes de Inclusión Previsional- sentidos de Ciudadanía- Derechos

## Introducción

En este trabajo final, vamos a desarrollar algunas preguntas acerca de las significaciones que se han venido construyendo en los últimos años, alrededor de las nociones de inclusión y ciudadanía en relación a las políticas sociales. Es necesario aclarar que, entre el momento en que iniciábamos a explorar estas inquietudes y la actualidad, ha habido, en la Argentina, cambios políticos de gran envergadura. Todo indica que la investigación que aquí desarrollamos, comienza a ser más parte del pasado que del presente, ante la avanzada de proyectos de transformación del sistema previsional. La recientemente sancionada Ley –que el actual oficialismo denomina de “Reparación Histórica”- promueve para el futuro inmediato giros radicales en algunos de los parámetros que abordaremos en este trabajo. De este modo, pareciera que estamos frente a una bisagra en la que, el clima de época abierto a principios de Siglo XXI y que impregnó a las políticas que en este trabajo se mencionan y a los sentidos de la inclusión y la ciudadanía que tensionan los interrogantes que aquí exploramos, se prestan a la re-discusión. Cuando menos, desde quienes ahora detentan la gestión de gobierno.

Así, y aún a riesgo de estar escribiendo en un tiempo presente que está deviniendo vertiginosamente en pasado, trataremos de desarrollar algunas preguntas que, si antes nos resultaban relevantes desde un punto de vista académico y político, ahora además, parecen indispensables para el análisis epocal de las transformaciones en curso.

Los interrogantes que aquí abordaremos, se centran especialmente en la búsqueda e identificación de los sentidos acerca de la ciudadanía que se actualizan, tensionan, enuncian y encarnan, en sujetos que son alcanzados por una de las políticas sociales de inclusión y extensión de derechos que -por diversos motivos- parecen ser de las más relevantes en muchas décadas. Las políticas de inclusión previsional.

¿Y por qué pensar los debates sobre ciudadanía a través de la Inclusión Previsional?. Las políticas previsionales han sido históricamente, uno de los componentes claves de las políticas sociales y de la seguridad social. Aquello que, por decirlo de modo sencillo, viene a dar cuenta del paraguas de protección que los diferentes miembros de la comunidad tienen ante determinadas contingencias. De allí, que las políticas sociales, los formatos distintos que asumen, sus diferentes prestaciones y sus discursos legitimatorios, constituyen una parte consustancial de la conformación histórica del orden social. En las páginas que siguen lo desarrollaremos en mayor detalle, pero podemos ir adelantando que las diferentes políticas previsionales indican una de las dimensiones en que una sociedad asigna el derecho a sus miembros -adultos mayores en este caso- a sentirse parte.

En el fondo, ronda la pregunta por las diferentes maneras de concebir la pertenencia a la comunidad política. ¿Quiénes son los sujetos con derechos? ¿Y a cuáles derechos tienen derecho?. El tensionado universo de disputas en torno a estas preguntas, no hace sino abrir el

debate acerca de la ciudadanía. ¿Quiénes son los sujetos adultos mayores con derecho a ser protegidos socialmente?. ¿Todos los adultos mayores? ¿Algunos? ¿Cuáles?.

Las políticas de Inclusión Previsional que se implementaron desde por lo menos el año 2005 en nuestro país, habilitaron el acceso a derechos a poblaciones tradicionalmente excluidas de esta cobertura, e instalaron el debate en las agendas públicas mediáticas, en las agendas estatales y en los debates cotidianos de millones de destinatarios de políticas. ¿Tienen derecho las amas de casa que son adultas mayores a tener una jubilación? ¿Tienen derecho aquellos que fueron trabajadores de la economía informal? ¿Y los que fueron desocupados? ¿Y aquellos que tuvieron trayectorias vitales como inactivos<sup>1</sup>? ¿Cuál es la frontera que divide a aquellos que tienen derecho de los que no? ¿Quién y cómo define esa frontera? ¿Cómo, cuándo y por qué esa frontera se transforma?

Aunque los debates sobre las preguntas recién enunciadas no están en absoluto cerrados en nuestra sociedad, muchos de estos interrogantes tuvieron una respuesta de hecho a partir de la implementación del primer Plan de Inclusión Previsional (PIP) con la vigencia de la Ley 25.994, entre los años 2005 y 2007. Todos aquellos que quedaron dentro de los parámetros temporales establecidos en esa Ley y que tenían la edad jubilatoria pero no la totalidad de aportes requeridos, pudieron jubilarse a través de un plan de moratoria que tuvo una impactante efectividad inclusiva. A partir del mismo, se incluyeron a la prestación previsional más de 2.5 millones de personas, con idénticas prestaciones que el resto de los jubilados y jubiladas. En el año 2014, se habilitó una nueva Ley de Inclusión Previsional que aún está vigente. En esta segunda etapa del PIP se prevé la inclusión de más de 500 mil nuevos jubilados y jubiladas. A partir de estas medidas, nuestro país transformó radicalmente su situación de cobertura previsional alcanzando una extensión inédita

Ahora bien -y aquí radica el corazón del interrogante de este Trabajo de Especialización- ¿cómo es experimentada esta enorme transformación del sistema previsional argentino, que extendió derechos como nunca antes se había hecho, en aquellos que son alcanzados por su cobertura?. ¿Cómo viven y significan los y las jubilados por moratoria su proceso de ser considerados sujetos con derechos?

Esta investigación se inició con un supuesto subyacente. A raíz de mi inscripción laboral como trabajadora profesional del INSSJP-Pami<sup>2</sup>, tenía la percepción de que, más allá de la premisa de que el Estado –por múltiples dispositivos de poder simbólico- tiene la capacidad de impactar en

---

<sup>1</sup> Las clasificaciones sociodemográficas típicas separan a las personas en aquellas consideradas como Población Económicamente Activa (PEA) con lo que se designa en nuestro país a las personas entre 16 y 59 años que trabajan o buscan trabajo; y como Población Económicamente Inactiva, donde se incluye a los niños, los adultos mayores y las personas jóvenes y adultas que no trabajan, ni buscan trabajo.

<sup>2</sup> El INSSJP-Pami es la obra social que cobija al grueso de los jubilados y jubiladas del ANSES, incluidos todos los casos de jubilación por moratoria.

la subjetividad de las personas (Bourdieu, 1993); las transformaciones en la política previsional que se vienen señalando, habrían tenido poca capacidad de saldar las preguntas enunciadas párrafos arriba. Nos interrogábamos hace unas líneas, por la definición de los derechos, sus destinatarios y las fronteras que dividen a aquellos que quedan incluidos de los que no. Es decir, nos interrogábamos por las matrices de la ciudadanía. El recorrido de investigación inició con innumerables dudas acerca de la sedimentación de nuevas significaciones al respecto, incluso, en los propios destinatarios de esta política de inclusión. Por ello, en este trabajo de especialización, además de reconstruir algunos debates teóricos y de indagar sobre la historicidad de esta política social, se recurrió como insumo principal, a las propias voces de estos nuevos jubilados y jubiladas, para -a partir de ellas- preguntarnos qué sentidos atribuyen estos nuevos sujetos con derechos, a su propia experiencia de inclusión.

## II

### Algunas consideraciones metodológicas y epistemológicas

Este es un trabajo exploratorio y no representativo, sobre un aspecto de la inclusión previsional que se encuentra muy poco desarrollado en la bibliografía específica. En la literatura consultada, existen avances en investigaciones acerca de las políticas de inclusión previsional sobre todo en términos de impactos cuantitativos, de efectos en condiciones socioeconómicas - ya sean generales en cuanto a capacidad de construcción de demanda agregada, o en cuanto a las implicancias distributivas según quintiles (Rofman y otros, 2010; Pautassi y otros, 2011) y según grupos sociodemográficos (Groisman, F y otros, 2011; Pautassi y otros, 2011; Mesa Lago, 2010). También hay algunos estudios que abordan los procesos de institucionalidad en juego a partir de estas políticas, en especial, los análisis sobre la performance de la ANSES como institución central de implementación de políticas de redistribución e inclusión (Costa, Curcio y Grushka, 2014). Así mismo, en el marco de la bibliografía sobre políticas sociales, hay algunos estudios acerca de las transformaciones de las políticas previsionales en términos más genéricos (Mesa Lago, 2010; Bertranau, 2011; Danani e Hintze, 2011). Ahora bien, en la vasta bibliografía consultada, prácticamente no se encontró materiales que aborden la construcción de sentidos en los destinatarios. Para indagar eso, además de recurrir a una revisión de literatura específica y a fuentes secundarias, basamos las conclusiones que aquí se presentan en las propias voces de jubilados y jubiladas por moratoria.

De este modo, y dado que lo que buscamos es la reconstrucción de sentidos, desarrollamos un abordaje de tipo cualitativo. Demás está decir que, al trabajar en el campo de las significaciones, se apela a una particular lectura sobre la comprensión de la realidad social, donde ésta no puede ser entendida como una traslación directa de lo epifenoménico. Aquí, la realidad social será comprendida a través de la mediación de una serie de construcciones simbólicas imaginarias, que engloban conjuntos de figuras, percepciones, significados, imágenes y actitudes que los individuos comparten en relación a ellos mismos y a los fenómenos del mundo circundante y que tienen una larga perdurabilidad e inercia<sup>3</sup>. Para acceder a estas significaciones, se recurrió a la entrevista en profundidad como técnica principal de recolección de datos, sumando también cuando fue necesario, el recurso a la aplicación de entrevistas grupales no estructuradas. Cabe mencionar, que las entrevistas no estructuradas o en profundidad facilitan justamente indagar, a través de la puesta en palabras por los propios investigados, sobre significaciones, opiniones, imágenes, representaciones o teorías implícitas que poseen los actores sociales.

---

<sup>3</sup> Esta noción es tributaria de la categoría imaginario social de Castoriadis a través de la cual, el autor engloba figuras/formas/imágenes de aquello que los sujetos llamamos "realidad" en un momento histórico social determinado y que supone que esta "realidad" es construida, interpretada, leída por cada sujeto inmerso en sociedad. En una intersección entre lo social y lo individual, los imaginarios sociales tienen la capacidad de construir un orden de sentido, una producción de significaciones colectivas, que a la vez, operan (sin que esto signifique una determinación en términos absolutos) en la conformación de subjetividades.

El trabajo de campo se desarrolló en dos instancias, con una primera serie de entrevistas individuales y grupales realizadas en los meses de Junio y Julio de 2014 y otra segunda serie realizada en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2015. Para la selección de casos, se conformó una muestra intencional, no representativa, seleccionada a partir de los contactos propios y de otros contactos derivados por informantes clave. La muestra incorporó un total de 20 casos, entre los que se contó con jubilados y jubiladas tanto de la primera, como de la segunda moratoria. Todos los entrevistados eran habitantes de la ciudad de La Plata.

Por su parte, vale la pena explicitar algunas alertas epistemológicas que hacen a las estrategias de abordaje construidas. Por un lado, los jubilados y jubiladas por moratoria están lejos de conformar en sí mismos un grupo o una clase. Lo único que los unifica en tanto categoría sociológica, es el corte etareo y la modalidad de acceso a su prestación previsional, manteniendo entre ellos un sin número de diferencias en sus trayectorias de vida, intereses, motivaciones, filiaciones ideológicas, etc.

Por otro lado, al momento de hacer el trabajo de campo, debimos sortear un desafío teórico de relevancia: la operacionalización de las categorías a utilizar. Ni ciudadanía, ni inclusión, son categorías que cuenten con un referente empírico que resulte evidente. De este modo, la búsqueda de significaciones, debió incluir el esfuerzo de traducción de las experiencias narradas por nuestros entrevistados, a indicadores de estos conceptos.

Asimismo, buscar los sentidos de la inclusión y las dimensiones de ciudadanía que pudieran derivar de la experiencia presente de estos sujetos, ahora considerados con derecho a la seguridad social, implicaba tener en cuenta que, tanto la inclusión como la ciudadanía, se articulan como sentidos dentro de un universo de significaciones y experiencias que no anidan sólo en el plano de la experiencia individual de cada uno. Además, ninguna de estas dimensiones se agota en la experiencia puntual de la percepción de una jubilación. El proceso de significación de esta novedad debe ser comprendido desde una mirada contextualizada en una producción de sentidos más amplia.

Definitivamente el cambio de condiciones de acceso al bienestar<sup>4</sup> que la sociedad Argentina ha vivido en la mayor parte de la primer década y media de este siglo, tiene muchas más facetas que la mera incorporación de franjas importantes de los sectores populares al derecho previsional. En contraste con las experiencias sufridas en el marco de la aplicación de políticas neoliberales, las políticas sociales de los últimos diez años, se fueron complementando con un abanico de intervenciones y discursos insertos en una lógica de recuperación de la presencia estatal en el campo de lo social. Desde la clara recuperación del mercado de trabajo, la mejoría

---

4 Me interesa aquí incorporar una mirada del bienestar que, a su vez, trascienda la mera distribución de ingresos.



en las condiciones de vida, o la reconstrucción de infraestructura social; hasta la enunciación de prestaciones sociales en términos de derechos, se observa que las condiciones estructurales que han enmarcado la experiencia del acceso a la jubilación, se encontraban sustancialmente transformadas respecto de su situación inmediatamente anterior.

Así entonces, el desafío metodológico se centró en la búsqueda de herramientas que identificaran las huellas particulares de las propias experiencias subjetivantes de los entrevistados, a la luz de la implementación de esta política social.

### III

#### **Enfoques y conceptos**

Las categorías teóricas claves que se pondrán en juego en esta investigación serán las de inclusión y ciudadanía. Como venimos adelantando, se entiende que ambas son, de hecho, re-articuladas en la experiencia de los sujetos alcanzados por la implementación de los planes de inclusión previsional (PIP). Y, como ya se introdujo, aquí nos interesa especialmente indagar en el proceso de construcción de sentidos que los nuevos y nuevas jubiladas por moratoria, construyen alrededor de las mismas.

Es claro que, como gran parte de las categorías teóricas utilizadas en ciencias sociales, las que aquí trabajaremos acarrearán serias dificultades de precisión y polisemia. Además por supuesto, de ser términos que no sólo tienen acepciones del campo académico, sino que circulan en los lenguajes cotidianos asumiendo distintos usos, valores y contenidos. En particular, se trata de nociones que tienen una fuerte carga semántica en la construcción de sentidos políticos. Conceptos como inclusión y ciudadanía, asociados a su vez a la noción de derechos, tienen una historicidad propia, arrastran fuertes tensiones y conflictos por su significación, invocan imaginarios, construyen y disputan hegemonías. Trataremos aquí de rasgar un poco en su superficie.

Por su parte, y dado que abordaremos estos interrogantes a partir de una política social específica, inscripta a su vez, dentro del campo de las políticas previsionales, nos detendremos también en esta sección a explicitar brevemente desde qué enfoque lo hacemos.

#### **Desde dónde entender las Políticas Sociales**

La mirada que aquí sostenemos conceptualiza a las políticas sociales como parte de las políticas públicas y, en ese marco, dentro de los lineamientos generales de la forma asumida por el Estado<sup>5</sup> en un tiempo histórico concreto<sup>6</sup>.

---

5 Si bien las políticas públicas no se agotan en el campo de lo estatal, como bien hemos aprendido en la década del 90 con un enorme despliegue de políticas públicas en el ámbito de la sociedad civil y un avance de la oenegización (Colussi, 2010); sostendré que el Estado resulta siempre un actor indiscutible en la organización del campo de las políticas (aunque más no sea en el plano de la regulación y normatización).

6 Por su parte, tal como sostiene Gimenez, (1986:41) el Estado no será entendido como “*una substancia inmutable y transhistórica, susceptible de una definición esencialista*”; sino desde una mirada gramsciana, donde aparece como resultante de un *mix* de coerción y consenso. Así, pensaremos al Estado como la cristalización de un momento en la correlación de fuerzas, arena de disputa y atravesado por la constante presencia de conflictos. La forma que asume, al igual que los tipos de intervenciones (políticas) que despliega, son entonces resultado contingente e histórico de los procesos conflictivos que atraviesan al orden social

Así, comenzamos por decir que en el contexto regional, y en nuestro país en particular, el SXXI arrancó en su primera década y media, reformulando la mirada predominante acerca de los roles que el Estado debía asumir. En la conformación de lo que algunos autores han llamado post-neoliberalismo<sup>7</sup>, el Estado reconfiguró sus formas de intervención, así como sus formas de construcción de discursos legitimatorios. De allí, que las políticas en general –y las políticas sociales en especial para lo que aquí nos interesa- hayan visto un proceso de transformación muy relevante. En el caso de las políticas sociales, encontramos una serie de debates destacados en torno al avance de un enfoque de derechos como paradigma ordenador que cobró fuerza respecto de los enfoques anteriores.

Las políticas sociales se fueron reconfigurando y esto, nos hace reflexionar acerca de las claves en las que cada sociedad piensa los límites tolerables de su desigualdad. Dice Andrenacci (2006: 46), que las variaciones de la intervención social *“nos invitan a asociar a la política social con los modos con que las sociedades diseñan las formas de pertenencia de los sujetos”* entendiendo con esto los *“procesos de inscripción de los sujetos en la organización social a través de la cual se obtiene no sólo ‘un lugar’ físico y simbólico, sino también el derecho a ser sostenido”*.

Así, lo que queda contenido dentro del concepto política social (las áreas de intervención, los sujetos destinatarios, el carácter excepcional o regular de su pertinencia, etc.) son definiciones que varían históricamente y de una sociedad a otra. Y lejos de ser meras intervenciones técnicas y neutrales, tienen una enorme performatividad política, dado que su tarea es la *“producción de condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal”* (Belmartino, Levin y Repetto, 2001: 53). Las políticas sociales incluyen entonces a las intervenciones públicas que *“regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales) y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos”* (Andrenacci y Repetto, 2006 : 2). En este punto, parece necesario enfatizar en que las políticas sociales no sólo hay que entenderlas como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícitas, naturalizando

---

7 El concepto de post-neoliberalismo es de difícil definición positiva. En principio, lo describiré como una suerte de nueva configuración de las relaciones de poder entre las clases sociales, con la conformación de bloques sociales dirigentes de tipo *sui generis* que habilitaron condiciones más favorables a las fuerzas populares. Una definición posible, es la de Thwaites Rey (2010: 30) que utiliza esta categoría para nombrar a *“gobiernos que, en conjunto y al margen de sus notables matices, pueden llamarse ‘pos-neoliberales’ y que expresan correlaciones de fuerza sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global. En todos estos casos comienza a cuestionarse la ‘bondad del mercado’ como único asignador de recursos y se recuperan resortes estatales para la construcción política sustantiva. Se conjuga así una retórica crítica frente a las políticas neoliberales, el diseño de propuestas para transformar los sistemas políticos en democracias participativas y directas y una mayor presencia estatal en sectores estratégicos.*

e institucionalizando las desigualdades (Adelantado y otros, 1998). De allí, que la apelación a la inclusión en las recientes políticas sociales, aunque sin ser un estricto proceso de igualación en una sociedad que seguiría siendo altamente desigual, habilite un formato de construcción de legitimidad que modifica los parámetros políticos de argumentación de las políticas sociales.

Vale la pena recordar, que durante el predominio neoliberal se cimentó una concepción de la política social que identificaba a la misma a una versión mucho más acotada que la actual. Sesgada hacia su dimensión asistencialista, esa década sedimentó un sentido de la política social cuyo objetivo esencial ("*y limitación estratégica*") era "*el combate a la pobreza*" (Repetto y Andrenacci, 2006:290). La política social se asociaría en ese período, a la aplicación de intervenciones puntuales y focalizadas, con una finalidad que, lejos de pretender identificar e incidir en las causas estructurales de las problemáticas atendidas, se inscribía en amortiguar impactos aparentemente "*no deseados*" que la reconversión macroeconómica generaba en poblaciones consideradas en riesgo.

El colapso que implicó la crisis de diciembre de 2001, marcó un antes y un después para el consenso neoliberal en nuestro país y junto con eso, una serie de discursos impugnadores de aquel paradigma fueron emergiendo con fuerza<sup>8</sup>. Especialmente desde 2003<sup>9</sup>, aparece en Argentina la invocación a una presencia más activa del Estado. En este contexto surgieron también, y más allá de las múltiples continuidades evidentes, algunas rupturas en los diseños y puesta en marcha de políticas que representaron nuevas proposiciones y construyeron nuevos sentidos acerca de lo esperable de la política social. Estas formulaciones buscaron diferenciarse explícitamente de los parámetros de sus antecesoras. Hicieron, como ya vimos, un llamamiento a la desfocalización, a criterios de universalidad y, sobre todo, trajeron al ruedo la noción de reparación, inclusión y derechos como eje central de las argumentaciones de las políticas sociales.

Si bien estamos lejos de un consenso en los estudiosos sobre el tema acerca de que esto haya cristalizado, en que efectivamente, podamos hablar de "nuevas políticas sociales"; creemos que algunas políticas en especial, abren la puerta a pensar en ciertas novedades en ese campo. Especialmente, la bibliografía destaca a la Asignación Universal por Hijo y a las políticas de Inclusión Previsional, como las más disruptivas en términos de las políticas anteriores (Pautassi,

---

<sup>8</sup> Retomaremos este punto al momento de las conclusiones pero, no podemos dejar de mencionar que, en el marco de las actuales reconfiguraciones de la política pública y los discursos oficiales a partir del ascenso del macrismo al gobierno, parece que volvemos a atravesar un momento de viraje en torno a las concepciones de los roles estatales, donde renacen argumentaciones e intervenciones con una fuerte recuperación de elementos del modelo neoliberal.

<sup>9</sup> Si bien desde el año 2002 encontramos un viraje en las intervenciones estatales, será a partir de la asunción del gobierno del presidente N. Kirchner, que cobre más fuerza una lógica argumentativa que presente al Estado en el centro de la promesa de reparación política. Puede verse en más detalle en Corsiglia Mura (2014)

2010)<sup>10</sup>. En las secciones que siguen, veremos las características de ésta última, incorporando los debates sobre las continuidades y rupturas que su diseño e implementación implican.

### **Lo específico de las políticas previsionales**

En términos generales podemos definir a los sistemas de previsión social, como un elemento central dentro la esfera más amplia de la protección social, incluyendo al conjunto de coberturas de contingencias de vejez, invalidez y muerte (Fiscella, 2005).

En una versión amplia de la significación del concepto de protección social<sup>11</sup>, Barba Solano (2013:9) la define como *"la posibilidad de garantizar los derechos necesarios para la independencia social de los individuos y para permitirles satisfacer sus condiciones de existencia"*.

En ese sentido, pensar la protección social en los adultos mayores, definitivamente nos arroja a preguntas que tienen que ver con su situación presente, pero que a su vez, no pueden ser analizadas sin una perspectiva de análisis de largo plazo de los arreglos institucionales según los cuales, cada sociedad resuelve en diferentes momentos, el acceso al bienestar. Dicho en otros términos, la protección de los viejos de hoy, no puede entenderse sin ver el grado de alcance y cobertura de los sistemas de seguridad social de sus años previos.

En un debate que no está en absoluto cerrado, podríamos entonces simplificar en que la discusión sobre los diferentes modelos de previsión social, hacen principalmente eje en resolver algún tipo de sistema que asegure ingresos a los adultos mayores, a partir de determinada edad.

---

<sup>10</sup> Trabajé más extensamente este tema en Corsiglia Mura (2013)

<sup>11</sup> Existe actualmente un debate en la bibliografía de políticas sociales respecto a las diferenciaciones entre Protección Social y Seguridad Social, donde la segunda, predominante en las sociedades salariales de mitad de siglo XX, hace referencia a la tradición bismarckiana de Seguro Social, que asocia el acceso de derechos sociales a través de la participación en el mercado laboral (suele ser relacionada con la noción de "salario social"). A posteriori de las reformas pro mercado del paradigma neoliberal, de la desprotección social cada vez más extendida y de la transformación de las políticas sociales hacia un enfoque focalizado y remercantilizado, la "Protección social" comenzaría a surgir como un enfoque alternativo al de la Seguridad Social. La protección será un concepto más abarcativo, que incorporará la dimensión del pilar no contributivo a las áreas de cobertura. De todas maneras este debate, impulsado con mucha fuerza desde las agendas de organizaciones como la Cepal y la OIT, genera aún no pocas controversias, además de estar favoreciendo una suerte de confusión en la que ambos términos suelen ser utilizados como sinónimos. Repetto (2010) reconoce al menos tres enfoques preponderantes en el debate reciente latinoamericano sobre protección social, que responden en primer lugar, a la perspectiva asociada al Banco Mundial y su noción de "Manejo Social del Riesgo"; a la perspectiva más relacionada a la OIT que coloca el acento en el vínculo entre protección social y mercado laboral/seguridad social y, finalmente, un tercer enfoque inscripto en elaboraciones de las agencias de las Naciones Unidas y de sectores académicos dispersos que promueven una protección social con perspectiva de derechos.

Ahora bien, los modos de resolver esto y sus elementos legitimatorios son muy variados, cosa que veremos más en detalle en el próximo capítulo, para la propia historia del sistema previsional en nuestro país.

Tratando de todos modos, de hacer una presentación en términos analíticos, podemos identificar dos grandes tradiciones que sentaron los principales paradigmas político ideológicos referidos a la previsión social: el modelo bismarkiano y el beveridgeano. El primero surge de la creación del seguro social alemán entre 1883 y 1889 y consolida los criterios de protección social dominantes a lo largo del siglo XX. Se basa fundamentalmente en la administración estatal de un seguro a la vejez para los trabajadores, que coloca a la contribución en el eje tanto de la financiación como de la legitimación de la protección. La contribución, proporcional a la capacidad salarial al momento de la actividad, aparece como "*prueba del trabajo y del esfuerzo*" (Torres Minoldo, 2015: 66), siendo la única credencial de acceso y generando prestaciones segmentadas según la capacidad de aporte. Se trata de un seguro que se constituye como derecho exclusivo del trabajador, extensible eventualmente, a su grupo familiar.

El segundo modelo por su parte, surge a mediados del Siglo XX como crítica a la experiencia de aplicación del primero. El modelo beveridgeano contenía una nueva concepción de la responsabilidad colectiva, del papel del Estado, y del derecho a la protección social, basándose fundamentalmente en los principios de *universalidad* (extendiendo el derecho más allá de los trabajadores); *igualdad* como principio rector de las prestaciones (subsannando el escalonamiento propio del modelo bismarckiano); *solidaridad respecto al financiamiento* (incorporando fondos estatales más allá de los contributivos); *solidaridad intergeneracional* del financiamiento (donde las generaciones activas actuales financian las prestaciones de las cohortes de adultos mayores). Este segundo modelo, tuvo escasa aplicabilidad y, destacamos que a pesar de los elementos de corte universalista e igualitarios de esta propuesta, el peso de lo contributivo como vector principal de legitimación de acceso, se mantuvo vigente. Esta propuesta, terminó configurándose mayormente como complemento de cobertura asistencial no contributiva para los sectores sociales que no consiguieran acceder a su jubilación por vía de su inscripción laboral. Pero esta suerte de subcomponente, no sólo otorgaba prestaciones diferenciales, sino que aparte, mantendría la primacía de una concepción laboralista del derecho a la protección en la vejez (Torres Minoldo, 2015).

En base a estos modelos paradigmáticos, encontramos entonces -desde sus inicios y hasta hoy en día- algunas divergencias fundamentales en los fundamentos de los diferentes sistemas de la protección social en la vejez, al menos en tres dimensiones principales:

En primer lugar, en lo que respecta a los vínculos que debe haber entre el sistema previsional y el mercado de trabajo. El formato más típico de los sistemas previsionales, resulta el del modelo del seguro bismarckiano recién mencionado, donde la relación es directa, accediéndose a la protección a través de la trayectoria vivida de inclusión laboral. Así, la jubilación resulta una suerte de salario diferido (Rofman y Olivieri, 2011) y aparece como derecho exclusivo de los

trabajadores y, por extensión, de su grupo familiar. Ahora bien, en estos casos ¿qué ocurriría con el acceso a la jubilación de los trabajadores de la economía informal, situación altamente extendida en los países latinoamericanos?. ¿Y con las personas de trayectoria inactiva?.

Por otro lado, existen fuertes divergencias alrededor del origen del que deben provenir los recursos que garanticen las prestaciones previsionales. En este caso, la versión bismarckiana, donde ya señalamos la importancia de los aportes como argumento legitimador, postula que las contribuciones deben provenir de los propios trabajadores y de sus empleadores. Por su parte, el modelo Beveridgiano incorpora un componente de financiación estatal, pero sólo para el caso del componente no contributivo. En tiempos recientes, ha avanzado en la región latinoamericana una serie de medidas que podrían emparentarse con esta segunda propuesta y postulan la necesidad de "*despegar*" la protección social en la vejez de la trayectoria laboral (Rofman y Olivieri, 2011). En esta línea, algunos textos comienzan a incluir dentro de los objetivos de los sistemas previsionales, el alivio de la pobreza a través de la transferencia de recursos monetarios a personas consideradas como pobres o con incapacidad de haber resuelto sus ahorros o aportes previsionales (Bertranau, 2011:291). Sin embargo, al igual que la vieja propuesta beveridgiana, la puesta en práctica de alternativas de este tipo ha generado experiencias con prestaciones de menor calidad (a veces de insuficiente calidad) para los destinatarios del modelo no contributivo, resultando en una suerte de dualismo en la protección a la vejez. Otras propuestas, argumentan desde un enfoque de derechos, que la dimensión ciudadana debería ser condición suficiente como credencial de acceso a la protección social en la vejez más allá de cómo sea que se resuelvan los fondos de financiamiento del sistema (Torres Minoldo, 2015).

Finalmente, son variados los criterios acerca del rol que debe asumir el Estado tanto como facilitador, regulador o proveedor directo de los sistemas previsionales. Éste ha sido un tópico que ha entrado en agenda con los procesos de avance del neoliberalismo en el último cuarto de siglo XX, contexto en el que se han dado procesos de privatización o semi-privatización de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Por su parte, el debate se ha re-abierto nuevamente, en el marco de construcción de gobiernos post-neoliberales, avanzándose en nuevas reformas o *contra-reformas*, como argumentan Danani y Beccaria (2011) y Danani e Hintze (20011 y 2014) para el caso argentino<sup>12</sup>.

Así entonces, como profundizaremos en el capítulo que sigue, estos debates no sólo han cuajado en momentos diferentes del devenir del sistema previsional en el mundo y en nuestro país, sino que -y esto es parte de la hipótesis de este trabajo- son parte de las dimensiones políticas legitimatorias que -en algunos casos de modo explícito, y en otros de modo implícito- se vienen tensionando a partir de las recientes reformas previsionales y de la implementación de los

---

<sup>12</sup> Trabajaremos esto más en detalle, cuando abordemos el caso del sistema previsional de nuestro país.

Planes de Inclusión Previsional. Las políticas de inclusión previsional, como ya mencionamos, no hacen sino reponer las preguntas acerca de quiénes son los adultos mayores con derecho a la protección social en la vejez y quién y cómo garantizaría ese derecho. Es decir, ponen en debate, los fundamentos mismos del sistema previsional como parte del andamiaje más amplio de las políticas sociales y de la construcción de sentidos hegemónicos del orden.

Pero aparte, estas preguntas no sólo se tensionan en las dimensiones mencionadas de identificación de los destinatarios, origen del financiamiento y rol del Estado. Sino que además, cobran cada vez más relevancia y urgencia en el contexto de acelerado proceso de envejecimiento que nuestro país atraviesa. Si tenemos presente que según datos del Censo 2010, Argentina registra una tasa de envejecimiento del orden del 14%, lo que la sitúa dentro de los parámetros de un “país envejecido” (Roqué y Fassio, 2012) y que , las estimaciones de la Cepal hablan de una proyección de envejecimiento del orden del 17% para 2025; la pregunta acerca de quiénes serán los adultos mayores con derecho a la protección cobra aún más relevancia, habida cuenta de que es un debate que afecta a proporciones de la población cada vez más significativas. Por otro lado, a esto hay que sumarle, la herencia de décadas de empobrecimiento y fragmentación social donde los viejos, han sido indiscutiblemente, uno de los grupos sociales más damnificados.

### **De exclusiones e inclusiones**

Como ya se introdujo, el concepto de inclusión es una de las claves centrales en la construcción legitimatoria de las políticas sociales recientes. Baste como ejemplo en nuestro caso, traer a colación la misma denominación que con el tiempo fue adquiriendo la que aquí tomamos bajo estudio, el Plan de **Inclusión** Previsional. También ya se ha ido argumentando que el Plan de Inclusión Previsional alcanzó, en la práctica, una capacidad *inclusiva* como pocas otras políticas sociales podrían dar cuenta. Por su parte, ya mencionamos en las secciones anteriores, la relevancia que tiene la política social en la construcción de sentidos de ciudadanía y pertenencia a la comunidad y del rol de la política previsional, como dimensión clave de la protección de las personas mayores.

Ahora bien, y para poner todo esto en relación con lo que aquí nos interesa: ¿cómo es que opera la dimensión de la inclusión en los sujetos adultos mayores que son alcanzados por la política de Inclusión Previsional?.

Empezaremos por tratar de definir desde dónde pensar la inclusión como concepto y, para ello, nos resulta indispensable ponerlo en relación con su contraparte, el concepto de *exclusión*. En otras palabras, como dice Aquín (2011:16) estos dos términos, exclusión e inclusión, "*no pueden definirse autorreferencialmente, sino que implican una relación, y sólo pueden ser comprendidas y situadas en función del principio de totalidad que direcciona el funcionamiento global de la sociedad*".



El término exclusión, irrumpe en nuestro país como categoría de centralidad en el ámbito de las ciencias sociales en la década neoliberal. En gran medida, su rápida difusión se debe a las limitaciones del concepto de pobreza para dar cuenta de las radicales transformaciones sociales que emergían ante el declive de los viejos modelos desarrollistas. Apareció, como dice Castel ([1995] 2010: 257) como palabra “comodín” para declinar todas las miserias del mundo, invadiendo los medios de comunicación y el discurso político y convirtiéndose en la manera más expandida de nombrar a la “cuestión social” hacia fines de siglo XX. Este autor plantea múltiples reparos respecto del concepto de exclusión, especialmente porque obtura las especificidades y fundamentalmente, las causas de las situaciones de desposesión de ciertos bienes sociales. Sin embargo, y a pesar de las alertas epistemológicas que Castel tempranamente planteara, el término es ineludible para pensar los marcos de significación y las lógicas de intervención en política social en las dos décadas y media pasadas.

¿Y en qué marco emergió entonces la noción de inclusión? Ya se mencionaron anteriormente las transformaciones que vinieron de la mano de la crisis de fin de siglo XX y el retroceso del paradigma neoliberal como mirada hegemónica, y junto a eso, la reconfiguración de los debates en torno al Estado. En ese contexto, de la mano de la noción de “retorno”<sup>13</sup>, el Estado apareció presentado en los últimos años y desde los discursos de quienes ocupaban el gobierno, como promesa de sutura y reparación de agravios identificados a las consecuencias de las políticas anteriores. Ya dijimos también, que en ese contexto de rejerarquización del Estado, las políticas públicas -y las políticas sociales en particular- modificaron algunos de sus perfiles. Entre otras cosas, transformaron parte de sus fundamentos e incorporaron otras retóricas, donde la consigna de la inclusión y los derechos cobró una especial importancia articuladora. De hecho, siguiendo a Muñoz (2014) encontramos que en estas construcciones argumentativas, la apelación a la inclusión como horizonte, habría operado como giro discursivo de interpelación a lo que en otros tiempos históricos fuera la cuestión de la igualdad.

Y vale la pena detenernos un instante en la reflexión de esta última oración. Inclusión, no es en absoluto un sinónimo de la noción de igualdad. En este sentido, una obra reciente de Rosanvallon (2015) sostiene que en la actualidad atravesamos una crisis de la idea de igualdad como ideal que ordenó las expectativas sociales de épocas precedentes. El autor, señala que esta crisis se asocia a la ruptura histórica con la tendencia secular a la reducción de las desigualdades que se configura desde por lo menos la década del 80, y que debe ser percibida como un hecho social total, que no se limita a una cuestión de desigualdades de ingresos o patrimonios, sino que lo que tambalea con esta crisis es “*un conjunto de representaciones sobre lo justo y lo injusto*”

---

<sup>13</sup> El entrecomillado busca llamar la atención acerca de que la idea de retorno, presupondría una anterior ausencia. Esta idea, muy expandida en años anteriores para graficar las transformaciones del Estado en la década del 90, es falaz en términos absolutos. Por el contrario, y siguiendo a Oszlak (2003), el Estado nunca está ausente. En todo caso, modifica los modos de intervención y los beneficiarios de sus acciones.

(Rosanvallón, 2015: 23), *"una concepción de la justicia social fundada en mecanismos redistributivos"* (ibid: 25), *"hace vacilar las bases mismas de lo común"* (ibid: 24).

Así entonces, igualdad e inclusión no son sinónimos, aunque encontramos que el segundo, opera recientemente como categoría que vino a reemplazar a la primera, en la reconstrucción de hegemonías políticas. Más aún, podemos decir que en las políticas que aquí estudiamos, la construcción argumentativa de la inclusión, funciona con cierta rémora a la idea de *democratización del bienestar* (Torre y Pastoriza: 2002), instaurada por el imaginario peronista.

Volveremos sobre esto, y los frutos de esta operación articuladora en la construcción de sentidos sociales, en las conclusiones. Pero retornando a nuestro argumento acerca del concepto de inclusión, en este proyecto vamos a hablar de Planes de Inclusión Previsional, pensándolos como parte de dispositivos de políticas públicas (sociales) que, durante más de una década, fueron incorporando la dimensión de la inclusión como elemento nominador o argumentativo fundamental. Como dice Pautassi (2010:27) *"gran parte de los esfuerzos conceptuales de las últimas décadas en América Latina se han concentrado en arrojar luz acerca de cómo promover la inclusión social"*.

Ahora bien, la incorporación del término inclusión a las políticas recientes, arrastró problemáticas similares a las que antes había generado el uso del término exclusión. Su labilidad como concepto y la referencia a factores multicausales y a situaciones diversas dificultaron la definición en tanto categoría precisa. En especial, porque como sostiene Fleury (2007: 117) *"la dinámica multidimensional de la exclusión social no nos autoriza a pensar que la inclusión social pueda ser tratada a partir de una matriz reversa a la de exclusión"*. Para esta autora, tomar el tema de la inclusión social implica tratar el tema de la desigual distribución de recursos y poderes y no se trata sólo de pensar el combate a la pobreza o técnicas redistributivas de ingreso.

Y este punto nos resulta de centralidad. Las recientes políticas de inclusión ¿lograron superar el umbral de los objetivos de distribuir ingresos?. Sin desmerecer la importancia de semejante iniciativa en el contexto de herencias sociales de extremo empobrecimiento de las mayorías -y siguiendo con la cita de Fleury- la exclusión como categoría analítica puede ser repuesta en el debate con una significación más amplia. En última instancia, esta autora nos invita a pensar a la exclusión como la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, a la negación sistemática de sus derechos de ciudadanía (Fleury, 2007:102).

De este modo, la exclusión se trata de un proceso relacional y cultural que regula la diferencia como condición de no inclusión. El combate a la exclusión, las políticas de inclusión para nuestro caso, para alcanzar procesos de inclusión efectiva, no deberían reducirse a la esfera económica ya que ésta, a pesar de haberse constituido en una dimensión fundamental después de la experiencia de las reformas neoliberales y sus consecuencias sociales, no existe aislada del contexto sociocultural que la legitima y la reproduce.

Es entonces en este marco sociocultural, de sentidos y significaciones que se tensionan y disputan, que los PIP llevan ya cerca de tres millones de destinatarios que han sido incluidos al derecho a la jubilación. Ahora bien, y más allá de garantizar un ingreso mensual a cada uno de sus destinatarios, ¿generaron en las vivencias y significaciones de estos sujetos, una marca de experiencia diferente a la de su anterior situación de exclusión?. ¿Se sintieron incluidos, los destinatarios de la inclusión previsional?.

### **Sobre ciudadanía y derechos**

Enlazándolo con lo que venimos hablando, la reflexión acerca de la inclusión-exclusión nos arroja directamente en el terreno de los debates sobre ciudadanía. De este modo, y para finalizar este capítulo, vamos a introducir aquí el enfoque desde el cual trataremos a la ciudadanía, como el otro de los conceptos teóricos centrales a este trabajo.

La ciudadanía, término polisémico por excelencia, será la categoría analítica que nos permita tramitar la pregunta por los criterios de pertenencia por un lado y de igualdad dentro de una comunidad, por el otro. Para Mouffe (1998:127) "*La manera en que definimos la ciudadanía está ligada íntimamente al tipo de sociedad y comunidad política que queremos*" y propone "*considerar la ciudadanía no como una condición legal sino como una forma de identificación, un tipo de identidad política: algo a ser construido, no dado empíricamente*" (Mouffe, 1998: 133). En ese sentido, esta autora posfundacional nos invita a pensar a la ciudadanía como algo diferente a la versión liberal que plasma la idea de un ciudadano que es un mero recipiente pasivo de derechos. Para ella, y hacemos aquí propia su propuesta, la ciudadanía funciona más como un principio articulador, que se construye a partir del reconocimiento de un conjunto de valores que atraviesan las diferentes esferas de las distintas posiciones de sujeto que involucran a los agentes sociales. Dice esta autora: "*lo que compartimos y nos convierte en ciudadanos en un régimen democrático liberal<sup>14</sup> no es una idea substancial del bien sino un conjunto de principios políticos específicos a tal tradición (...).Esos principios constituyen lo que podemos llamar, siguiendo a Wittgenstein, una gramática de la conducta política*" (Mouffe, 1998: 133)

Por su parte, Jelin (2011: 10) dirá que la ciudadanía se define en base a "*tres ejes claves de debate ideológico, teórico y político: la naturaleza de los "sujetos" que serán considerados ciudadanos, el contenido de sus "derechos", y las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-estado*". Así, ciudadanía será la herramienta epistemológica para pensar la doble dimensión de lo colectivo y lo individual que implica lo social, donde las formas que ésta asume resultan de la pertenencia a un espacio común de derechos cuyos límites y representaciones están en constante y conflictiva redefinición. Volviendo a Mouffe y para reafirmar lo recién dicho: "*Ya que siempre habrá interpretaciones (en competencia) sobre los principios democráticos de igualdad y libertad, también habrá, por lo tanto, interpretaciones de la ciudadanía que compitan*" (Mouffe, 1998: 133)

---

<sup>14</sup> Y lo dice en el marco de su apuesta por la construcción de una democracia radical.

Los distintos modelos de ciudadanía presuponen modelos diferentes de integración y sociabilidad y esto tiene -cuando menos desde mediados de Siglo XX a la fecha- una clara relación con la política social.

La política social y las formas de ciudadanía contemporánea constituyen una relación indisociable. No sólo por la topografía propuesta por Marshall y los derechos sociales como dimensión específica de la cual las políticas sociales son claramente vehículo. Sino porque además, las políticas sociales, una vez reconocidos los derechos sociales como tales -y tal como se adelantó párrafos más arriba- resultan parte constitutiva del orden social y, por lo tanto, de la definición de quiénes y cómo serán tenidos en cuenta dentro de ese orden. Las políticas sociales a partir de su anclaje en la búsqueda de tramitación de la "cuestión social" operan sobre los parámetros de la inclusión social, aportando a minimizar la tensión que es consustancial a las sociedades capitalistas entre el principio formal de igualdad de los individuos y las asimetrías producidas por la configuración del orden (Grassi, 2008). Entonces, las políticas sociales aportan a la tarea del Estado de construir y normatizar el criterio de ciudadanía, marcando los límites de sus contornos en el escenario conflictivo de las desigualdades materiales y definiendo a los sujetos merecedores de las intervenciones sociales.

Ya introdujimos, las políticas sociales (sus fórmulas y formas asumidas en cada momento histórico) aparecen como el límite de la desigualdad socialmente aceptada para garantizar la reproducción social. En su intervención clasifican, nominan y participan de la producción de identidad de los sujetos sociales y confirman y materializan -o no- los derechos sociales. De esta forma, ponen en acto parte importante de las dimensiones de la ciudadanía.

Ahora bien, a pesar de la optimista fórmula marshalliana de la evolución progresiva, armónica, acumulativa e irreversible de los derechos; los parámetros de las intervenciones y los bienes garantizados, así como los sujetos destinatarios de éstas, no se definen en abstracto y de una vez y para siempre. Aparecen más bien como producto de tensiones y conflictos del orden político. Reafirmamos entonces lo dicho unas líneas más arriba: la ciudadanía es "*una categoría que se verifica siempre en una polémica*" (Arditi, 2007:125). Por tanto, los límites de los sujetos con derecho a ser tenidos en cuenta (a ser incluidos), así como el alcance y forma de esos derechos contemplados, varían -incluso en una misma sociedad- de una época a otra y tienen, por supuesto, fuerte correlación con los conflictos sociales. Arditti (2007), en sintonía con lo ya citado de Mouffe, habla de *ciudadanías de geometría variable* para graficar las accesibilidades diferenciales de grupos e individuos a la ciudadanía, pensando dentro de esta idea a la comunidad (y su pertenencia) como algo disputado y en continua redefinición. Balibar (2004: 177) utiliza la idea de derechos *transindividuales*, corriéndose también de la mirada individualista de la tradición liberal de la ciudadanía y virando hacia un enfoque en el que los derechos son atribuciones individuales pero a la vez, son producto de un acuerdo colectivo (mayormente conflictivo) de la comunidad. Dice este autor que en todo caso, los derechos son "*derechos que los individuos se confieren los unos a los otros, al conquistarlos todos juntos*". En

una lógica similar, Jelin (2011:29) sostiene que "*somos 'sujetos de derechos' en relación con una colectividad o una comunidad política a la que pertenecemos*".

Pasando entonces en limpio, el estatuto de inclusión o exclusión a los derechos (ciudadanos) es histórico y contingente y -siguiendo a los autores citados hasta aquí- mayormente entendido como derivado de las conflictividades del orden social.

Haciendo un rápido recorrido de la historia reciente de la categoría en nuestro país, nos encontramos con que la ciudadanía como concepto, tuvo una suerte de esplendor en la región en la década de las transiciones latinoamericanas. Primero con las resistencias a gobiernos dictatoriales y más adelante con el retorno de las democracias, la ciudadanía operó, de la mano de los movimientos sociales, como herramienta argumentativa central en las luchas contra la exclusión y la desigualdad; además de ser clave en las disputas de ampliación política participativa hacia nuevos sujetos y demandas. Sin embargo, en el vocabulario político de la región, la categoría fue re-situada en los años 90 (Dagnino, 2008). Allí, en el marco del ascenso del neoliberalismo, la ciudadanía fue redefinida en función de un retroceso de sus significados más colectivos. La categoría de ciudadanía en su versión neoliberal enfatizaría los criterios de integración individual, ahora en la sociedad vista bajo el prisma del mercado como eje organizador, perdiendo referencia la alusión a la universalidad de derechos y reconfigurando las dimensiones de la participación. Autores como O'Donnell (1993) hablarán de *ciudadanías de baja intensidad* para dar cuenta de la configuración de las ciudadanías latinoamericanas. Por su parte, y en relación a las políticas sociales, en este contexto Merklen (2005) hablará de *pobres ciudadanías*, para referir las maneras de integración social de los sectores populares.

Con este panorama, hacia principios del Siglo XXI Fleury (2007) se preguntaba si la ciudadanía seguía siendo aún un marco analítico válido para las cuestiones sociales. Dando respuesta a esta pregunta, tanto ella, como otros autores (Dagnino, 2008; Arditti, 2007; Jelin, 2011; Grassi, 2008) destacarán el lugar que la categoría ciudadanía también tuvo en aquel momento, en la construcción de demandas y articulación de resistencias por múltiples actores colectivos que construyeron semánticas de confrontación a la hegemonía neoliberal, constituyéndose en una interpelación de los discursos dislocatorios y disruptivos de fin de siglo pasado y principios de este.

Ahora bien, entrado el nuevo siglo y con el ascenso de los gobiernos ya caracterizados como post-neoliberales, las disputas por la redefinición de la ciudadanía abren otro capítulo. El retorno de los roles estatales de gestión y la articulación de los discursos de algunas políticas públicas muy relevantes en términos de inclusión, habilitan a que socialmente nos reformulemos -una vez más- la pregunta por los contornos de esta inclusión, por la construcción articuladora de la misma, por los parámetros de la definición de la ciudadanía.

La emergencia de una agenda dentro de las políticas sociales que, como ya se introdujo, vino impulsando la implementación de un enfoque de derechos y la puesta en marcha de algunas políticas que se presentaron con pretensión de universalidad, han habilitado nuevos escenarios

para la consolidación de los imaginarios sobre la ciudadanía. La capacidad incluyente de algunas intervenciones abrió la posibilidad a redefinir las categorías de aquellos que quedan con derecho a ser incluidos; es decir, aquellos que aparecen nominados con derecho a tener derechos. Asimismo, en estas nuevas discursividades y puesta en práctica de políticas, se pueden hallar, huellas de sentidos relacionados, además de a la inclusión, a la igualdad, a la equidad, a la justicia distributiva, a la reparación respecto de políticas excluyentes previas y actuales. También aparecen marcas de argumentos acerca de la solidaridad inter e intra generacional como valor promovido, potenciando una idea de sociedad que se hace responsable de sus miembros menos aventajados.

¿Varían entonces, los sentidos que socialmente circulan acerca de la ciudadanía?.

Esta investigación busca iniciar un camino que alumbre pistas para tratar de responder a esa pregunta, al menos desde la perspectiva de los destinatarios.

En cuanto a una mirada centrada en lo programático y político argumentativo de la política de Inclusión Previsional, podemos animarnos a afirmar la existencia de sentidos sobre la ciudadanía que son diferentes a los que primaban en el contexto anterior. En el capítulo próximo nos detendremos en las transformaciones a lo largo de la historia del sistema previsional de nuestro país, y veremos cómo, en distintos momentos, se plasmaron diferentes criterios legitimatorios de la protección de los adultos mayores y de las dimensiones ciudadanas en general. Adelantamos aquí que hubo momentos más igualadores; momentos más excluyentes; momentos en los que se buscó hacer de la previsión un sistema de redistribución y otros en los que se consiguió sostener un esquema desigual y segmentado de reproducción de un orden absolutamente asimétrico. Sumamos al último período, un relajamiento en el eje laboral como única credencial válida de acceso al derecho.

Todas estas variaciones, hablan de diferentes modelos de ciudadanía plasmados (explícita o implícitamente) en los diseños o implementaciones de la política previsional de nuestro país. Poco nos dicen, de la apropiación y construcción de sentidos que realizan los destinatarios. Los jubilados y jubiladas ¿en qué universo de significaciones ubican su propio acceso a la jubilación?. Esta pregunta requiere de un punto de indagación diferente y a eso nos dedicaremos en la segunda parte de este trabajo.

## IV

### **Haciendo un poco de Historia. El derecho a la inclusión previsional dentro del campo de las políticas sociales en Argentina**

Ya hemos desarrollado que las políticas sociales, como parte constitutiva de la construcción de la ciudadanía y el orden social, no son un dato dado de una vez y para siempre. Muy por el contrario, sus fórmulas, contenidos, alcances y matrices justificatorias resultan cambiantes al ritmo que se desarrollan las dinámicas del conflicto político hegemónico. También hemos señalado, en el capítulo anterior, el peso que tiene lo previsional dentro del esquema de protección social y de las políticas sociales más en general de nuestro país.

Por tanto, con esos debates ya expuestos, vamos ahora a reconstruir someramente la historicidad del sistema previsional argentino. Sin este paso, sería imposible dimensionar las reformas recientes y la radicalidad de las tensiones políticas que se fueron abriendo en cada etapa.

#### **De los orígenes a los 90.**

Argentina es de los primeros países en la región en constituir respuestas previsionales. Existe consenso en la literatura en ubicar su inicio hacia fines de Siglo XIX y principios del XX, en pleno contexto del origen de la "cuestión social". Enmarcado en el surgimiento de los primeros sindicatos modernos y en un período de intensas luchas obreras y sociales, nuestro país finalizaba el Siglo XIX consolidando la formación del Estado Moderno e inserto en una estructura productiva de matriz agrario exportadora. En ese marco, Isuani (2008) destacará que el origen de las primeras legislaciones sociales argentinas -y entre ellas el nacimiento de las cajas previsionales- se relaciona a la fuerte demanda de los sectores populares radicalizados y políticamente movilizados y a las estrategias de contención (control) que desplegarían las clases dominantes ante la comprensión de que la represión no podía ser el único recurso del Estado para enfrentar el conflicto obrero.

En esta línea, nos encontramos con que el origen de la previsión social y el primer tramo de su implementación, da cuenta de la conformación de un sistema altamente dispar, con una cobertura de alcance y modalidad variable según el poder de negociación sindical o corporativo de cada grupo de presión. Por tanto, no sólo implicaba la protección a un tramo de asalariados relativamente privilegiados<sup>15</sup> sino que aparte, acarrearía severas asimetrías entre aquellos amparados por su cobertura<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Para 1944 sólo un 7% de la masa de trabajadores estaba afiliado al sistema previsional (Feldman, 1988-citado en Isuani, 2008:173).

<sup>16</sup> Diferencias que irían desde los tipos de beneficios otorgados, hasta el porcentaje de aportes, la edad de retiro o el financiamiento.

Con los primeros gobiernos peronistas y su consolidación de derechos sociales<sup>17</sup>, encontramos el momento de mayor masificación de cobertura previsional, extendiéndose a todas las ramas de trabajadores. A pesar de este enorme avance cuantitativo, este período no podrá deshacerse de gran parte de los supuestos que marcarían a lo previsional desde su origen. En sintonía con el imaginario peronista que superpondría la figura del trabajador con la del pueblo, se configuraría una particular significación de la ciudadanía. En ella, la clave de la seguridad social seguiría ligada al patrón contributivo establecido por la relación laboral y cristalizaría (con reminiscencias que aún perduran) en una definición de sujeto de derechos atada a la trayectoria laboral de las personas. Así, el peronismo consolidaría un imaginario de ciudadanía más corporativo que universalista, aunque en el contexto de situaciones prolongadas de cuasi pleno empleo, tuvo la capacidad de articular un vínculo de integración social homogeneizante y ampliamente extendido.

Por su parte, en este período se daría origen también a la dimensión no contributiva de atención a las contingencias de la vejez, creándose las Pensiones No Contributivas. Éstas funcionarían como complemento asistencial (y marginal) ante los déficits de integración por el vector de inscripción laboral. Este tipo de prestaciones –aunque con modificaciones- seguirá presente hasta hoy en día.

Los años que siguieron al derrocamiento del peronismo, introdujeron algunos temas que quedarían impregnados en el imaginario social. En especial, el del 82% móvil como mecanismo de actualización de haberes, que surge de una reforma del año 1958 que prácticamente no estuvo nunca vigente (Dvoskin, 2012).

Nos interesa detenernos un instante en este punto, para dar dimensión a lo que el 82% móvil implicó en la constitución de significantes sobre lo previsional. La idea del cálculo de sustitución de salario (haber jubilatorio) atada a un porcentual del salario de la rama correspondiente en actividad, no sólo afianza el criterio de derecho asociado a la trayectoria laboral que ya fue mencionado como marca de origen de lo previsional en nuestro país, sino que además, naturaliza la persistencia de desigualdades de ingreso al momento del pase a la inactividad.<sup>18</sup>

---

17 Es imposible no hacer referencia aquí a la Constitución de 1949 como hito en la consagración de los Derechos Sociales y en el reconocimiento de los derechos de las personas mayores.

18 El 82% móvil, no es otra cosa que la traslación al mundo pasivo, de las segmentaciones salariales del mundo activo. Esto habla de sostener socialmente, al momento de la jubilación, las distintas jerarquías relacionadas al sector de actividad y a la capacidad de negociación gremial de cada rama. Como criterio inverso, podemos señalar que en el último tramo del segundo gobierno peronista, y anulado a partir de la misma reforma que instaura el 82% móvil, existió otro tipo de cálculo de sustitución de haberes más progresivo. En este caso, se trataba de un mecanismo según el cual, aquellos trabajadores con ingresos más bajos, obtenían tasas de sustitución de salario más altas que aquellos trabajadores de ingresos altos. Así, al momento de la jubilación, se garantizaba una lógica de distribución vertical de ingresos hacia los trabajadores menos favorecidos (Arceo y otros, 2009)



Volviendo sobre las preguntas fundamentales que atañen a la dimensión de la construcción significativa de la ciudadanía, a partir de la consideración de cuáles son los parámetros de los derechos socialmente reconocidos y de los sujetos que serán considerados destinatarios de los mismos, podemos ya desde aquí sintetizar algunas de las principales huellas que caracterizaron al debate previsional desde sus primeros tiempos. Por un lado, y de la mano del modelo bismarckiano que se impuso desde un inicio, la dimensión del derecho previsional como un derivado de la trayectoria laboral<sup>19</sup>. Y por el otro, la naturalización, como prolongación de las desigualdades de la estructura social, de la diferencia en el acceso y calidad de ese derecho. Estos criterios, marcarían una suerte de sentido común que no se pondría en cuestión hasta hace pocos años.

Hacia fines de la década del 60 el sistema previsional unificaría cajas y criterios de acceso y prestaciones. De allí en más y por los siguientes 25 años, nuestro país tendría un sistema previsional caracterizado por la administración estatal bajo la lógica de reparto y solidaridad intergeneracional<sup>20</sup>. Seguiría marcado por un criterio corporativo y su canal de acceso se mantendría atado a la trayectoria laboral de los sujetos, consolidando como ya mencionamos, un fuerte imaginario de derechos asociado a una matriz de impronta meritocrática. De todos modos, y dadas las características de la sociedad argentina de los años 60 y 70 con amplia expansión del empleo, se consolidaría un sistema con altos niveles de cobertura.

Ahora bien, este sistema iría construyendo tempranamente un derrotero de constante tensión, donde la maduración demográfica y la dificultad de auto-sustentación financiera, comenzarían a arrastrar situaciones de déficit permanente (Arceo y otros, 2009). A partir de los años 70, las variables típicas de resolución de esta problemática irían de la mano del incumplimiento de la proporcionalidad de la movilidad de haberes, así como de la incorporación de recursos tributarios para garantizar el financiamiento<sup>21</sup>. Los abultados déficits que comienzan a visualizarse desde principios de los años 80 confluyeron en la consolidación de un férreo consenso respecto a la *crisis del sistema previsional* (Bertranou y otros, 2011: 54).

Para inicios de los años 90, el sistema previsional argentino mostraba entre sus características salientes una considerable inequidad entre los beneficiarios, escasa transparencia para los contribuyentes en cuanto al monto jubilatorio a recibir, alto incumplimiento de los aportantes, elevado déficit y un considerable endeudamiento con los jubilados debido al incumplimiento de los pagos establecidos según las leyes vigentes y la utilización de la movilidad como variable de

---

<sup>19</sup> Cosa que a su vez, se demostraría a través de la acreditación de las contribuciones.

<sup>20</sup> La lógica de reparto implica que todos los aportantes lo hacen a una caja común y no a cuentas individuales, y la solidaridad intergeneracional fundamentalmente significa que las prestaciones actuales se garantizan con el pago de las contribuciones de las generaciones hoy en actividad; y así sucesivamente.

<sup>21</sup> Estos recursos provendrían fundamentalmente del Tesoro Nacional, de una porción del IVA o de la aplicación de impuestos internos sobre las tarifas de combustibles, gas o teléfonos. (Bertranou y otros, 2011: 54).

ajuste macroeconómica. Por su parte, la pérdida de valor real de las jubilaciones era un tema insoslayable. Según Arceo y otros (2009:8) éstas se habían reducido un 36% entre 1983 y 1987 y un 21% adicional entre 1987 y 1989. De a poco, se iría consolidando un fuerte discurso hegemónico que combinaría la sospecha hacia el Estado, la expectativa en el Mercado y un aire individualizante que transformaría los parámetros para pensar las dimensiones de derechos y ciudadanía involucradas en lo previsional.

### **La reforma neoliberal**

Lógicamente, la reforma del sistema previsional de los años 90, no puede ser pensada sin ponerse en contexto con las transformaciones estructurales que impactaron en nuestro país en el marco del ascenso del paradigma neoliberal y del cambio epocal que esto implicara a escala global<sup>22</sup>. Impulsado por el Consenso de Washington, el período se inscribe en la reformulación del ordenamiento general de nuestra sociedad, especialmente a partir del retroceso del Estado de áreas tradicionalmente atendidas por éste (tanto en la dimensión productiva como en la reproductiva) y de un avance del Mercado como mediador social privilegiado. Este período abriría un momento de abandono por parte del Estado de algunas tareas fundamentales para la garantía de derechos sociales, avanzando en un proceso acelerado de re-mercantilización de las mismas y entre ellas, la previsión social<sup>23</sup>.

A partir de 1994 se pondría en vigencia la reforma previsional, instaurándose un régimen mixto, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones- SIJP. De su nombre, la dimensión de “integrado”, haría referencia a la coexistencia de dos subsistemas dentro de una única estructura jurídica: el régimen previsional público organizado bajo criterios de reparto y un régimen de administración privada, de capitalización individual, administrado por las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión) y las CSR (Compañías de Seguro de Retiro). Los afiliados podían optar por uno u otro sistema, aunque la reforma, claramente estaría sesgada hacia la opción privada. Respecto al financiamiento, encontramos que la nueva Ley mantendría vigentes los aportes por parte del trabajador, las contribuciones del empleador<sup>24</sup> y las asignaciones

---

<sup>22</sup> A su vez, y en el mismo contexto del avance neoliberal, reformas previsionales de similar tenor también impactaron en otros países de la región. La primera de ellas sería en Chile en el año 1981, seguida por la modificación regresiva del sistema previsional entre los años 1997 y 2004 en otros once países latinoamericanos además del nuestro (Bolivia, México, El Salvador, R. Dominicana, Nicaragua, Perú, Colombia, Uruguay, Costa Rica, Ecuador, Panamá). Para más detalle puede verse Arceo y otros (2009).

<sup>23</sup> En este período el llamado Estado de Bienestar o Estado Social sería acusado de inequitativo e ineficiente y las estrategias de transformación propuestas en el campo de las políticas sociales incluirían las dimensiones de focalización, descentralización y privatización. Para más detalle, puede consultarse Isuani (2008). Resulta de todas maneras pertinente recordar lo ya mencionado acerca de la imposibilidad de pensar la retirada o ausencia del Estado en términos absolutos.

<sup>24</sup> Que, entre los años 1993 y 1998 y en el marco de las estrategias macroeconómicas neoliberales, tuvieron sucesivos descensos, pasando entre esos años del 16% a menos del 11% de aporte de la parte empleadora. Esto, sumado a la transferencia brutal de ingresos que significaría el tránsito de gran parte de aportes al

específicas provenientes de recursos impositivos. Por otro lado, en el caso del pilar de capitalización, se sumaban las rentas devenidas del capital individualmente aportado, a la vez que se incorporaban como gasto novedoso, las importantes comisiones financieras que cobrarían las AFJPs a sus aportantes.

Junto con esta transformación estructural del sistema, se incorporaron tres modificaciones paramétricas fundamentales: se cambió la modalidad del cómputo para el haber inicial; se elevó la edad de retiro en cinco años para cada sexo y se subió de veinte a treinta años el período de aportes requeridos. El primer ítem, reafirmaría la pérdida de poder adquisitivo de las jubilaciones. Los dos últimos, darían oxígeno a la reforma, llevando varios años hacia adelante la incorporación de muchísimas nuevas prestaciones<sup>25</sup> y ampliando la brecha de la población que quedaría excluida del acceso a la cobertura previsional.

Los principales argumentos esgrimidos por el consenso neoliberal en justificación de la reforma previsional se basaban en la idea de que el nuevo sistema permitiría resolver el problema del déficit crónico, al evitar el desvío de fondos del sistema previsional hacia otros usos por parte del Estado. Del mismo modo, se argumentaba que el juego de mercado le imprimiría mayor competitividad y rentabilidad al sistema. Asimismo, y como argumento subyacente que calaría muy hondo en los sentidos de los sujetos jubilables, se argumentaría que cada cual recibiría una jubilación acorde al ahorro generado por el esfuerzo del trabajo a lo largo de la vida. Así, la etapa de la jubilación dejaba de ser pensada como una contingencia social a la que la comunidad debe dar respuesta construyendo estrategias protectorias, para ser presentada como una resultante del esfuerzo individual. Dicho burdamente, una construcción legitimatoria en términos absolutamente meritocráticos: a más esfuerzo realizado, más aportes jubilatorios tendría cada individuo y mayor jubilación merecería. La dimensión ciudadana colectiva se replegaba a su mínima expresión.

El sistema mixto tuvo catorce años de vigencia en nuestro país. Tiempo que alcanzó para evidenciar de sobra que las consecuencias fueron sumamente nocivas para los ingresos del Estado y regresivas para los sectores trabajadores en su conjunto. No así, sin embargo, para el sector financiero, el gran ganador de la reforma.

Entre las consecuencias más sobresalientemente negativas de la reforma encontramos: Que la cobertura en lugar de ampliarse, se redujo<sup>26</sup>. Que el nivel de los haberes en lugar de

---

sistema privado, claramente profundizaría las dificultades financieras para el pago de las jubilaciones en curso y las nuevas inscriptas en el régimen de reparto.

<sup>25</sup> Según Bertranou y otros (2009) entre 1980 y 1992 el promedio de las altas rondaba los 120 mil casos nuevos al año, mientras que luego de la reforma, durante la segunda mitad de los años 90 estos descendieron a 35 mil anuales.

<sup>26</sup> Cuando hablamos de cobertura en lo previsional, destacan dos dimensiones diferentes. Por un lado, la cobertura de los trabajadores en actividad que aportan al sistema. Por el otro, la cobertura de las personas en edad de jubilarse que acceden efectivamente a su prestación. En este período, se retrotrajo la cobertura

incrementarse, se mantuvo fijo en la medida que no hubo inflación en el período<sup>27</sup>, pero se desmejoró importantemente a partir de la crisis de 2001, la devaluación de 2002 y el posterior auge inflacionario. Que el sistema en sí, lejos de transparentarse y hacerse más seguro y eficiente para los afiliados, terminó tornándose en un sistema sumamente costoso para los aportantes a través del pago de elevadas comisiones; así como tampoco resultaría seguro, en la medida que los aportes pasaron a constituir ingentes recursos que el sistema financiero utilizaría en diversas colocaciones<sup>28</sup>, transfiriendo el riesgo de dichas operaciones financieras a los aportantes individuales.

Así, vimos que los orígenes de la seguridad social en materia previsional en la Argentina habían tenido, sin que aquí le neguemos su carácter de conquista obrera, un fuerte sesgo corporativo, asociado al poder de presión de cada grupo. La cobertura se habría masificado en el período peronista a la mayoría de los trabajadores, en un contexto de pleno empleo y promoción de derechos del trabajo. Apenas unos años después, aunque sin perder extensión cuantitativa, el sistema había restituido, a partir del derrocamiento del peronismo, su matriz más estratificada con la sanción del 82% móvil -criterio que con idas, vueltas y crisis cada vez más agravadas, se sostendría a lo largo de los siguientes 25 años. Ahora bien, para los años 90, se profundizaría mucho más el sesgo inequitativo y desigual del sistema previsional. Cada vez más adultos mayores quedarían excluidos del derecho a acceder a una jubilación. Si hasta allí, las discusiones habían sido corporativas, es decir segmentadas pero colectivas; de la reforma neoliberal en adelante, la lógica será de corte absolutamente individual, arrojando a la suerte de la trayectoria de cada uno, el futuro de su cobertura en la vejez.

### **Crisis, Post-neoliberalismo y la reforma de la reforma**

A partir de la crisis de 2001 y la salida devaluatoria de inicios de 2002, el sistema previsional no hizo sino erosionarse aún más, tanto en lo que respecta a la problemática de déficit de financiamiento, de retracción en alcance de cobertura, como en cuanto a la regresividad de los haberes.

Sin embargo, a partir de 2002, pero mucho más profundamente a partir de 2003, se darían en nuestro país una serie de medidas que Danani y Beccaria (2011: 117) van a presentar como un

---

en ambas dimensiones. En la primera, por el aumento meteórico de la desocupación, la precarización y la informalidad laboral. En la segunda, los datos también son alarmantes. Danani y Beccaria (2011) sostienen que la “cobertura horizontal”, es decir la proporción de personas en edad de jubilarse y la que efectivamente accedió a la prestación, cayó aproximadamente un 10% entre 1996 y 2002, alcanzando en ese último año a menos de un 60% de la población de personas mayores.

<sup>30</sup> Aunque pese a la ausencia de inflación hubo medidas regresivas como la aplicación del descuento del 13% en el marco de la Ley de Déficit Cero del año 2001 (Presidencia de De la Rúa), que incluiría a los haberes previsionales.

<sup>28</sup> En particular, en compra de bonos de deuda del Estado, lo que hace de parte de los argumentos de la privatización, una verdadera paradoja.

quiebre en la dirección del sistema previsional o, más enfáticamente y vistas ex post y de conjunto, como una *contra-reforma* (Danani y Beccaria, 2011: 136).

Claramente, estas intervenciones van a venir como parte del proceso de re-discusión de los roles estatales y los estilos de las políticas que embarcaría a toda la región sur americana y que ya hemos presentado.

Así, atendiendo a lo previsional en particular, encontramos en términos cronológicos que: a partir de 2002, comenzaron a registrarse aumentos de haberes (por decreto hasta la Ley de Movilidad de 2008). En 2005, se instaurará la Ley N° 25.994 de Jubilación Anticipada que, traería consigo la posibilidad de una Moratoria Previsional que terminaría por convertirse en una medida en sí misma. En 2007, se avanzó con la Ley de Libre Opción, permitiendo el traspaso de los adherentes del sistema de capitalización al de reparto<sup>29</sup> y en 2008, con la Ley de Movilidad Jubilatoria, se otorgó carácter institucional y fuerza de ley al mecanismo de actualización de haberes<sup>30</sup>. Finalmente, en Diciembre de 2008 terminó de darse un giro copernicano en el Sistema Previsional con la sanción de la Ley 26.425 de Creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), lo que significó la unificación de todo el sistema en la modalidad de reparto, de solidaridad intergeneracional y administrado por el Estado. Sumado a todo lo anterior, hacia fines de 2014, una nueva Ley de Inclusión Previsional fue sancionada y puesta en práctica volviendo a instalar el objetivo de la universalidad de la cobertura previsional para todas las personas adultas mayores.

Sobre estas reformas, aunque especialmente centrados en los Planes de Inclusión Previsional, vamos a detenernos en el próximo capítulo.

---

<sup>29</sup> Movimiento que recordemos, estaba taxativamente prohibido.

<sup>30</sup> A partir de esta Ley la actualización de las prestaciones, que hasta ese entonces se había realizado de manera diferenciada por tramos, pasó a realizarse de manera uniforme, cada seis meses y a partir de parámetros predeterminados (relacionados con la evolución de los salarios en actividad y de los recursos previsionales). Este debate restituyó la discusión del 82% móvil, al punto que el Congreso de La Nación votó una Ley que fijaba una prestación mínima del 82% del salario mínimo vital y móvil. Ésta, fue inmediatamente vetada por el Poder Ejecutivo. En ese momento, el argumento a favor de la Ley de Movilidad que finalmente prevalecería, se centraría mucho más en el eje de sostenimiento financiero del sistema previsional que en la capacidad redistributiva que otro tipo de cálculo menos estamentado de sustitución de salario pudiera tener. Sostenemos aquí, que este segundo debate es el más relevante y sigue aún hoy pendiente.

## V

### **Ejes de las Políticas previsionales recientes. Implementaciones, debates regionales y paradigmas.**

Los Planes de Inclusión Previsional llevados a cabo en nuestro país, resultaron una novedad en términos de las políticas sociales previsionales que venían implementándose previamente y en relación a políticas para personas mayores en la región.

El Siglo XXI no sólo vino con las novedades ya referidas en cuanto a los cambios de injerencias y roles estatales, sino que a demás, introdujo un debate específico a las políticas para personas mayores que se ha tensionado sobre dos variables principales.

Una, relacionada a factores sociodemográficos que, en algunos países se vienen anunciando desde hace ya muchos años. Esto es, un proceso de envejecimiento que se acelera y que, en el último censo nacional, arrojó la constatación de que Argentina es un país con un proceso de envejecimiento poblacional pronunciado<sup>31</sup>.

La otra, es que -producto de las políticas económicas y sociales aplicadas en décadas anteriores- las personas adultas mayores se encontraban a principios de siglo, dentro de los grupos sociales de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

Así, envejecidos y empobrecidos, con haberes absolutamente devaluados en el caso de los que accedían a ellos, sumado a una tasa decreciente de cobertura de los sistemas previsionales producto de las reformas de los sistemas de jubilaciones y pensiones; las personas mayores entraron al nuevo siglo en condiciones de desprotección en aumento.

Esta situación, pone en primer plano la pregunta de fondo con la que iniciamos este trabajo: ¿Quiénes serán los envejecientes que tendrán derecho a ser socialmente sostenidos? ¿y cómo serán los acuerdos institucionales que resuelvan esa protección?.

#### **Políticas para personas mayores en la región**

La región generó respuestas diferentes a estos desafíos. Siguiendo a Arza y Chahbenderian (2014) encontramos que los debates en Latinoamérica respecto de las alternativas de extensión de la cobertura de protección social a adultos mayores encuentran como solución preponderante la expansión de los sistemas de "*pensiones básicas*", entendidas como prestaciones económicas que no se rigen por los criterios contributivos de la seguridad social tradicional. Este esquema, asociado al modelo beveridgiano que presentamos en el Capítulo III, rompe con la tradicional atadura de lo previsional a la trayectoria laboral de los sujetos y -en

---

<sup>31</sup> Argentina, junto a Uruguay, Chile y Cuba, está dentro de los cuatro países de Latinoamérica que lidera este fenómeno (Roqué, M; Massad Torres, C y Rovira, A, 2015).

cierta medida- amplía el universo de la protección. Sin embargo, deviene en un tipo de política focalizada y de corte mayormente asistencialista, que dejará prestaciones diferenciadas para aquellos que no tengan acceso a las jubilaciones por la vía "normal"<sup>32</sup>. Es decir, el grueso de la región, responde a la necesidad de encontrar una respuesta a las contingencias de la vejez en sectores desprotegidos, a través de la implementación de políticas de transferencia de ingreso que mantienen similitud con las tradicionales políticas de combate a la pobreza aplicadas desde décadas anteriores.

En Argentina encontramos marcas de este tipo de intervenciones dentro de algunos Programas específicos de principios de siglo. En especial, resaltan el Plan para "Mayores de 70"<sup>33</sup> o el "Programa Adulto Mayor Más" (PAMM)<sup>34</sup>. A raíz de éste último, a partir de 2004 se registra un crecimiento importante de la cantidad de Pensiones no Contributivas a la Vejez que llegarían a un pico histórico máximo en 2006 (2.5% de la población mayor de 65 años) (Arza y Chahbenderian, 2014).

Sin embargo, la política que daría un vuelco radical en el alcance de cobertura a las personas mayores y que transformaría el tipo de enfoque aplicado, sería la que se inauguraría a partir del año 2005 con lo que varios años después sería llamado como Plan de Inclusión Previsional (PIP).

### **Planes de Inclusión Previsional**

La Primera etapa de los PIP se inicia con la Ley N° 25.994<sup>35</sup> que es sancionada a fines de 2004 y puesta en vigencia en enero de 2005. La misma se mantendría inicialmente hasta 2006, aunque

---

<sup>32</sup> Las estrategias de expansión de la cobertura social de los adultos mayores por "pensiones básicas" varía en cada país, pero en general se hace a través de intervenciones con formato de "Programa". Las condiciones de acceso en cada caso son diferentes; las edades pueden modificarse no sólo de un país a otro, sino que también pueden cambiar en el caso de un mismo país, entre distintos programas; también varían el valor de las prestaciones y los mecanismos de establecimiento de estos, así como los niveles de focalización que habilitan el ingreso a la cobertura. Destaca en Latinoamérica el caso boliviano, que es el único país de la región que tiene un sistema de pensión básica que verdaderamente alcanza criterios de universalidad, pero los montos de este ingreso no superaban para 2015 los 37 U\$S mensuales, lo que a todas luces, le quita capacidad protectora.

<sup>33</sup> Que era un componente del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupado.

<sup>34</sup> Lanzado en 2003, fue creado por el Ministerio de Trabajo como re-impulso al sistema de Pensiones por Vejez que, hasta ese año, tenía un sistema de altas muy limitado. Puede verse más en Campos (2004).

<sup>35</sup> A rigor de verdad, esta Ley conviviría junto a la 24.476, de regularización de deuda de aportes para monotributistas, sancionada en 1995 y reabierto en diciembre de 2004. La misma, puede ser pensada como un preámbulo en la implementación de moratorias, aunque las facilidades otorgadas por el artículo 6 de la ley 25.994 hacen que haya sido un complemento más bien marginal respecto a la primacía que esa medida alcanzó. La curva de aumento de altas de prestaciones durante la vigencia de la ley 25.994 da cuenta de ello. Una vez cerrada la Ley 25.994, la Ley 24.476 permaneció vigente aunque sin reportar demasiada incidencia. Puede verse esto en más detalle en Madera (2011). El nuevo incremento de altas previsionales se dio nuevamente a partir de la reapertura de una nueva Ley de Moratoria a fines de 2014 y aún vigente.

tuvo que extenderse hasta abril de 2007 debido a la gran demanda generada. Su instrumento principal había sido la propuesta de la Jubilación Anticipada (de donde tomaba en principio nombre la Ley) y en el marco de la misma, el artículo 6 planteaba la posibilidad de una moratoria con especiales facilidades de acceso. Una vez puesta en marcha, el ítem de la moratoria cobró fuerza propia y prácticamente se convirtió en una política en sí misma<sup>36</sup>.

Nos asalta la tentación de formularnos la pregunta acerca de las expectativas que esta Ley presentaba al momento de su nacimiento. Su formulación ¿habrá sido parte de un plan deliberado para la implementación de lo que se convertiría más adelante en la política previsional más inclusiva de la historia reciente?.

La pregunta es en sí misma poco relevante, si entendemos al Estado como una arena de disputas, otorgándole centralidad a la dimensión de la contingencia en la construcción final de los resultados de las políticas. De todas maneras, muy interesante resulta la trayectoria de los PIP para pensar los devenires de las políticas sociales

Impulsada en un acuerdo entre oficialismo y oposición, la Ley 25.994 surge más bien con aires de intervención excepcional y cortoplacista sobre una serie de condiciones estructurales que, en medio de la crisis ya mencionada de fin de siglo pasado, aparecían absolutamente desbordadas. Lejos de presentarse como la propuesta de un paradigma diferente en lo previsional, la medida fue argumentada en términos de generación de respuestas puntuales a situaciones de empobrecimiento, desempleo y desprotección exorbitantes (Ley 24.476). El contexto en el que se implementó, daba cuenta de un desempleo que venía en años anteriores de superar el 20%, con un 49% de trabajadores sin aportes, más del 50% de la población en condiciones de pobreza y alrededor del 40% de la población adulta mayor desprotegida (ANSES, 2010). Así esta intervención social, aparece presentada como una solución en la medida que transfiere dinero y con ello, busca la reversión de las condiciones de exclusión previas<sup>37</sup>. No será enunciada originalmente como un Plan, ni contendrá inicialmente en su nombre la noción de la inclusión. La enunciación como Plan de Inclusión Previsional, PIP, vendrá mucho más adelante, en la construcción ex post de un discurso oficial que articulará de modo coherente, lo que a todas luces, parece tener un origen mucho menos premeditado.

Así entonces, fueran cuales fueran los móviles y los argumentos, muchas otras aristas se pondrían en juego a partir de la implementación de la esta política. Por un lado, por su inmensa extensión de cobertura. Si bien, según lo referido en las notas periodísticas del momento, las

---

<sup>36</sup> En términos cuantitativos, encontramos que hacia 2009 se podían contabilizar 47.127 prestaciones de jubilación anticipada y 239.3821 jubilaciones por moratoria (Madera, 2011: 18).

<sup>37</sup> Este punto nos obliga a pensar acerca de las alertas que ya mencionamos que plantea Fleury (2007), para los intentos de pretender revertir la exclusión sólo a través de transferencias de ingresos. Ver en más detalle en el apartado de Exclusiones e Inclusiones, Cap, III de este trabajo. Retomaremos así mismo este punto en nuestras Conclusiones.



estimaciones iniciales esperaban entre 20 y 70 mil inscriptos; a todas luces, la Moratoria excedió aquellas expectativas. Entre 2006 y 2007 se dio el pico máximo de altas de jubilaciones por medio de este instrumento que, hacia el cierre del período, rondaría los dos millones y medio de inscriptos. Por efecto de esta política, y de conjunto con la mejoría de los indicadores normales del sistema de seguridad social<sup>38</sup>, hacia 2010 se superó entre el sistema nacional y las cajas provinciales, el 95% de cobertura previsional (ANSES, 2010) lo que marcó un verdadero hito histórico y regional en términos de inclusión a derechos.

A la vez, esta primera moratoria establecería dos parámetros que, a nuestro entender, serán fundamentales. Por un lado, permitió el acceso sin restricciones a todos aquellos que, cumplida la edad necesaria en 2004, no tuvieran la totalidad de aportes requeridos. Por el otro, la inclusión a la moratoria garantizó a partir del pago de la primera cuota<sup>39</sup>, el acceso al derecho pleno a la jubilación y todas sus prestaciones conexas<sup>40</sup> en igualdad que el resto de las personas jubiladas. Así, no sólo la primer instancia del PIP incorporó a más de 2.5 millones de nuevos jubilados y jubiladas; sino que, más allá de lo que haya estado previsto en su diseño inicial -y a diferencia de la tendencia regional a la aplicación de políticas focalizadas de transferencia de ingreso para la vejez- se trató de una política con efectos universalizantes e igualadores sin precedentes.

Hacia fines de 2014, se reabría el debate por la necesidad de nuevas estrategias de facilitación del acceso a la jubilación para aquellos que, pese a la recomposición socioeconómica vigente por más de 10 años, seguían quedando excluidos de esa prestación. Y es que claramente, y más allá del proceso universalizante que implicó la puesta en marcha de la primer etapa del PIP, siguió quedando (y aún hoy sigue quedando) como tema pendiente, el hecho de que la moratoria es una medida temporalmente acotada, que reconoce deuda de aportes en determinados períodos concretos. De este modo, con el correr de los años, nuevas personas con déficit de inserción laboral dentro del mercado de trabajo formal, van alcanzando la edad jubilatoria pero no quedan incluidas. La primera etapa del PIP permitía regularizar aportes adeudados sólo hasta el año 1993. Hacia 2010, el INDEC comenzaría a registrar un paulatino decrecimiento de la tasa de cobertura previsional de su pico histórico de 95.9% de población adulta mayor incluida al derecho a la jubilación.

---

<sup>38</sup> En particular referimos acá a los efectos de la mejoría en el mercado de trabajo, tanto en creación de puestos de trabajo, como en disminución del empleo no registrado; ambos elementos que redundan en recomposición de aportantes y de jubilables por carriles tradicionales.

<sup>39</sup> El sistema de la moratoria permitió prorratear la deuda de aportes previsionales en 60 cuotas deducibles del haber mensual. Esto particularmente garantizó que pudiera accederse a la medida aún sin contar con capital inicial para la cancelación de la deuda.

<sup>40</sup> En particular destacamos la igualdad del monto del haber previsional con respecto a los jubilados de la categoría más baja (que los primeros 60 meses incluiría el descuento del pago de la moratoria) y el mismo criterio de actualización que el resto de los jubilados. Asimismo, resalta también el acceso en absoluta igualdad de condiciones a la cobertura de la obra social Pami.

La segunda etapa del PIP, aún en curso, se habilitó entre septiembre de 2014 y septiembre de 2016 con la Ley Nº 26.970, y sería presentada como continuidad de la anterior. Esta Ley permitiría la regularización de aportes adeudados hasta diciembre de 2003. Por su parte, esta segunda etapa incluiría algunos criterios diferentes de la primera. Especialmente, la incorporación de una serie de restricciones de acceso, focalizándose ahora la dimensión de la inclusión previsional hacia poblaciones consideradas socioeconómicamente vulnerables. Y esto, merece un comentario:

Como resultado de la Primer Etapa del PIP, se registró un importante número de personas que se jubilaron por moratoria, aunque no necesariamente provinieran de condiciones de deprivación socioeconómica. El carácter universalizante que tuvo esa primera etapa, había habilitado situaciones de igualdad a personas que provenían de trayectorias de informalidad laboral, de desocupación o de inactividad económica, fuere cual fuere su posición en la estructura social. En ese marco, las agendas mediáticas sostendrían un discurso crítico acerca de aquellos que recurrían a las facilidades de la moratoria "sin necesidad" de hacerlo<sup>41</sup>. Tampoco faltó mención a esto en los discursos oficiales<sup>42</sup>. La Ley 26.970, presentada como continuidad y corrección de la anterior moratoria, requerirá ahora, y haciéndose eco de las críticas recibidas, que los destinatarios completen una evaluación social donde se dictamina la pertinencia o no de su solicitud en virtud de la situación patrimonial y de ingresos.

Más allá de esto último, queda claro que los Planes de Inclusión Previsional, vistos dentro del proceso más amplio de las reformas previsionales que incluirían los hitos ya mencionados de aumentos de haberes (primero por decreto y posteriormente, a partir de 2008 por Ley de Movilidad Jubilatoria), la flexibilización primero del sistema de opción y el corolario de la re-estatización del sistema de jubilaciones y pensiones después; son componentes claves de esta suerte de contra-reforma previsional (Danani y Beccaria, 2011; Danani e Hintze, 2001 y 2013).

A lo largo de todo este proceso, aunque especialmente en el momento de la re-estatización del sistema previsional y la creación del SIPA, fueron explicitados algunos de los ejes que articulan el debate político cultural respecto a este tema. Danani e Hintze (2011) destacan ahí la presencia de los valores de solidaridad como principio rector, y de redistribución e inclusión social como objetivos concretos. Estos criterios fueron sostenidos, a su vez, en la fundamentación del papel igualador de la intervención estatal y en la necesidad de proveer certezas y seguridades a las personas.

---

<sup>41</sup> No podemos dejar de mencionar que estos debates se anclan, en última instancia, en la sedimentación de sentidos asociados a los formatos que deben asumir las políticas sociales, con fuertes huellas del imaginario de políticas focalizadas como políticas destinadas a "pobres".

<sup>42</sup> Puede verse en este sentido el discurso presidencial de anuncio de envío de la Ley al Congreso de fecha 04/06/2014.

Dicen estas dos autoras que *"La contra-reforma previsional fue medio y resultado de esta lucha ideológica. En el discurso oficial, las nuevas condiciones de acceso y ejercicio fueron presentadas como la demostración del pasaje de un estado que había postulado limitarse a procurar o complementar la provisión de aquello en lo que el mercado no era "enteramente eficiente" (...), a un estado que decía asumir la obligación de otorgar beneficios de la seguridad social"* (Danani y Beccaria, 2011:141). Agregamos aquí que, con el objetivo declarado de buscar la universalidad de la cobertura, esta idea de un Estado obligado a cumplir derechos, plasma una concepción diferente de la ciudadanía. Pero además, en estos debates cobra fuerza la interpelación a la inclusión como elemento legitimatorio. Es más, con el correr del tiempo, la apelación a la inclusión se fue tornando en un elemento identitario de estas políticas (Danani y Beccaria, 2011).

La Moratoria, haya surgido con la intensidad que fuera, ocupa finalmente un lugar de primer orden en el proceso de contra-reforma del sistema previsional, *"tanto en la dimensión institucional –por su capacidad para transformar el mapa social, geográfico y de género de la cobertura– como en la político-cultural, ya que es materia prima de las redefiniciones del trabajo, de los derechos y del sujeto de la protección social, en lo previsional"* (Danani y Beccaria, 2011: 146).

### **La ciudadanía y la inclusión como debates públicos a partir de los PIP**

De lo dicho hasta aquí, parecería que claramente los PIP se inscriben dentro de los novedosos debates sobre los roles del Estado y los formatos que asume la política social como parte de esa lógica.

La implementación de las dos leyes de Moratoria, y los debates posteriores desatados, habilitaron la construcción de argumentos de corte universalista, tensionando los tradicionales enfoques más corporativos asociados a lo previsional. Nos dicen Danani y Beccaria (20011:147) que es un hecho insoslayable que estamos frente a *"un sistema que protege más, a más personas, pero que además declara y defiende las bondades de garantizar esa protección"*. Y agregamos aquí, que en ese marco, se reconfigura la discusión sobre los alcances de la ciudadanía de las personas mayores.

De este modo, nos encontramos en la actualidad con un sistema previsional que ha ensanchado sus argumentos legitimatorios, que ha generado procesos de inclusión cuanti y cualitativamente muy profundos y que, a su vez, se ha normalizado institucionalmente, con casi ocho años de transcurridos algunos de sus hitos como la re-estatización de su administración y la Ley de Movilidad. Esto ha plasmado en rutinas institucionales, universos de sentido, construcción de sujetos y enunciación de debates en diversas arenas.

Al inicio de este trabajo nos preguntábamos qué es un derecho, quiénes son los sujetos con derecho, y a cuáles derechos tienen derecho.

Hemos recorrido elementos suficientes para sostener que la implementación de los PIP ha movido claramente el amperímetro de estas preguntas en comparación con las respuestas que hubiéramos obtenido hasta hace apenas unos años. Esta política pública ha enunciado que la jubilación es un derecho de todas las personas adultas mayores y sostuvo como objetivo declarado la búsqueda de la cobertura universal. Y en ese acto INCLUYÓ. Incluyó con mayúsculas, porque esto no sólo resultó letra de su formulación, sino que en los hechos, y ya desde su primera implementación, hizo que más de un tercio de los jubilados lo sean por este medio. Y estos jubilados, obtuvieron por su parte, derecho a los mismos derechos que el resto. Esto ha resultado de una enorme novedad en el campo de las políticas sociales. Si dijimos que la política social, como parte central de las políticas estatales en un tiempo histórico, marca los límites y acuerdos políticos en torno a la desigualdad socialmente tolerable, esta política social ha marcado un alto umbral de igualdad. Las jubilaciones del PIP son administradas por el mismo ANSES que administra el resto de las jubilaciones. Sus haberes tienen el mismo monto y se actualizan por el mismo procedimiento y en el mismo momento. Una vez jubilados, todos los adultos mayores se funden en el goce de los mismos derechos (al menos en esta dimensión de la jubilación) vengan de la trayectoria que vengan.

Ahora bien, dicho todo esto; destacado el marco de transformaciones materiales que vinieron de la mano de las nuevas políticas del sistema jubilatorio y su capacidad inclusiva; señalados los nuevos vectores de los discursos públicos legitimatorios de estas intervenciones; establecidos los mismos dentro del contexto más general de las transformaciones en las maneras de enunciarse del Estado y, con él, la construcción de sentidos acerca de la comunidad política de la cual los ciudadanos y ciudadanas somos parte, volvemos a nuestra pregunta del inicio: ¿Cómo es experimentada esta novedad, por los sujetos incluidos a raíz de la implementación de los PIP? ¿Qué sentidos le otorgan a su propia inclusión?

## VI

### Rastreando sentidos

Como ya se adelantó, el trabajo de campo en el que se basa esta investigación, se desarrolló en dos etapas. Una primera, entre los meses de junio y julio de 2014, donde se realizaron cinco entrevistas individuales y una serie de entrevistas grupales que contendrían a por lo menos otras ocho personas jubiladas por moratoria. El segundo tramo del abordaje de campo, se llevó a cabo entre los meses de octubre y noviembre de 2015, con otras tres entrevistas individuales y una entrevista grupal que incorporó a otras cuatro personas jubiladas por este medio. A las experiencias personales de los entrevistados, se les fueron sumando a lo largo de los encuentros, las experiencias que ellos mismos referirían de sus parejas, padres y hermanos, además de vecinos y conocidos, que también se han jubilado por moratoria.

El acceso a los entrevistados se daría a partir de mi propia inscripción laboral en Pami y a través del contacto generado por informantes clave. Todos los entrevistados eran habitantes de la ciudad de La Plata y podríamos identificarlos genéricamente, dentro de la fracción de los sectores medios y medios bajos. Por su parte, el total de los casos cubrieron un rango etareo entre 60 y 86 años y la mayoría, fueron mujeres.

Como también ya fue mencionado, uno de los desafíos más grande que implicó el trabajo de campo, fue la operacionalización de las categorías que nos interesaba indagar. Se buscaba conocer sobre las significaciones del proceso de inclusión que estas personas experimentaban y, a partir de eso, rastrear los sentidos que se sedimentaban acerca de la ciudadanía. Ninguna de estas inquietudes tiene una formulación transparente como pregunta directa y hubo que construir distintas estrategias de *traducción*.

De este modo, el guión de entrevista debió recorrer algunas cuestiones en torno a cómo se otorgaba sentido a las situaciones actuales, pero también a las pasadas (con todo lo dificultoso que es la evocación de la memoria a la hora de preguntar por construcciones significantes). En ese proceso, recorrimos con los entrevistados trayectorias de vida, trayectorias laborales, inscripciones de participación política y social. Dedicamos también una parte de los interrogantes a averiguar lo que los entrevistados sabían acerca del formato del sistema previsional antes de las reformas del período reciente y lo que sabían del formato actual. Intentamos rastrear huellas acerca del debate de lo contributivo como distinto a lo no contributivo. Buscamos por otro lado, comparaciones acerca de la visión que tenían de esta política respecto de otras políticas de similar tenor inclusivo, especialmente la AUH, con la intención de identificar sentidos de ciudadanía y derechos de modo más extensivo que lo meramente destinado a las personas mayores. Finalmente, tratamos de reconstruir la dimensión del clivaje exclusión/inclusión e indagamos sobre el significado atribuido a esos conceptos. También trabajamos con lo que cada uno consideraba un derecho, con la dimensión de la jubilación como derecho y con la identificación que ellos hacían de los destinatarios de los

derechos y la caracterización de la inclusión previsional como política pública y como política social.

Aquí van algunas apreciaciones de lo hallado.

### **Las trayectorias hacia la jubilación por moratoria**

Los entrevistados son todos jubilados y jubiladas por moratoria. Como se dijo antes, éste es el único punto común que los ubica, a priori, dentro de una misma categoría analítica. De este modo, iniciamos las indagaciones preguntando justamente por esta particularidad. ¿Por qué se habían jubilado a través de este procedimiento?. La respuesta en todos sería la obvia: a cada uno de ellos les faltaban aportes previsionales para completar el total de años requeridos. Esto, nos llevó ineludiblemente a recorrer parte de sus trayectorias vitales, haciendo especial énfasis, en sus historias de trabajo. Y así, arribamos a nuestra primer sorpresa.

Si bien la primera etapa del PIP estuvo diseñada sobre la base de un diagnóstico de altos índices de intermitencia e informalidad laboral; la inmensa concurrencia que la medida implicó, y que hiciera superar ampliamente las previsiones iniciales, hizo incorporar otras hipótesis acerca del éxito de la moratoria. Sobre todo, porque la mayoría de las personas que se iban jubilando por este medio, eran mujeres. De este modo, se fue cimentando, y adquiriría al poco tiempo gran difusión en las agendas mediáticas, la idea de que esta medida había abierto las puertas a la jubilación a un alto porcentaje de personas que provenían de la inactividad económica. De allí, la denominación coloquial de "*jubilación de amas de casa*" y un cierto tono crítico alrededor de esta situación. Con este supuesto se inició el recorrido de la presente investigación. Sin embargo, aunque en el trabajo de campo aparecieron personas que venían de transitar momentos de inactividad en algún período de la vida, no hubo registro de casos que provinieran de la inactividad total. Al momento de jubilarse, todos los entrevistados, registraban algún tipo de experiencia laboral<sup>43</sup>.

Así, a lo largo del trabajo de campo, fueron apareciendo diversas trayectorias. Las más de ellas -a pesar de que en algunos casos aparecían experiencias de trabajo formal- contabilizaban grandes tramos de informalidad laboral. Para el caso de las mujeres, emergía como particularidad que, en muchos casos (aunque no en todos) habían tenido experiencia laboral hasta el momento de la maternidad, etapa a partir de la cual se daba un repliegue a la inactividad y el ámbito de lo doméstico. De todas maneras, la mayoría de ellas, sobre todo signadas por el impacto familiar del ritmo económico del país, habían transitado posteriores experiencias de retorno a algún tipo de actividad económica.

---

<sup>43</sup> Debe recordarse que el diseño de la muestra no es representativo, por lo que los resultados que aquí se comentan no pueden ser generalizables. De todos modos, vale como indicador, la sorpresa que generó el trabajo de campo refutando las pre-nociones con las que se inició la investigación.

Además de esto, hubo otros dos elementos emergentes en las entrevistas y relacionados a las trayectorias de trabajo, que resultaron poderosamente llamativos. El primero, que ninguno de los entrevistados incorporó a sus relatos experiencias propias de desempleo. Si bien hubo muchos casos en que manifestaron dificultades de inserción laboral en diferentes momentos de sus vidas, y que en algunos de los entrevistados implicó la búsqueda de estrategias de *cuentapropismo* o changas (desde tareas de servicios domésticos, hasta venta ambulante); el desempleo abierto no aparece como parte de sus construcciones narrativas. Un ejemplo de ello es el relato de Nelly, que comenta su propia estrategia laboral en búsqueda de aumentar ingresos. Ella menciona que después de que su marido vendiera un comercio familiar "*en la crisis del gobierno de Alfonsín*", él comenzó a dedicarse a la venta ambulante de cassettes en los encuentros folclóricos. "*Y ahí, le digo, llevame a Once y voy a comprar unas cositas y voy a empezar a vender yo también. Y así empecé a trabajar, que desde soltera que no trabajaba. Pero entre los dos, algo juntábamos para ir tirando*"

El otro emergente que resultó llamativo, es la referencia al aporte autónomo en el caso de las trayectorias de informalidad o *cuentapropismo*. Incluso en los momentos en que "*no se trabajara*"<sup>44</sup>. Y en este último caso, aparecen las historias conocidas, referidas en distintas entrevistas, sobre las amas de casa que se inscribían como autónomas para poder tener su jubilación en el futuro. Así, muchos de los entrevistados, sostienen haber tenido una larga cultura de aportes hechos por ellos mismos. El aporte, a lo largo de los relatos, aparece en general leído en clave de responsabilidad y esfuerzo personal (o familiar) previendo la contingencia de la vejez. De hecho, incluso cuando los aportes no se realizaran nunca, los entrevistados refieren que ellos deberían haberlos hecho. También aparece mencionado que, cuando se hacían, hubo momentos en los que esa erogación de dinero se hacía muy costosa y entonces, en algunos casos, debió suspenderse. Así lo expresa Marta: "*Yo nunca había podido aportar, porque yo siempre trabajé por mi cuenta, y siempre trabajé con lo justito, que nunca podía aportar, porque si aportaba no comía. Es así la cuentita, o comemos o aportamos. Y con mi marido lo hacíamos así, porque los dos trabajábamos independiente. Y entonces nos pasaba que, mucho tiempo, hacíamos los aportes de él. Pero hasta un tiempo determinado, porque después cuando tuvimos los chicos, había que mandarlos a la escuela, comprarles ropa. Y, o comíamos y teníamos las cosas para los chicos, o aportábamos*".

### **Lecturas individuales de factores estructurales**

Ya hemos dicho, al inicio de este TIF, que sostenemos que la construcción de sentidos se da en una intersección entre lo social y lo individual. Es en lo social, donde circulan imaginarios con capacidad de construir un orden de significación que opera, a la vez (sin que esto signifique una determinación en términos absolutos) en la conformación de subjetividades.

---

<sup>44</sup> Cabe mencionar que, con diferentes entrevistados surgió el debate acerca de si las labores de las mujeres al interior de sus hogares debe ser considerado o no como un trabajo. Este punto arrojó diferentes respuestas, aunque la frecuencia con la que el tema apareció, da cuenta del avance en las arenas sociales, de ciertos debates acerca del reconocimiento del trabajo reproductivo.

Así entonces, ¿dónde circulaban, con tanta capacidad de pregnancia, las nociones del aporte y el trabajo como credencial de derecho a la protección en la vejez?.

Parecía que los entrevistados, la traían consigo desde mucho tiempo atrás. En el caso del trabajo, como un sentido común que no necesitaba explicación alguna. Lo vimos en la reconstrucción histórica del sistema previsional en nuestro país. El derecho a la jubilación siempre estuvo asociado a las trayectorias laborales de los sujetos y, para estos entrevistados, ése era un dato absolutamente evidente. Dice Marta, en una expresión que se repetiría con frecuencia por otros: *"Claro que tengo derecho a jubilarme. Si yo trabajé toda mi vida"*.

En el caso de los aportes, aparecía como una suerte de cultura cívica de las obligaciones a cumplir por cada individuo. Expresa una de las entrevistadas: *"Nosotros antes teníamos educación cívica. Era como la Caja de Ahorro, nos enseñaban a ahorrar. Y también te enseñaban lo de los aportes para cuando tuvieras que jubilarte"*.

Las trayectorias laborales recogidas a lo largo de esta investigación, arrojaron casos de relación de dependencia por períodos prolongados, casos de itinerancia entre la actividad y la inactividad, casos de intermitencia entre el mercado formal y el informal de trabajo. Las trayectorias de aportes, no siempre han seguido esas mismas dinámicas. Sus propias experiencias dejan en claro que trabajo y aportes, son dos categorías diferentes. Sin embargo, en la construcción discursiva, muchas veces aparecían como superpuestas o intercambiables, hilvanando cadenas de argumentaciones que se tornaban ambiguas.

Todos, reconocían en algún momento, que el haber trabajado les daba derecho a jubilarse. Por su parte, la falta de aportes, resulta el dato evidente que arrojó a los casi tres millones de personas, entre ellos los aquí entrevistados, a la moratoria. Visto en su generalidad, no cabría dudas de la raíz social de esta problemática. A pesar de ello, todos los entrevistados, hicieron un gran esfuerzo por justificar en términos individuales (familiares cuando mucho) la situación que los había llevado allí. La responsabilidad por años de aportes impagos aparece, en los relatos recogidos, del lado de aquellos que incurrieron en su omisión. Si aportar, es la otra credencial que otorga derecho a acceder a una jubilación; no aportar, aparece señalado como una falta que, por imprudencia, por poca capacidad de prever en el futuro, o por circunstancias familiares que no pudieron salvarse, han cometido individualmente las personas que hoy llegan a la moratoria. Y este tipo de argumentación -que atraviesa palabras más, palabras menos, a todas las entrevistas- también podemos registrarlas en muchos de los debates de las agendas públicas.

Así entonces, en la construcción discursiva de los entrevistados, encontramos referencias que justifican sus faltas de aportes en términos individuales. Sin embargo, hallamos muy escasos rastros argumentativos que permitan visualizar esta falta, en relación a su deficitaria participación en el mercado de trabajo como algo no elegido por ellos. Claramente, desde nuestro encuadre teórico, la informalidad laboral es un elemento mucho más propio de los ciclos socio-económicos estructurales de nuestro país, que de sus propias decisiones a lo largo de la



vida. Pero esto no es algo para nada evidente. Al menos, para los casos que aquí fuimos encontrando.

Destacamos en este punto, que ni siquiera aparecen rastros de queja que pongan en tensión este análisis de la propia situación como resultante de las peripecias individuales atravesadas a lo largo de la vida. Esto parece ser indicador de la dificultad de construcción de horizontes de demanda al respecto. Volveremos sobre esto más adelante.

Por su parte, contrastaría dentro de este esquema argumentativo acerca de los aportes, el relato de José. Su trayectoria laboral completa había transcurrido como trabajador en relación de dependencia en diversas empresas y rubros. Y se enteraría de la falta de años de aportes, al momento mismo de presentarse a la ANSES a hacer el trámite jubilatorio. En este caso, el entrevistado no dudaría un instante en eximirse a sí mismo de cualquier responsabilidad en esta falta. Para él, caería de maduro que el único culpable en su falta de aportes, era el empleador que los había evadido.

### **¿Derecho para quiénes?**

De este modo, y a vista de los sujetos aquí entrevistados ¿quiénes son las personas que deberían tener derecho a la jubilación?

Si atendemos a los párrafos precedentes, pareciera evidente que quien trabaja, por un lado; y quien paga sus aportes, por el otro. Sin embargo, ante la formulación explícita de la pregunta, las respuestas fueron variando. Éste fue el debate registrado en una de las entrevistas grupales:

**Pta:** Ah, entonces para uds ¿la jubilación es un derecho?

**Sra 1:** Y sí, yo pienso que es un derecho. Por lo menos para toda la gente que aportó.

**Sra 2:** O mínimamente a toda la gente que trabajó. Porque fijate, mi mamá trabajó y no le aportaron.

**Sra 1:** No, tenés razón, me expresé mal. Todos los que han aportado legalmente, supongo que es un derecho que tienen para jubilarse. Y los que no aportaron... pero si dan así como con esta moratoria y les están cobrando, pienso que también"

**Sra 3:** Sí, pero el ama de casa trabajó toda la vida, y sin embargo, nunca tuvo derecho a jubilarse. ¿quién le iba a pagar los aportes? ¿el marido?. Yo digo que todas las personas cuando nos hacemos grandes, tenemos que tener derecho a jubilarnos".

Claramente, el registro de este diálogo, nos remite a los debates presentados en los bloques teóricos. La jubilación, aparece socialmente explicada bajo dos criterios principales de merecimiento. Criterios que, como decíamos párrafos más arriba, muchas veces se superponen y no queda claro cuál prima sobre cuál: el trabajo, y el pago de aportes.

Ahora bien, el proceso de reflexionar sobre nuestros propios sentidos sedimentados, obliga siempre a poner en suspenso los puntos de anclaje que antes aparecían naturalizados. La

interpelación acerca de quiénes debían ser los sujetos adultos mayores con derecho a la jubilación, perturbaba en los diálogos, parte de las certezas que, en fragmentos anteriores de las entrevistas, no habían sido problematizadas. Y así, surgirían también otros componentes en los relatos.

**Nelly:** *Y yo pienso que tiene que tener derecho a jubilarse, toda personas mayor.*

**Pta:** *Entonces para vos ¿todos tienen que tener acceso a la jubilación?*

**Nelly:** *Todos... Sí, bah, no sé. En realidad, toda persona mayor que tenga necesidades.*

**Pta:** *¿Qué tenga necesidades?*

**Nelly:** *Y sí. Porque ya te digo, el que puede pagarlo por su cuenta también tiene derecho a jubilarse, pero no sacarle a otro pobre que se quiere jubilar. ¿No es así?. Pienso, no sé (...) Porque todos si llegamos a esta edad, por algo llegamos. Y debemos tener un derecho. Porque por ejemplo, una como ama de casa, hace mucho. (...). Y si vos estás trabajando, a vos te descuentan para la jubilación. Vos tenés derecho a jubilarte el día de mañana.*

**Pta:** *Entonces, ¿a vos te parece que se deberían jubilar todos, hayan trabajado en lo que hayan trabajado?*

**Nelly:** *Y sí, claro. Ya te digo, como las ama de casa.*

**Pta:** *¿Y qué diferenciaría al que tiene "necesidades" del que no?*

**Nelly:** *Ah, bueno, no sé. Pienso ahora, que cosas como la moratoria tendrían que ser solamente para los que no pueden de otro modo".*

Para Nelly, la jubilación debe ser contemplada como un derecho que le corresponde, al iniciar el diálogo, a todos los adultos mayores. Pero inmediatamente después, introduce la variable de las "necesidades" y, posteriormente, el criterio del trabajo -aunque se trate de trabajo doméstico- como prueba de merecimiento.

Más profundo fue el impacto en los diálogos, cuando se fueron sumando otras variables para definir el campo de delimitación de los sujetos con derechos. Los extranjeros, por ejemplo ¿eran parte del "todos" que tenían que tener derecho a la jubilación?. Las respuestas se tornaban más confusas en este punto. Y mucho más aún, cuando surgió la identidad de género como un nuevo elemento de diferenciación. Dijo Julio, en un tono a medio camino de una expresión en chiste, cuando fuimos desandando el argumento de qué interpretaba él por "todos" si nos decía que "todas las personas mayores" tenían que poder jubilarse: -"Bueno, pero ahora no me vas a venir con que un travesti también va a tener derecho a jubilarse".

### **La inclusión previsional, ¿incluye a los debates de la inclusión?**

Venimos viendo a través de los de diversos relatos cómo, a pesar de que para los entrevistados la jubilación aparece ahora como un derecho; la explicitación de a quiénes corresponde ese derecho, abre un universo de tensiones respecto a las nociones previamente significadas. Las

respuestas de todos, rápidamente iban entrando en crisis, evidenciando que reconocerían diferentes derechos para diferentes sujetos adultos mayores.

¿Pero alguna vez, se habían detenido a reflexionar sobre esto?. ¿Por qué les parecía que la jubilación debería ser un derecho para unos y para otros no?.

Recorrimos este bloque de interrogantes a partir de la propia experiencia atravesada por ellos mismos. Buscamos avanzar de este modo, en la reflexión sobre cómo se experimentó la transformación propia, como sujetos antes excluidos del derecho a la jubilación y ahora, flamantes jubilados<sup>45</sup>.

Si todos los entrevistados reconocían que era *justo* el hecho de haber podido acceder a su propia jubilación; la pregunta era acerca de la lectura que hacían de lo que ocurría antes.

Este diálogo apareció de manera explícita cuando una de las mujeres entrevistadas, nos comenta que su madre también se había jubilado a través de la moratoria. Graciela dice: "*en el caso de mi mamá, por ejemplo. Nunca pensó que se iba a jubilar. Porque ella, que había trabajado en una casa por 23 años, no, nunca había reclamado nada. Porque para mí, pensaba que por el hecho de ser una persona que ayudaba en la casa, una mucama, o como quiera llamarle, no... bah, que le pagaran el sueldo y gracias*". A raíz de eso, le repregunto, en relación a lo que veníamos hablando, sobre la jubilación como derecho para todas las personas mayores:

**Pta:** *Entonces ¿pensás que para ella, la jubilación era un derecho que le correspondía?*

**Rta:** *Y, por ahí, para ella no. Qué se yo. No lo vería así. Y te digo que tenía casi 80 años cuando se jubiló. Y no lo podía creer. Estaba tan feliz!*

**Pta:** *¿Y para vos? ¿Qué pensabas antes de jubilarte?. ¿Pensaste que algún día te ibas a jubilar?*

**Rta:** *Y, qué se yo. Pensaba ir a hablar a un abogado para que me dijera cómo tenía que hacer. Yo sabía que tenía que pagar como 10 años. ¿Y de dónde lo sacaba?. Por suerte, justo antes de que cumpliera los 60 salió la segunda moratoria.*

Lo que hoy aparecía nombrado como un derecho, antes -por más de una generación y sobre todo en el caso de las mujeres- había sido experimentado más bien como un imposible. Un imposible que, por otro lado, parece haber estado naturalizado. La moratoria, se presenta como la bisagra que modifica este sentido. ¿Pero desde qué perspectivas encontramos que se discuten las re-significaciones que la implican?

---

<sup>45</sup> Hacemos la salvedad acerca de las dificultades de la búsqueda de sentidos en retrospectiva. Claramente, la rememoración hace que este proceso no sea transparente ni para el entrevistado, ni para el entrevistador. Todos recordamos desde el hoy, y esto modifica la percepción de los sentidos anteriormente atribuidos. A pesar de ello, el ejercicio fue fructífero para generar la reflexión en los sujetos interpelados.

Lo primero que notamos en los relatos, es la poca gravitación de espacios colectivos para tramitar los debates acerca de las modificaciones en el acceso a la jubilación de millones de personas. Sobre todo en la primer etapa del PIP, no encontramos registro de grandes discusiones en las agendas públicas mediáticas sobre este tema. Sólo algunas pocas noticias menores mayormente ubicadas entre los años 2006 y 2007, y el registro de algunos actos políticos de menor envergadura referidos a la extensión de la inclusión previsional en diferentes provincias y localidades. Por otro lado, coexisten en el mismo período, una igual cantidad de noticias que presentan un tono crítico respecto a las posibles complicaciones fiscales que generaría el proceso de inclusión previsional<sup>46</sup>. La segunda moratoria, vendría acompañada de un posicionamiento mucho más explícito por parte del gobierno nacional, y las instituciones específicas de gestionarla, respecto a la nominación de la medida en términos de derechos de las personas mayores. También se construirán cadenas argumentales que defenderán el objetivo de alcanzar la cobertura universal de la jubilación en personas que cumplen la edad requerida. De todos modos, incluso en esta nueva modulación del discurso, se impondrán y justificarán las modificaciones a los criterios de acceso a la moratoria, destinada ahora, solamente a las personas que acrediten dificultades socioeconómicas para jubilarse por otros medios<sup>47</sup>.

Así, podemos identificar que en esta segunda etapa, se da un proceso más intenso de debate público acerca de los derechos, el alcance de cobertura y los contextos estructurales que han dificultado la accesibilidad de las personas mayores a la protección social. Sin embargo, este proceso de debate, incluye un desplazamiento para nada irrelevante en las cadenas argumentales. La moratoria, será ahora -y paradójicamente en el marco de la búsqueda de la universalidad- una política presentada como focalizada. Volveremos sobre esto en las conclusiones, pero no quiero dejar pasar la oportunidad de resaltar la cita de Nelly, incorporada hace unos párrafos, en la que decía que la jubilación, y superponía esta referencia con la de la moratoria, debía ser sólo para los que lo necesitaran<sup>48</sup>.

Ampliando un poco más la mirada hacia otros posibles espacios de construcción social de sentidos acerca de la jubilación, preguntamos a los entrevistados por sus experiencias de participación colectiva. En ese sentido, encontramos que ninguno de ellos registraba pertenencia

---

<sup>46</sup> Este dato, y el anterior, surgen de la revisión en los diarios La Nación, Clarín y Página 12, donde se buscaron a través de los filtros específicos, las noticias existentes respecto a esta medida entre los años 2005 y 2008. Destacamos que hacia el fin de este período sondeado, hay un auge de noticias relacionadas a la estatización del sistema previsional, la movilidad jubilatoria y el 82% móvil.

<sup>47</sup> Para ver esto, puede observarse no sólo el intenso flujo de folletería y propaganda oficial suministrando información y argumentando la medida; sino también, el nutrido cuerpo de noticias periodísticas que contextualizan el lanzamiento de la segunda moratoria, recogiendo los debates políticos de las diferentes fuerzas partidarias. Por otro lado, y para profundizar acerca de los posicionamientos oficiales en la construcción argumentativa, se puede consultar la transcripción del discurso de la Cadena Nacional del 04 de Junio de 2014 de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en la cual se anunció el envío del Proyecto de Ley al Congreso.

<sup>48</sup> Ver página 40 de este mismo trabajo.

o participación en algún espacio social, político o comunitario que haya debatido el tema. Más aún, indagando en sus trayectorias previas, resultó que ninguno de los sujetos aquí entrevistados había tenido alguna experiencia significativa de participación colectiva a lo largo de sus vidas. Sus trayectorias laborales, habían sido mayormente intermitentes y en el mercado informal, lo que habría dado poco espacio a las posibilidades de experiencias sindicales. Por otro lado, ninguno de ellos fue parte de organizaciones sociales, barriales, comunitarias, ni políticas. Sólo el caso de José, nos informa de su inscripción por unos años, dentro de una Iglesia Evangelista. Ya ahora jubilados, la gran mayoría sigue sin participar de experiencias de tipo comunitarias-colectivas. Excepto el grupo de señoras a las que se les realizó la entrevista grupal, que participan de una asociación de jubilados, pero que interpeladas al respecto, se encargan de aclararme: "*bueno, en realidad, somos solamente del grupo de tejido*"; y José, que concurre a un Centro de Jubilados a retirar un bolsón de alimentos que le entrega Pami y a los almuerzos o fiestas que a veces se organizan.

Por su parte, a todos les pregunté si habían charlado con otras personas, acerca del derecho a la jubilación; más allá de que formaran o no parte de algún colectivo. No sólo me contestaron que no, sino que aparte, me miraron sorprendidos: "*Con quién lo íbamos a charlar?*" me dijo Víctor. Lo mismo dijeron las señoras del grupo de tejido, aunque en otro momento de la charla, mencionaran como al pasar, que ellas ayudaban a informar a otros vecinos si les preguntaban como había sido su propia experiencia con los trámites "*si se acerca al grupo alguna chica que está por jubilarse. A veces las ayudamos con el turno, o le decimos qué papeles le van a pedir*".

Así, el acceso a la jubilación sigue anclado para mis entrevistados, en la esfera de las estrategias privadas-individuales o, cuando mucho, familiares. A algunos les fue más difícil el acceso a la información o el manejo de saberes específicos para la tramitación. Ninguno de ellos, dio cuenta de la existencia de algún debate que los hiciera parte de la reflexión acerca del cambio en su estatus de derecho. En todo caso, podemos constatar aquí, y volviendo sobre el eje de la construcción social de los sentidos sobre derechos y ciudadanía, los hallazgos de Bravo Almonacid (2013). Esta investigadora, aborda distintas dimensiones de la inclusión previsional a partir del estudio de las personas mayores en un barrio de la ciudad de La Plata. Ella encuentra grandes diferencias cualitativas entre aquellos destinatarios que acceden a la jubilación por moratoria con la intermediación de una organización territorial-comunitaria, respecto de los que lo hacen por medios privados o familiares. Destacamos nosotros entre esas diferencias, la capacidad de facilitar la información y gestión de esta política pública. Pero además y fundamentalmente, la capacidad de construir simbólicamente, sentidos alrededor de la misma.

### **La percepción de la información acerca de la Inclusión Previsional.**

Otro dato que fue emergiendo acerca de la recepción de la información pública y la publicidad, fue la desconfianza, que sobre todo la primer moratoria, generaba en los entrevistados. Dice Silvia en su relato: "*yo te digo el caso de mi mamá. Mi papá que todavía estaba vivo y le decía, no, pero andá a saber si te la van a dar. Porque al principio era como que... no era muy creíble,*

*viste?. Mi mamá, si bien había trabajado muchos años, aportes no había hecho nunca. Nunca le habían hecho en realidad. (...) Pero al principio, era como que no. Creo que ni mi mamá creía que se iba a jubilar. Al principio parecía una promesa política (...) mi papá le decía: estos te van a sacar la plata, después no sé cómo le vas a pagar al abogado".*

En esa lógica, todos los relatos sobre experiencias de la primer etapa del PIP, señalan la necesidad de recurrir a la gestión de abogados, a pesar de que el trámite no requería de intermediarios. También aparece como marca de este primer momento de implementación, el proceso individual, o como mucho relacionado a redes de sociabilidad familiar o amical, a través del cual los entrevistados dijeron enterarse de que se podía tramitar la jubilación. Nelly por ejemplo, jubilada en el año 2007, me comenta que ella, inicialmente, se había enterado por la radio. Pero que como le daba desconfianza, en lugar de ir a la ANSES a averiguar, decidió primero hablar con su cuñado que trabajaba para una abogada para que éste le dijera si era verdad, "y ella fue la que me consiguió la jubilación".

Así, podríamos resumir que la poca confianza inicial, coincide con el escaso nivel de debate público que parece haber en torno a la primer moratoria. Será recién después de un largo tiempo de vigencia de la medida, que se actualicen los mecanismos procedimentales de la ANSES, lo que facilitará el trámite y masificará las presentaciones que efectivamente se puedan concretar. Y en este mismo marco, se masificarán las estrategias de difusión y aparecerán las primeras menciones a la Ley 25.994 como Plan de Inclusión Previsional, o Programa de Inclusión Previsional, o de Inclusión Jubilatoria, según los cronistas de los diferentes diarios de tirada nacional.

En el caso de la segunda moratoria, aparece otro registro de la información pública. Los entrevistados hacen referencia a las campañas publicitarias de la ANSES y dicen que ahora sí, pudieron hacer los trámites por su propia cuenta. Marta menciona que, cuando se jubiló su marido (también por moratoria) acudieron a un abogado. Pero en su caso no fue necesario "porque yo ya había aprendido. Pero encima había un montón de propagandas que te decían cómo hacerlo. Yo lo veía por ejemplo en los carteles de cuando pasaban el fútbol. Y aparte en el ANSES te lo hacían muy fácil".

### **De cambios y modelos**

Si bien el eje de esta investigación es en relación a los Planes de Inclusión Previsional, nos pareció relevante averiguar qué sentidos construían estos sujetos en relación a la modificación sustancial en el modo de organización del sistema previsional en su conjunto. Habida cuenta de la inexistencia de registro de esferas de debate que no fueran las agendas mediáticas, resultó propicio anudar esta pregunta a la anterior. ¿Sabían los entrevistados qué había significado el proceso de re-estatización del sistema de jubilaciones y pensiones? ¿habían escuchado algún debate, o tenían algún posicionamiento respecto de las diferencias entre el actual sistema de solidaridad intergeneracional y de reparto y el anterior modelo mixto que priorizaba un régimen de capitalización individual y administración privada?. Cabe destacar que, aunque reconozco

que no es éste el corazón del impacto inclusivo de las recientes políticas previsionales, a todas luces me parece que es el punto más radical de toda la reconfiguración de los últimos años.

Al igual que con la ausencia de debates respecto a lo específico de los PIP, nos encontramos en este punto, con un enorme desconocimiento. Preguntados si sabían en qué se había modificado el sistema previsional en los últimos 10 años, prácticamente ninguno tenía respuesta. Enfatizando en la pregunta por si recordaban la existencia de las AFJP, comencé lentamente a tirar de un hilo de memorias sueltas. Algunos de los entrevistados, tenían familiares que llegaron a jubilarse por el sistema privado. Otro, recordaba que existía “algo llamado JP”, pero no sabía bien de qué se trataba.

En términos generales, lo que nos llamó la atención en este tramo de las preguntas fue que, ni aún los que recordaban la existencia del sistema mixto, podían enunciar las diferencias respecto de la creación del SIPA. Ninguno de los entrevistados pudo dar cuenta de la particularidad de la recuperación estatal del sistema de jubilaciones y pensiones.

Esto parece además conjugarse con la escasa presencia de demandas socialmente movilizadas que tuvieran la capacidad de construir discursos articulatorios alrededor de estas políticas. Si mapeamos el escenario político al momento de la implementación de los PIP, al igual que del resto de las medidas incluidas en lo que hemos presentado como la contra-reforma del sistema previsional, no encontramos huellas de discursos o acciones demandantes de políticas en este sentido. Cada una de estas medidas, fueron promovidas por iniciativas del poder ejecutivo o legislativo, con escaso debate por afuera de los marcos más institucionalizados y con mínima participación de la sociedad civil. En este sentido, las reformas recientes del sistema previsional implican un reconocimiento de derechos que transita más el recorrido de “arriba hacia abajo”, que el de una demanda que lo construya de “abajo hacia arriba” y han mostrado, al menos en mis entrevistados, una gran superficialidad en la capacidad de poner en debate los sentidos de ciudadanía.

### **Inclusión, gracias a Dios**

La ausencia de registro de debates acerca de las transformaciones del sistema jubilatorio, y la escasa reflexión acerca del cambio de estatus de derechos a partir de la inclusión previsional en tanto política pública, encontró su máximo esplendor en la siguiente cita de Nelly. En un tramo de la entrevista, ella venía hablando sobre lo que le había cambiado, a partir de su jubilación, la capacidad de ingresos y certezas para la planificación de la cotidianeidad de ella y su marido: *“Yo digo, gracias a Dios, después de todo, tan mal, no nos va. Ahora mi problema es por él (el marido está muy desmejorado de salud con un alto índice de dependencia). El se jubiló por el trabajo que tenía antes. Pero la jubilación mía y la de él son iguales. Las dos son la mínima. Entonces entre las dos podés hacer algo. Porque si no, no es mucho la jubilación. Pero es algo. Peor es nada, no?”*. Y en un momento del diálogo, reflexiona acerca de la situación crítica que había significado el fallecimiento de un hijo. En ese contexto dice: *“Yo digo que a veces Dios te quita algo muy grande, pero a la vez no te desampara. Porque a lo mejor, si él hubiese vivido, no tenía necesidad*

*de trabajar de esto, de lo otro. O de jubilarme, porque él se hubiese encargado de sus padres. Pero fue tan rápida su muerte...Pero bueno, gracias a Dios, me pude jubilar”.*

En este caso, Nelly pasa de las estrategias familiares de arreglos de protección (la expectativa en que su hijo hubiera resuelto las contingencias de los padres al momento de la vejez) a la creencia en que el acceso a la jubilación resulta de una suerte de protección divina. En ninguna de sus opciones, aparece la dimensión estatal y política de la necesidad (y en su caso garantía) de la seguridad social a la hora de la vejez.

Esta ausencia, sin ánimos de forzar el sentido de la cita, parece ser un indicador de las estructuras argumentativas que fui registrando a lo largo de mi trabajo de campo. La moratoria, lejos de ser vista como una política social articulada desde el Estado y potencial oportunidad de una resignificación de los parámetros ciudadanos, aparece mencionada como anuncio político del que se desconfiaba al principio, o como algo que estaba ahí, disponible, después. Cuando mucho, se mencionó como al pasar en alguna entrevista, la referencia a la figura presidencial como impulsora principal de esta medida<sup>49</sup>.

La moratoria no fue interpretada en los relatos recogidos como producto de una transformación en la mirada estatal acerca de la seguridad social. Tampoco apareció visualizada como un criterio de extensión de derechos. Ni siquiera cuestionada en cuanto a los límites temporales que daban por tierra los criterios de universalidad pretendidos.

La moratoria, aparecía como una posibilidad que estaba ahí, y que *por suerte o gracias a dios*, los contempló a ellos.

### **El desacuerdo con la propia inclusión**

Para finalizar con el desarrollo de los hallazgos de campo, queremos incorporar lo que nos resultó el relato más paradójico de todos los escuchados.

Uno de los entrevistados, José, contaba con una trayectoria laboral que marcaba diferencias respecto al resto. Había trabajado toda su vida en relación de dependencia. Si bien había cambiado en múltiples ocasiones de sector o empresa, en general, ese tránsito había sido mayormente dentro de empleos registrados en la seguridad social.

Así, cuando José cumplió la edad requerida, "*al día siguiente de cumplir los 65*", se dirigió a la ANSES a hacer su trámite de jubilación. En ese mismo momento, él se enteró de que le faltaban al menos cinco años de aportes. Comenta que el trámite fue muy sencillo. Según José relata "*ahí la chica me dijo, me miró los papeles, todo, porque yo le llevé todo como tenía. Y me dijo -está*

---

<sup>49</sup> Si bien ya vimos que la primer moratoria fue aplicada entre los años 2005 y 2007 y su origen obedece a un proyecto legislativo, en una de las entrevistas grupales se desató un debate acerca de la simpatía o no con la figura de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, señalada como la principal responsable de la existencia de la segunda moratoria.



*muy bien. Lo único, que te faltan 5 años, me dice. Pero no se haga problema que igual se lo vamos a hacer, dice. Y ahí no más, me hicieron un coso así de papeles, me hicieron firmar como qué se yo, como veinte cosas y firmé todo. Y eso fue mayo, y en junio, julio me salió la jubilación".*

A raíz de la vigencia de la moratoria, José pudo jubilarse inmediatamente, a pesar de no contar con todos los aportes previsionales. Sin embargo, al momento de ser consultado, manifiesta que él está en desacuerdo con las leyes de inclusión previsional<sup>50</sup>. Dice: "*Yo con la moratoria no estoy de acuerdo*". La respuesta nos sorprende y re preguntamos:

**Pta:** *¿Vos no estás de acuerdo con haber hecho el trámite de la jubilación con moratoria, a pesar de que así te jubilaste?*

**Rta:** *Y no, yo no quiero la moratoria. Pero cuando fui, como no tenía los aportes, me lo hicieron. Pero yo no estoy de acuerdo con que me saquen ahora de acá. Porque yo cobro menos. Y esa plata que me descuentan todos los meses, qué se yo adónde va. Si se la queda el gobierno, o no sé.*

**Pta:** *¿y sabés qué hubieras tenido que hacer para poder jubilarte si la moratoria no hubiera estado vigente?*

**Rta:** *Y completo, con los 30 años de servicio.*

**Pta:** *¿Y para eso tenías el dinero? ¿o hubieras tenido que seguir trabajando 5 años más?*

**Rta:** *No, no puedo trabajar 5 años más. ¿Hasta los 70?. No, ya no puedo. Tengo Diabetes, me cuesta, necesito cuidarme.*

**Pta:** *¿y cómo hubieras hecho entonces con los 5 años de aportes que te faltaban?*

**Rta:** *Y no sé.*

José, pone de manera explícita, parte de lo más central de los interrogantes que aquí tratamos de recorrer.

José fue incluido por el plan de inclusión previsional, a raíz de una falta en sus aportes, situación que atravesó estructuralmente a millones de personas que llegaban a la edad de jubilarse. Sin embargo, en su relato, él no se ve como parte de esa problemática. Tal vez por eso, tampoco dimensiona lo dificultoso que hubiera sido acceder a una jubilación sin la política de inclusión previsional. Finalmente, le resulta injusto que le descuenten una parte de sus haberes, aunque no termina de quedar claro que entienda que estos descuentos obedecen a los aportes adeudados: "*Pero yo lo que veo mal es la jubilación que se jubilan y hacen descuento. Por qué le siguen haciendo descuento?. Porque yo tengo entendido que es plata para el gobierno. El gobierno, más plata quiere...?*".

---

<sup>50</sup> En términos metodológicos, yo utilizaba esta pregunta como puente para posteriormente consultar sobre la visión que los entrevistados tenían acerca de otras políticas sociales de inclusión. En general, todos los entrevistados respondían afirmativamente a este interrogante, tornándose más ambigua la respuesta acerca de su posicionamiento frente a otras políticas de las que no eran especialmente destinatarios, como la Asignación Universal por Hijo.

José no se siente amparado por una política de protección social. Al contrario, y paradójicamente, se siente desamparado. Siente que le quitan algo que no deberían.

No muestra tener una percepción construida de una situación de previa exclusión de derechos. Fue incluido, incluso sin él solicitarlo, en un proceso que dejó en su memoria más huellas del procedimiento burocrático-administrativo que de algún debate político-ciudadano.

José no sabe de las diferencias entre el actual sistema previsional y el anterior modelo mixto. Igualmente, recuerda haber aportado *"en una que era como una alita colorada. No me acuerdo como se llamaba. Que ahí era... estaba afiliado con ellos porque pagaba... no sé, me decían que para la jubilación, algo así me decían. Y después me pasaron a la "AFP" esa"*.

José participa de un centro de jubilados de donde retira *"el bolsón de alimentos que me da Pami"* y a donde a veces, va a las fiestas o los almuerzos. También va a la colonia en el verano. Le preguntamos si de ahí, o del barrio, o de algún otro lado conoce a personas que se hayan jubilado por moratoria. Nos dice que no. Le preguntamos si ha charlado sobre la moratoria con algún otro conocido, o en el centro de jubilados, o en algún lugar. La respuesta también es negativa.

En el centro de jubilados al que va, José conoció a su actual pareja, una señora de 59 años de edad, que está presente al momento de la entrevista. Ella nos pregunta cómo podrá hacer para jubilarse cuando cumpla los 60. La interrogamos sobre su trayectoria laboral y nos cuenta de una larga historia de trabajos domésticos siempre informales y no registrados. Le consultamos si ella ha realizado aportes como autónoma y nos dice que no. Le preguntamos si sabe de la existencia de la inclusión previsional y si lo viene evaluando como posibilidad para cuando llegue a la edad que le corresponde. Su respuesta, va en sintonía con la de José: *"Ah, vos decís esa moratoria con la que te jubilás pero que, como dice mi marido, después te sacan la plata"*.

## VII

### Conclusiones

En las páginas que dan inicio a este Trabajo Final, mencionamos que cuando llegamos al momento de la escritura, nos encontramos en un tiempo presente -que encuadraba la investigación realizada- que se nos desvanecía entre las manos.

La investigación la iniciamos sin siquiera imaginar el devenir de los acontecimientos de la arena política en nuestro país. Creíamos en ese momento, que nuestras intuiciones críticas acerca de la capacidad de politización ciudadana de los PIP, una de las políticas que evaluábamos como de las más inclusivas del proceso abierto por los gobiernos post-neoliberales del kirchnerismo, servirían de insumo para nuevas discusiones y potenciales enriquecimientos de aquella intervención de política pública. No vislumbrábamos entonces, ni aún cuando realizamos el trabajo de campo, que terminaríamos escribiendo sobre una política que tan vertiginosamente entraría en su momento de retroceso.

Indiscutiblemente, esta coyuntura no esperada nos brindó un horizonte de preguntas que, al momento del análisis y las conclusiones, se vieron fuertemente sacudidas respecto de algunos de los interrogantes iniciales.

¿Es que tal vez, se verificaban nuestras hipótesis acerca de la fragilidad en la construcción de sentidos políticos alrededor de la inclusión previsional?

La particular bisagra en la que nos encontró el momento de redacción, mostraba que nuestras intuiciones, nuestras preguntas, nuestras inquietudes, habían resultado no solo pertinentes, sino que además, estaban cargadas de urgencia.

#### **Recuperando los debates sobre políticas sociales, inclusiones y ciudadanía**

Iniciamos nuestro capítulo teórico, sosteniendo que los modos asumidos por las políticas sociales, daban cuenta de la particular conformación, en un momento histórico determinado, del orden social y sus dispositivos y capacidades de reproducción. De este modo, comenzamos nuestro recorrido destacando el carácter histórico, contingente y conflictivo de las políticas sociales.

El Siglo XXI, se presentó en sus primeras décadas con una reconfiguración de las maneras de concebir al Estado en nuestra región, y en ese orden, las políticas sociales también reformularon sus discursos legitimatorios y las matrices de intervención.

Así, las políticas sociales fueron analizadas en las primeras páginas de este trabajo final, como consustanciales a los modos en que cada sociedad construye los límites tolerables a la desigualdad, incorporando el rol performativo que tienen en tanto intervenciones públicas que ordenan los espacios de socialización e inclusión de los sujetos. Citábamos en esa línea a

Andrenacci (2006) para sostener que los procesos de inscripción social de los sujetos hablan de las formas en que se obtiene no sólo un lugar físico o simbólico, sino también el derecho a ser socialmente sostenido.

Esto nos arrojó a los debates sobre ciudadanía, presentada como la categoría analítica clave que nos permitiría tramitar la pregunta por los criterios de pertenencia por un lado, y de igualdad dentro de una comunidad, por el otro. Reconstruimos nuestro enfoque sobre la ciudadanía a través de diferentes autores (Mouffe, 1998; Balibar, 2004; Arditti, 2007; Jelin, 2011). En general, podemos sintetizar que en todos ellos la ciudadanía no se concibe como un estatuto substancial, pasivo, universal y a-histórico; sino que más bien es una categoría social cuyas formas asumidas son históricas y contingentes, producto de luchas por diferentes configuraciones posibles del orden social. Dijimos entonces, que la ciudadanía sería para nosotros la herramienta epistemológica para pensar la doble dimensión de lo colectivo y lo individual que implica lo social, donde las formas que ésta asume resultan de la pertenencia a un espacio común de derechos cuyos límites y representaciones están en constante y conflictiva redefinición.

Una vez establecido que la relación entre políticas sociales y formatos de ciudadanía es co-constitutiva -cuando menos desde mediados del Siglo XX y la aceptación de los derechos sociales dentro del universo de derechos ciudadanos- presentamos a los Planes de Inclusión Previsional, dentro de las políticas sociales más relevantes del último período y, a su vez, como ejemplo de las políticas más disruptivas respecto a las políticas previsionales que los antecedían. Los PIP, resultaban un claro ejemplo de cómo se habían modificado las matrices argumentativas-legitimatorias de ciertas políticas públicas, al incorporar la dimensión del derecho de las personas adultas mayores a ser socialmente sostenidas, y garantizando, por otro lado, que este derecho se materializara hasta contornos cercanos a la universalidad. Incorporamos más de un capítulo a desarrollar las particularidades de los sistemas previsionales en tanto políticas sociales y a las especificaciones de la historia de la seguridad social y las prestaciones previsionales en Argentina, y en los países de la región. Y, en ese contexto, ubicamos lo que va a ser llamado por Danani y Beccaria (2011) o por Danani e Hintze (2014) como una contra-reforma del sistema previsional en nuestro país. Y a su interior, los PIP, como los dispositivos que materializarían la construcción de una de las políticas sociales más inclusivas e igualadoras en la historia reciente.

La dimensión de la inclusión -de los Planes de Inclusión Previsional- fue uno de los ejes centrales de nuestro análisis teórico y de nuestra indagación de campo. Partimos de presentar las características de este concepto, atado a su contraparte, el concepto de exclusión. Si la inclusión resultaba una clave de la enunciación argumentativa en las políticas de la primer década del Siglo XXI -y en el caso de la política social aquí estudiada era hasta parte de su propio nombre- en gran medida sugerimos que esto se debía a la marca que el concepto de exclusión había dejado en el bagaje conceptual de la época precedente. Ineludiblemente, asociamos este concepto a los aportes teóricos que plasmara Castel (2010), y dejamos delineados los contornos de los debates alrededor de la inclusión como otro concepto escurridizo y complejo.

¿A qué se refiere la exclusión/inclusión entonces?. Dijimos que inclusión no es sinónimo de igualdad, aunque en cierta medida el primer término vino a ocupar el lugar del segundo en la construcción de hegemonías políticas post-neoliberales, apelando a la reconstrucción de imaginarios de aire bienestarista. De la mano de Fleury (2007) sostuvimos que la exclusión social refiere a la desigual distribución de recursos y poderes, en una dimensión mucho más amplia que la mera cuestión de ingresos. En este sentido, fuimos reiteradamente poniendo en evidencia cómo, los efectos de la implementación de los PIP, permitían observar potenciales facetas más amplias que la extensión de prestaciones dinerarias. A nuestro criterio, los PIP resultaron ser políticas públicas con un enorme poder igualador, generando dispositivos de inclusión social que consiguieron hacer más difusas, al momento de la vejez, las desiguales trayectorias de vida que los sujetos habían atravesado. Todos los jubilados y jubiladas consagraban a través de estos planes, el derecho a un piso común de cobertura, expresado en el Haber Mínimo. Y todos, más allá del escalonamiento de haberes, tenían derecho a acceder a un idéntico sistema previsional, administrado del mismo modo, con igual proceso de adecuación de haberes y las mismas prestaciones de cobertura de obra social. Tomando prestada la idea que Torre y Pastoriza (2002) utilizan para otro período de la historia, entendemos aquí que los PIP, tuvieron efectiva capacidad de democratizar el bienestar extendiendo derechos e igualando para arriba a los sectores más postergados. Al menos, en lo que hace a la cobertura de la seguridad social.

Sin embargo, no encontramos a la hora del abordaje de campo, que emerjan con claridad, demasiadas significaciones alrededor de esto en los propios sujetos alcanzados por la cobertura de los PIP. Y justamente sobre esto, puntualizaremos en las conclusiones que aquí empezamos a desarrollar.

### **La Jubilación ¿vvida como un derecho?**

Tal como fuimos presentando, todos los entrevistados en este trabajo de investigación, resultaron destinatarios de los Planes de Inclusión Previsional, tanto en la Primera, como en la Segunda Moratoria. Sus trayectorias vitales, daban cuenta de diversidad de caminos recorridos, aunque todos tuvieran como denominador común, la falta de aportes previsionales para garantizar su acceso a una jubilación por los carriles tradicionales. Esto, tenía relación evidente con las trayectorias de trabajo que fuimos registrando, emergiendo variadas diferencias en sus experiencias laborales; más allá de que -como mencionamos- todos tuvieron en algún momento de sus vidas, algún tipo de experiencia de actividad económica extra-doméstica. Destacó en estas trayectorias de trabajo, además de períodos de inactividad para las mujeres, la preeminencia de grandes tramos de informalidad laboral o cuentapropismo en ambos sexos. Y por su parte, nos llamó la atención la ausencia de referencia directa a la experiencia de desempleo.

Así, trayectorias laborales intermitentes e informales, arrojaron ineludiblemente a nuestros entrevistados a la falta de aportes. Y los aportes, constituyeron el vector principal de acceso que institucionalmente ordenó la moratoria. Su ausencia, fue el motivo que justificó la política en sí.

Su cálculo y el pago en cuotas, la credencial de acceso. Ahora bien, esta centralidad otorgada al aporte como eje del derecho al acceso de protección social en la vejez no resultaba algo ajeno a la estructura legitimatoria del sistema previsional en sí mismo, tal como fuimos recorriendo en el apartado dedicado a la presentación de los diversos modelos teóricos de prestación previsional. Y tampoco resultaba algo ajeno a la construcción significativa que los entrevistados fueron manifestando.

La cuestión de la jubilación como un derecho, fue sin dudas el tópico que más insistentemente recorrimos en las entrevistas, y las respuestas al respecto circularon entre la inicial proclamación de la jubilación como un derecho de todos y todas, hasta la construcción enunciativa de diferentes límites a este derecho. Los límites, quedaban franqueados en las discursividades de nuestros entrevistados, por factores de merecimiento que podían ser la edad, el trabajo realizado a lo largo de la vida o, fundamentalmente, y como recién dijimos, los aportes hechos. El peso de los aportes como elemento legitimante del derecho a acceder a una jubilación fue el argumento más recurrente en los diálogos registrados. Y esto, a pesar de que había sido justamente, el punto débil de cada uno de ellos.

Y acá, nos encontramos con un elemento con el que no contábamos en nuestros supuestos iniciales y que destacamos en la reconstrucción de los hallazgos de campo. Las entrevistas develaron una suerte de sentido común construido acerca de la necesidad individual de cada uno, de construir a lo largo de la vida, estrategias de prevención de las contingencias de la vejez. Una de las entrevistadas llamó al proceso en el que ella había aprendido este criterio como *"educación cívica"*, dando pistas acerca de cómo se concibe, bajo esta mirada, la idea de comunidad y de ciudadanía. Así, el aporte (ya sea que lo hiciera un empleador, o que se tratara de aporte autónomo para el caso de quienes tenían empleo informal, trabajaban por su cuenta, o eran inactivos), irrumpió en los relatos como una obligación que los sujetos debían afrontar-garantizar por su cuenta, más allá de las condiciones estructurales en las cuales se insertaran los vaivenes de sus trayectorias vitales.

Aunque los entrevistados hacen referencia en algunos momentos al contexto político o a los ciclos económicos de diferentes coyunturas históricas atravesadas; en términos generales, no los relacionan directamente con la percepción de que justamente es en ese marco estructural, que se inscribe su incapacidad de realizar los aportes previsionales. Muy por el contrario, incluso en los casos en que se esgrimen justificaciones -como dice Marta: *"...o comíamos y teníamos las cosas para los chicos, o aportábamos"*- queda flotando siempre en el aire, un sabor a que se culpabiliza a los envejecientes de no haber resuelto la previsión de su propia vejez. Por su parte, la idea de que las cuotas de la moratoria en la que están ahora inscriptos, vienen a cancelar esa deuda de aportes, no hace sino verificar esta intuición. Dicho en palabras de Graciela: *"Mirá, yo creo que a nosotros no nos están regalando nada. Porque a nosotros nos están descontando. Vos estás pagando. Es una moratoria. No lo pagaste en tiempo y en forma, pero lo estás pagando ahora. Y entonces, me parece que no estás perjudicando a nadie"*.

Así entonces, podríamos decir que nuestros entrevistados aducen tener derecho a su acceso a la jubilación por el mero hecho de ser viejos o por haber "trabajado toda la vida"; aunque al mismo tiempo, dejan entrever que entienden que fueron ellos quienes -por uno u otro motivo- no pudieron evitar en algún momento, caer en las propias condiciones de exclusión de ese derecho. Por su parte, para algunos serán los pagos de las cuotas de la moratoria, lo que los restituya a un lugar de merecimiento de derechos y los ubique finalmente, en similitud de condiciones que el resto de los jubilables.

Esta mirada responsabilizante desde lo individual por las condiciones de llegada a la vejez, es una marca de fuego del sistema previsional en general, fuertemente segmentado según las trayectorias de vida atravesadas. Por su parte, esta lógica fue potenciada aún más en nuestro país, después de la experiencia de la semi-privatización de los años 90; y en muchas ocasiones los entrevistados harían referencia a su creencia de que a cada cual, debía corresponderle un acceso a la jubilación acorde a los aportes realizados. Y esto, enfatizamos, a pesar de la paradoja de ellos no haber podido realizar aportes en largos tramos de sus vidas.

Sin lugar a dudas, y a pesar de la contradicción con las expresiones que ellos mismos vertieran sobre la jubilación como un derecho para todos los que llegan a viejos, la preponderancia de estas afirmaciones ancladas en el merecimiento individual evaluado a partir de la capacidad de pago de aportes, da cuenta en nuestros entrevistados, de una común manera de concebir a la comunidad, las lógicas de pertenencia y el estatus del derecho a ser socialmente sostenido dentro de la misma.

Dicho en otros términos, nos parece evidente que en esta matriz argumental existe escaso espacio para la dimensión de la igualdad ciudadana como meta social. Por su parte, queda diluida la idea de que es la comunidad la que debe garantizar, en todos los casos, la protección de todos sus miembros; más allá de las peripecias que cada uno puede ir realizando a lo largo de su vida.

### **Los ámbitos de la construcción de los sentidos**

Una constante de nuestros entrevistados fue la escasez de experiencias de participación colectiva o comunitaria a lo largo de sus vidas y la poca gravitación que referían respecto de espacios colectivos de debate acerca de las modificaciones en el acceso a la jubilación. Y es que, por otro lado, no existe como contexto de estas modificaciones, un escenario de demandas socialmente movilizadas que habilitara la circulación de discursos diferentes a los que se hegemonizaron en el campo de las arenas mediáticas. El proceso de implementación de las leyes que aquí observamos, ha generado una ampliación de derechos que recorrió una suerte de sentido "*de arriba a abajo*", cuyos argumentos de necesidad fueron impulsados por el poder ejecutivo o legislativo y debatidos fundamentalmente en ámbitos institucionales, con escasa participación de la sociedad civil.

Esto nos obliga a reflexionar nuevamente sobre parte de los supuestos teóricos utilizados a la hora de presentar la categoría de ciudadanía. Dijimos, siguiendo nuestro enfoque epistemológico, que existe una identificación de las secuencias históricas de ampliación de ciudadanía, con diferentes luchas y conflictos que han devenido en la extensión de derechos demandados por diferentes fracciones sociales. Esto no es un proceso lineal ni acumulativo - crítica que se le ha hecho reiteradamente a la teoría Marshalliana- sino como parte de resultados históricos y contingentes producto de la conflictividad del orden político.

Ahora bien, acabamos de sostener que no encontramos, al momento de la implementación de los PIP, un contexto específico en el que la demanda por la extensión del derecho a la jubilación estuviera movilizaba en la sociedad civil. Sí podemos rastrear, en una mirada más general del contexto, la memoria reciente de fuertes disrupciones y crisis social, política y económica de fines de Siglo XX y en el que situamos la reconstrucción de un discurso oficial de un Estado de carácter reparatorio, que retornaba a ocupar roles abandonados en el período neoliberal. Del mismo modo, pudimos señalar la importancia que la apelación a la categoría inclusión, ocupaba en esa configuración discursiva de los gobiernos post-neoliberales. Sin embargo, no había en ese escenario, presencia concreta de la demanda por el derecho a la jubilación. Éste no era un reclamo puesto en acto por organizaciones políticas, ni movimientos sociales; ni siquiera, por agrupaciones de jubilados.

En términos estrictos, no aparece aquí el conflicto, y la articulación discursiva de la demanda, como instancia de impulso de la concreción del derecho específico que estudiamos. Esto, que es fundamental para pensar la construcción de gramáticas que disloquen los sentidos previos de lo político; como hemos visto, no fue obstáculo para el surgimiento de un dispositivo específico de política pública que construyera una intervención en un espacio de vacancia. Pero esta fue, como mencionamos hace unas líneas, una suerte de construcción “desde arriba”, podríamos decir, producto de la propia iniciativa estatal. Aventuramos a sugerir entonces, y a la luz de nuestro trabajo de investigación, que esta falta de enunciación como demanda propia de los sujetos receptores de la política, devendrá en una debilidad de origen en la construcción de enmarcados de significación alrededor del derecho a la jubilación y las modalidades de intervención estatal. Debilidad que, por otro lado, se prolongará en la inexistencia, al menos en los sujetos alcanzados por esta indagación, de otras posibles instancias de construcción colectiva de prácticas significantes en torno al tema.

De este modo, nuestra investigación no registra -además del señalado peso predominante de las arenas mediáticas en la construcción de discursos públicos sobre el acceso a la jubilación- más que algunas menciones de los entrevistados a espacios mínimos de charla en el ámbito doméstico-familiar o algunos intercambios de opinión entre vecinos. Nos permite esto inferir que -si partimos de que la producción de discursos sociales, es un momento fundamental en el proceso de construcción y deconstrucción de imaginarios que serán a su vez, apropiados y re-significados por los sujetos en sus propias maneras de entender la realidad social- los contornos



que asume la construcción significativa que venimos sondeando, tendrán una fuerte influencia de los sentidos dominantes.

### **La apropiación (y reproducción) de los sentidos hegemónicos**

En nuestro Capítulo VI establecimos la existencia de diversos momentos en la construcción mediática de los sentidos acerca de la jubilación y las políticas previsionales. Al principio, y asociado a la vigencia de la Primer Moratoria, resaltamos la preeminencia de noticias de tono crítico, en las que se señalaba a la ampliación de cobertura jubilatoria como causa de probables futuros problemas fiscales. El grueso de las justificaciones de la medida corrían en ese momento, a través de argumentos macroeconómicos de aumento de la demanda agregada e incentivo del consumo dentro del mercado interno. En el marco de la estatización del sistema de Jubilaciones y Pensiones por su parte, también abundaron las noticias asociadas a los intentos de utilización política de los fondos previsionales por parte del gobierno, y posteriormente se perfilaron los debates hacia el resurgimiento del reclamo del 82% móvil y la desconfianza sobre la Ley de Movilidad Jubilatoria aprobada en el año 2008.

Para la Segunda Moratoria, hacia 2014, mencionamos ya que los debates mediáticos permearían un posicionamiento mucho más explícito por parte del gobierno nacional -y en buena medida asumido como propio por el grueso del arco político- en el que se posicionaba el argumento de derechos de las personas mayores a la seguridad social como articulador principal de las modulaciones discursivas. Asimismo, aparecerá formulada de modo también explícito la voluntad de expansión universal de la cobertura previsional. Ahora, aparece un discurso mucho más anclado en la comunidad toda, como actor responsable de la protección social de sus miembros adultos mayores; recuperando una gramática de tipo bienestarista y ciudadana.

En esta instancia, habrá masiva información disponible acerca de los procedimientos de acceso a la Moratoria, mostrando que su tramitación es sencilla y disponible a todos y todas. Sin embargo, y a pesar de estas novedades, en esta nueva modulación del discurso encontramos una contradicción sustancial. Mientras se esgrime que la seguridad social es un derecho que debe alcanzar a todos y todas las envejecientes, se incorpora un elemento de focalización que restringe la capacidad de universalizar el acceso y modifica el espíritu que esta política social había tenido hasta entonces. Y es que la Segunda Moratoria, va a incluir la aplicación de criterios de selección de destinatarios restrictivos, lo que impondrá un desplazamiento hacia una política de tipo focalizada a la que sólo podrían acceder aquellos que tuvieran condiciones socioeconómicas que justificaran su inclusión. Esto va a ser recogido y aprobado en las formulaciones discursivas de los entrevistados, como el caso de Nelly, quien concluía en su relato que la jubilación -y superponía esta referencia con la de la Moratoria- debía ser *sólo para los que la necesitaran*.

De este modo, los sentidos esgrimidos desde las enunciaciones oficiales y las usinas mediáticas, aunque finalmente recogerían la dimensión de los derechos, navegarían entre diferentes ambigüedades que son, por otro lado, parte de los sentidos que ya señalamos como

históricamente dominantes alrededor de lo previsional. Estos discursos reforzarían la mirada individualizante que ubica la fortuna o no del acceso a la jubilación, a través de las peripecias de la propia experiencia de vida, superponiendo (y reforzando) los criterios ya sedimentados de trayectoria laboral y capacidad contributiva como vectores principales de legitimidad de derecho. Del mismo modo, estas discursividades ubicarían al dispositivo de política pública específico, los PIP, como una suerte de “*parche*” a las fallas no deseadas del sistema.

Ninguno de los argumentos públicos que circularon por estos carriles, sería explícitamente objetado por nuestros entrevistados. Como vimos, ellos no pondrían en duda el criterio de los aportes como vector legitimante, que sería ampliamente defendido en los relatos registrados. Tampoco tensionaron el sesgo culpabilizante que señalaba a las Moratorias como potenciales causantes de catástrofes fiscales; ni cuestionaron la ambigüedad entre un discurso que abrió las puertas a pensar la jubilación como un derecho universal, para virar posteriormente a una matriz argumental basada en criterios de focalización. Es más, como recién vimos, la focalización implementada en la Segunda etapa del PIP, sería señalada positivamente por parte de nuestros jubilados por moratoria.

Como novedad, encontramos que, hacia el segundo PIP, las discursividades públicas incorporarán el reconocimiento virtuoso del efecto de género que había provocado la Primer Moratoria. Y en este punto, sí creemos que las agendas mediáticas, facilitaron la apertura a un mayor espacio de reconocimiento del trabajo reproductivo como trabajo socialmente valorable. En muchos tramos de nuestra investigación, apareció con naturalidad el debate acerca de la consideración del trabajo reproductivo-doméstico como trabajo que debía ser reconocido. Comenta Graciela en ese sentido: *"Sí, como el ama de casa que trabajó toda la vida, y sin embargo, nunca tuvo derecho a jubilarse. ¿Quién le iba a pagar los aportes? ¿el marido?. Entonces yo veo bien esta medida, porque antes, no me valoraban a mí..."*.

Sin embargo, y en gran medida presentado como respuesta a la crítica frecuente (también en la arena de los discursos públicos) al ingreso a la cobertura previsional de muchas mujeres que provenían de la inactividad económica -y que hiciera que la Primer Moratoria deviniera en la coloquial denominación de "*Jubilación de Ama de Casa*"- el diseño del segundo PIP, estaría destinado, como recién desarrollamos, sólo a aquellas, y aquellos, que demostraran escasez de recursos económicos, dejando atrás el reconocimiento del derecho de todas las personas que se ocupan de trabajo reproductivo extra económico.

Finalmente, y a pesar de que partimos de identificar las modificaciones previsionales dentro de un clima de época que reivindicaba discursivamente al retorno del Estado como potencial elemento de reparación de anteriores políticas excluyentes, no encontramos en nuestros entrevistados, muchas huellas sobre los debates de la inclusión previsional como política pública, ni como dispositivo de inclusión social. Tampoco hay demasiadas referencias explícitas que los ubique a ellos, en primera persona, en tanto destinatarios de políticas sociales. Más aún,

ninguno de ellos tiene un posicionamiento tomado acerca de las modificaciones del sistema previsional, ni opinión sobre las diferentes modalidades de gestión del mismo.

Así, a pesar de que la irrupción de los PIP cambiaría sustancialmente las condiciones de vida de los sujetos alcanzados por esta investigación, sus relatos no parecen dimensionar el rol de lo estatal en esta modificación. Sólo el grupo de mujeres del taller de tejido de un Centro de Jubilados, hará referencia a Cristina Fernández de Kirchner, como figura principal de la gestión de un gobierno que "*hizo muchas cosas por la mujer*". Por su parte, destacará de entre todos los relatos, el de Nelly, cuya cita utilizáramos para dar título a un apartado del Capítulo VI y que parece explicar su acceso a la jubilación más por obra de Dios que por decisión de política pública.

### **¿Políticas de ciudadanía?**

Y así entonces, llegamos después de repasar todo lo explorado en este Trabajo Final, al nudo gordiano de nuestros interrogantes. Si la categoría ciudadanía nos habilitaba a pensar los criterios de pertenencia y de igualdad dentro de una comunidad, ¿cuáles son las matrices de ciudadanía que sedimentaron alrededor de las políticas de inclusión?.

Nuestro trabajo de campo arrojó pistas acerca de una suerte de inercia de imaginarios de larga data en los sentidos que los destinatarios manifestaron sobre las nociones de ciudadanía, derechos, seguridad social o protección. Aunque sus propias experiencias fueron modificadas por una de las políticas de mayor potencial inclusivo e igualador, registramos escasísimas significaciones al respecto. Si estos sujetos fueron destinatarios de una política que repuso lógicas de solidaridad horizontal y vertical -en tanto extendió la cobertura a millones de personas anteriormente excluidas, a la vez que mejoró las condiciones de ingresos de los sectores económicamente más postergados - esto no aparece reconocido por nuestros entrevistados. Más bien, reiteradamente fuimos señalando la presencia en los registros de campo, de nociones de derecho asociadas a los vectores tradicionales de la trayectoria laboral y los aportes como canal legitimante de la protección en la vejez, con fuertes huellas argumentativas de matriz individualizante y meritocrática, potenciadas por una carga de culpabilización de los sujetos por su capacidad (o incapacidad) de prever el propio devenir de la vejez. Escasa es la mirada que ubique su propia trayectoria de vida en el contexto socio-histórico. Y cuando aparece, lo relacionado a la seguridad social sigue pesando, en última instancia, como responsabilidad personal o familiar. Y esto, se repite tanto para explicar sus trayectorias pasadas, como para situar su actual situación de jubilados y jubiladas.

Si tuviéramos que pensar en términos del clivaje inclusión-exclusión con el que trabajamos desde nuestro enfoque teórico, podríamos aventurar a decir que los sujetos alcanzados por esta investigación, no parecen reconocerse a sí mismos como parte de una sociedad que los mantenía excluidos de algún derecho. Ya dijimos que no existe una formulación de demanda colectiva que facilite objetivar su propia situación en un enmarcado significativo de este tipo. Enfatizamos ahora, que esta dimensión de la exclusión no aparece ni siquiera formulada como

queja desde lo individual. Difícil resultaría por lo tanto, que a partir de su nuevo estatus de jubilados y jubiladas, estos sujetos se vieran como nuevos incluidos a algo. El acceso a la jubilación aparece formulado como un impensado que se concretó, como una bendición divina o como una suerte de yapa, más que como una conquista de derecho. Destaca en este punto el caso de José, que ni siquiera sabía que no iba a poder jubilarse hasta tanto se presentó a la ANSES, donde con un simple trámite administrativo le resolvieron el problema incluyéndolo a una Moratoria de la que no estaba ni enterado de su existencia.

Estos hallazgos, aunque carecen de representatividad por el tipo de enfoque metodológico utilizado, resultan consistentes con reflexiones muy recientes que vienen formulando algunos autores (y actores políticos) como Boaventura de Sousa Santos y Álvaro García Linera. Ambos, en diversas conferencias magistrales brindadas en los últimos meses y en entrevistas periodísticas, han desarrollado una mirada crítica respecto a lo que señalan como algunos deberes de las políticas aplicadas en la pasada década post-neoliberal en la región. En ese sentido, Santos alerta sobre la fragilidad de las conquistas alcanzadas a través de las políticas implementadas de reducción de desigualdades, sosteniendo que los procesos de inclusión llevados a cabo "*no fueron realmente formas de inclusión democrática y ciudadana*." ; sino que fueron lo que él llama "*formas de inclusión por consumo*" (Aruguete y Schijman, 2016).

Ya habíamos abordado a través de los textos de Fleury (2007), la imposibilidad de pensar la inclusión como mera distribución de ingresos. En una línea similar, García Linera habla de "*redistribución de riqueza sin politización social*" (García Linera, 2016: 5) alertando que "*si esta ampliación de capacidad de consumo, si esta ampliación de la capacidad de justicia social no viene acompañada con politización social, no estamos ganando el sentido común*". Para este autor, el sentido común son los preceptos íntimos, morales y lógicos con los que la gente organiza su vida. Es lo que organiza nuestra manera de pensar lo bueno y lo malo; lo deseable y lo no deseable; lo justo y lo injusto. Se trata de fundamentos íntimos, que nos ordenan nuestro entendimiento de la realidad social. Lo que en el apartado teórico llamamos, de la mano de Castoriadis, imaginarios sociales. Para García Linera, muchas de las políticas implementadas, ampliaron la capacidad de justicia social, pero no disputaron el sentido común. Y esto, devendría en actores subalternos que mejoran su capacidad de consumo, su capacidad de satisfacción, pero siguen siendo portadores del viejo sentido común conservador.

Justamente con esto, nos encontramos en el trabajo de campo. En el marco de transformaciones radicales del sistema de protección social en nuestro país, hallamos sujetos incluidos, que no necesariamente dimensionan las políticas que los llevaron a su estatus de inclusión. Sujetos inmersos en procesos de expansión de derechos y de retroceso de desigualdades, que mantienen argumentos meritocráticos, individualizantes y fragmentarios para pensar los vectores de acceso a estos derechos. Sujetos que, en términos de criterios de ciudadanía, son ahora contemplados como parte de una comunidad que los protege y los iguala, y que a pesar de ello, no han construido matrices significantes que les permitan contemplar su propio devenir como parte de procesos sociales más amplios, que su mera trayectoria vital.

García Linera dice en la conferencia citada, que el gran reto al que nos enfrentamos, en el marco del avance de las derechas en la región Latinoamericana, es el de construir una profunda revolución cultural. Cuando iniciamos este trabajo de investigación, teníamos ese objetivo como intuición. A la luz de las recientes y regresivas transformaciones llevadas a cabo en nuestro país por la nueva gestión de gobierno, que afectan a múltiples esferas de los derechos alcanzados en las últimas décadas; y que en especial para lo que aquí nos interesa, impactan muy regresivamente en transformaciones del sistema previsional -y prestando atención al escaso debate y resistencia que las regresiones de este campo han generaron en ámbitos políticos y sociales- tenemos cada vez más certeza, que el objetivo de la disputa por las significaciones, debe ser parte sustancial de nuestro norte.

## Post Scriptum

### Una lectura acerca de las transformaciones que comienzan a des-hacer la contra-reforma previsional.

Como ya hemos dicho a lo largo del TIF, cuando se inició este trabajo no imaginábamos las profundas transformaciones políticas que estaban por venir en nuestro país. En el medio de la escritura, se sucedió un cambio de gestión en los diversos niveles de gobierno, accediendo al Estado una coalición política de tono radicalmente opuesto a los gobiernos que la precedieron. En ese marco, Argentina inició un vertiginoso y virulento viraje en las lógicas de la política en las múltiples dimensiones de lo imaginable. Con un potente discurso público mediático impugnador del ciclo de los doce años anteriores, la actual gestión construye una narrativa basada en lo que coloquialmente ha sido denominado "pesada herencia", para sugerir que toda (o casi toda) política pública pasada, ha sido errónea, generadora de una ficción de bienestar y responsable de arrastrar al país a una gran crisis.

En ese contexto, avanzan nuevos lineamientos de políticas que recorren en muchos casos, caminos inversos de sus antecesoras; imponiendo discursos y formas de nominar contrarios a los que hemos referido en este TIF, modificando cuestiones esenciales de lo que habíamos considerado un avance en los parámetros de la inclusión, de la construcción de un enfoque de derechos, del reconocimiento del rol del Estado como agente reparador y garante de la expansión de la ciudadanía.

En muchos casos, estas embestidas contra lo que fueron las políticas anteriores, tienen una respuesta resistente desde ámbitos de la sociedad civil, o desde las estructuras políticas. En otros en cambio, la resistencia es exigua y el debate público casi inexistente, encontrando que las propuestas de reformas (regresivas) tienen terreno fértil en sentidos comunes que no habían sido transformados en la última década. Esto último, que veníamos adelantando a través de nuestra investigación, es lo que ocurre con las políticas previsionales que actualmente acaban de reformarse.

Por eso, nos pareció pertinente incorporar a este trabajo, un pequeño post scriptum para reseñar, aunque sea de modo superficial, la importancia de las actuales transformaciones en curso en lo que hace a las concepciones del derecho a la protección social en la vejez. Si bien en términos estrictos este tema queda fuera de la propuesta inicial del TIF, no podemos dejar de incluirlo. Porque -aunque pase *sin pena ni gloria* en los debates públicos- otra vez, los parámetros de la ciudadanía están siendo modificados, implementándose políticas que hacen retroceder gran parte de los elementos más igualadores de las políticas anteriores.

Lo que sigue, es un análisis sucinto de la recientemente aprobada Ley 27.260 que reglamenta el denominado "*Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*". La misma, fue sancionada el 29 de Junio del corriente año e incluye una amplia variedad de temáticas, no todas con conexión lógica entre sí. Aquí, nos detendremos específicamente en las

modificaciones que implica para algunos de los parámetros asumidos recientemente por el sistema previsional.

Vale mencionar que el ítem de lo previsional, fue una suerte de mascarón de proa con el que se justificó la aprobación de otras medidas que sanciona la misma Ley y que resultaban más polémicas frente a la opinión pública. En especial, la sección destinada a aprobar un amplio blanqueo fiscal (llamado oficialmente *Sinceramiento*).

Ahora bien, la estrategia oficialista de utilizar lo previsional como punta de lanza de legitimación de un proyecto que tenía dificultades para conseguir adhesión, y observar la escasa controversia emergente ante las radicales modificaciones que la Ley habilita a la estructura de jubilaciones y pensiones; da cuenta de la pregnancia social de parte de los discursos que esta Ley impone. La escasez de articulaciones argumentativas que defiendan lo que aquí denominamos una verdadera contra-reforma del sistema previsional, que consolidó los mayores índices de cobertura de la historia y que potenció procesos de igualación social en la vejez; parecen confirmar -lamentablemente- algunas de las intuiciones que recorriamos en el TIF.

La Ley 27.260, es una mega ley, que consta de dos grandes bloques conceptuales. Por un lado tiene un *Libro I*, que no tiene nombre pero que, podríamos suponer, es el referenciado con la nominación de la misma Ley llamada "*Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*". Por otro lado, consta de un *Libro II*, denominado "*Régimen de Sinceramiento Fiscal*".

En el caso del *Libro I*, que es lo que aquí analizaremos, está a su vez subdividido en cuestiones que son, aunque todas referidas a lo previsional, de una gran amplitud temática. Vistas en su conjunto y pensando en tratar de dar cuenta del espíritu general de esta parte de la Ley, podemos tomar el objetivo de su Título II como esencia de a dónde suponemos que se pretende apuntar. Allí, se plantea en el mediano plazo, la construcción de un nuevo régimen de previsión social. Así, hasta tanto se llegue a esa meta, la Ley ya hoy vigente, aplica una serie de modificaciones que, no sólo son sustanciales en sí mismas, sino que además, parecen ser necesarias para ir preparando el terreno de lo que seguramente se vendrá.

### **Título I de la Ley 27.260- Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados**

En el *Título I*, la Ley aborda lo referido específicamente al citado "*Programa de Reparación Histórica*", que se trata de un programa voluntario de reconocimiento de los litigios en materia de haberes, con una propuesta de mecanismos de celebración de acuerdos que permitan reajustar haberes y cancelar deudas previsionales en función de diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las Cámaras de Seguridad Social y las Cámaras Federales. A

estos efectos, la Ley declara la emergencia en materia de litigiosidad previsional. A este Programa, que queda bajo la órbita de aplicación de la ANSES, podrán ingresar titulares de un beneficio previsional cuyo haber inicial haya sido calculado por los métodos de las leyes 18.037, o por algunos de los artículos de la Ley 24.241 y sus complementarias y modificatorias. Asimismo, también serán contemplados aquellos titulares de beneficios previsionales adquiridos con anterioridad al 1 de diciembre de 2006, cuya movilidad se rigiera por el artículo 53 de la Ley 18.037, o por el 38 de la ley 18.038 y/o por el artículo 7 de la Ley 24.463. Lo mismo correrá, para los titulares de beneficios previsionales derivados de los anteriores.

El Programa prevé por su parte, la incorporación de aquellos que hayan iniciado demandas judiciales y tengan, o no, sentencia firme. También prevé, la posibilidad de incorporar a los que no hayan iniciado acciones legales de ningún tipo. No obstante, los diferentes casos, accederán a distintos tipos de procedimiento de pago y, a su vez, tendrán diferente plazo de reconocimiento retroactivo de lo que se señale como adeudado<sup>51</sup>.

De este modo, la esencia de este Programa, es el pago de las diferencias dinerarias devenidas del acuerdo que establezca el re-cálculo del haber<sup>52</sup>. Este pago, se realizará en diversas modalidades según los casos, pero siempre en al menos trece cuotas.

Así entonces, la concepción de "*Reparación Histórica*" obligaría a una reflexión social que ponga en debate de qué tipo de *reparación* se habla, cuáles son sus destinatarios y que nivel de alcance tendría.

Podríamos decir que este Programa viene a dar respuesta a una demanda relacionada con la readecuación de los haberes, y se funda esencialmente en una corrección de lo que se considera un mal cálculo de los haberes iniciales o de los mecanismos de actualización posteriores. El antecedente inmediato son algunos fallos judiciales que en su momento fueron favorables al reclamo por la reactualización de haberes en tramos de medios y altos ingresos<sup>53</sup>. Por su parte,

---

<sup>51</sup> Podríamos decir que estas diferencias, premian a aquellos que efectivamente hayan iniciado demandas legales, en detrimento de los que no. Así, a aquellos que cuenten con una Sentencia Firme anterior al 30/05/2016, se les abonará el 50% una vez homologado el acuerdo y el restante 50% en 12 cuotas trimestrales iguales y consecutivas, actualizables con los mismos índices de la Movilidad Jubilatoria. Por su parte, a quienes iniciaron juicio pero no tienen sentencia firme al 30/05/2016 se les actualizará el haber a partir de la homologación y se les reconocerá hasta un máximo de cuatro años de retroactividad. Finalmente, aquellos que no hayan iniciado demandas legales, tendrán reactualización de haberes, pero no contarán con cálculo alguno de retroactividad.

<sup>52</sup> Una particularidad a señalar en este punto, es que el acuerdo requiere de la intervención de un profesional letrado para la homologación judicial, y no basta con la presentación del jubilado o jubilada por sus propios medios. Esto implica costos que debe asumir el jubilado o jubilada y que, serán seguramente un obstáculo no sólo para aquellos jubilados de menores recursos, sino que aparte, serán un costo a ponderar en función del monto posible del acuerdo al que se llegue.

<sup>53</sup> El caso prototípico es el Fallo Badaro, del año 2007. Un Jubilado de altos ingresos que inició un Juicio que llegó a la Corte Suprema, instancia que dictaminó el derecho de actualización de haberes entre 2001 y 2006 a índices de actualización de salarios según el Indec. Otro fallo de referencia es el caso Eliff, del



este re-cálculo, trae de modo implícito una modificación de tipo más estructural, que se relaciona con el criterio contributivo como eje articulador del modelo, consolidando una lógica de legitimidad basada en la estamentación de ingresos según el rango de aportes realizados.

De este modo, entenderemos acá que el llamado *Programa de Reparación Histórica* busca dar respuesta al malestar que circula públicamente y que cuenta con casos de litigiosidad que han tenido importante impacto mediático, apuntando al corazón de lo que fue un claro proceso de achatamiento de la pirámide de las escalas previsionales en los años pasados<sup>54</sup>. Este achatamiento, ocurrió fundamentalmente porque a partir del año 2002 y hasta la Ley de Movilidad Jubilatoria de 2008, se sucedieron aumentos de haberes diferenciales por tramos, otorgándosele preeminencia a los haberes más bajos<sup>55</sup>. Recién a partir de 2008, se utilizaría una misma fórmula de actualización para todos los tramos de haberes, restableciendo continuidad a la segmentación de ingresos tradicional en los esquemas contributivos, pero desde una base que para esa altura, ya era mucho menos desigual. Esto significa que entre 2002 y 2008, las jubilaciones mínimas crecieron más en capacidad de ingreso que el resto de las prestaciones y fueron ascendiendo en la escala de la pirámide, acercándose (o superponiéndose) con otros haberes que anteriormente estaban por arriba del mínimo. En este sentido, podemos decir que este proceso implicó una redistribución vertical de arriba hacia abajo, favoreciendo a los tramos más bajos de la escala y suavizando las diferencias con sus inmediatamente superiores. De hecho, según un informe del CIPPEC, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y el primero de Cristina Fernández la jubilación mínima casi duplicó su poder de compra, mientras que el haber promedio mostraba para 2010, un nivel similar al de 2001 (Cohan, Díaz Frers y Levy Yeyati, 2010).

Otro elemento que potenció el ensanchamiento de la base de la pirámide previsional fue el masivo ingreso registrado a partir del año 2005 de nuevos jubilados y jubiladas por moratoria. Todas estas nuevas prestaciones -al igual que las ingresadas entre 2014 y 2016 en la Segunda Etapa del PIP- engrosarían la capa de las jubilaciones mínimas.

---

año 2009, en el que se vuelve a sostener la necesidad de que la prestación jubilatoria sostenga proporcionalidad respecto de los ingresos (y aportes) activos.

<sup>54</sup> El impacto mediático de los casos de litigiosidad obtura el hecho de que los casos de juicios a la ANSES no son un tema de la mayoría de los jubilados. Actualmente, y según las propias declaraciones oficiales emitidas alrededor de las propuestas de esta Ley, existirían 360 mil casos de judicializados, con sentencia firme o en trámite (Bermúdez, 25/07/2016). Esto es alrededor del 5% del total de los jubilados y jubiladas nacionales.

<sup>55</sup> El porcentaje diferencial de aumento fue, entre 2003 y 2007 (fecha del Fallo Badaro) escalonado, disminuyendo el porcentaje a medida que los haberes eran más altos. Así, los que ganaban \$200 en el año 2003 obtuvieron un aumento para el año 2007 de alrededor del 198.2%; los que cobraban \$220 obtuvieron una recomposición del 171.9%. Para las jubilaciones de \$240, la suba fue del 148.5%; para las de \$260 del 129.30%; para las de \$280 de 113%; para las de \$308 del 93.6%; para las de \$350 del 70.4%; para las de \$390 del 52.9%; para las de \$531 a \$100, del 56.2% y para las de más de \$1000, el aumento fue de 41.1% (Cufre, 27/11/2007). A partir de 2008, entraría en vigencia la Ley de Movilidad Jubilatoria con un índice de actualización único para todos los tramos.

Claramente, uno de los efectos inmediatos del actual *Programa de reparación Histórica*, sería la restitución de las distancias entre los diversos tramos de jubilados y jubiladas, recalculando los haberes en función de nuevos acuerdos basados en la capacidad pasada de aporte y des-haciendo así, el proceso de redistribución vertical de los años pasados.

En cuanto al alcance que el Programa tendría, contamos por el momento con las estimaciones oficiales, sin datos efectivos para contrastar, dado que recién este mes de Septiembre se está empezando a poner en marcha. Según estas estimaciones, el Programa alcanzaría a poco más de 2 millones de jubilados y jubiladas (esto es, menos de un tercio del total de los jubilados actuales). Sin embargo, algunos informes menos auspiciosos prevén que este número sea considerablemente menor, al destacar que, de los actuales 6.6 millones de prestaciones que registraba el SIPA en mayo de 2016, alrededor de 4.4 millones corresponden a haberes mínimos que no tienen reajustes pendientes; mientras que otras 1.7 millones de prestaciones corresponden a Cajas Especiales (Poder Judicial, ex Cajas Provinciales, etc) que quedan excluidas del presente Programa. Por tal motivo, estas proyecciones arrojan que los potenciales destinatarios no superarían el 1.1 millón de prestaciones. Estos números podrían achicarse aún más, si consideramos que del universo de posibles destinatarios, alrededor de 200 mil casos cuentan ya con sentencia judicial favorable, lo que podría desestimular la inclusión al Programa que implica una quita que oscila entre un 25 y un 40% de los cálculos judiciales de deuda; mientras que otros 400 mil casos recibirían una mejora tan exigua que les sería poco conveniente afrontar los gastos de asistencia letrada que son requisito sine qua non de inclusión al Programa. (Verbitsky, 31/07/2016)<sup>56</sup>.

Finalmente, si nos detenemos en el tipo de destinatario previsto por esta Ley, atendiendo a la descripción que hicieramos párrafos más arriba de la estructura de la Pirámide Previsional, volvemos a notar que la misma no está pensada para incluir al grueso de los jubilados y jubiladas de nuestro país. Siguiendo un informe presentado en el Diario Página 12, elaborado a partir de datos de la ANSES, el 79.5% de los jubilados y pensionados percibe en la actualidad una Jubilación Mínima; mientras que otro 14,9% percibe hasta dos prestaciones de este valor. El grueso de estos casos, no tiene reajustes pendientes (Verbitsky, 31/07/2016). Es más, muchos de ellos, son jubilados y jubiladas por moratoria. Por lo tanto, no serían alcanzados por el *Programa de Reparación Histórica*. De allí se desprende que los destinatarios esperables a los que el Programa busca *reparar*, no solo son una minoría, sino que además, se ubican en tramos medios y altos de la pirámide de haberes.

## **Título II de la Ley 27260**

---

<sup>56</sup> Otras fuentes sostienen que hay 60 mil jubilados con sentencia ya firme, 300 mil con juicio iniciado pero sin sentencia y alrededor de 2 millones sin demanda, pero con condiciones para ser incluidos (Bermúdez, 25/07/2016)

En el Título II, la Ley dispone la creación de un Consejo de Sustentabilidad Previsional que tendrá a su cargo la elaboración en los próximos tres años, de un proyecto de Ley para un nuevo régimen previsional. Se aclara que este nuevo régimen debe ser universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto.

Este apartado se torna central a la hora de pensar las estrategias a mediano y largo plazo de las políticas previsionales que piensa diseñar la actual gestión de gobierno.

### **Título III de la Ley 27260- Pensión Universal para el Adulto Mayor**

En el Título III, aparece otro elemento radicalmente disruptivo respecto de las políticas previsionales que se habían venido aplicando hasta este momento y que fueron materia de investigación en este Trabajo Final.

En este punto, se da por finalizado el dispositivo de las moratorias como puerta de ingreso a la seguridad social de adultos mayores con déficits de aportes previsionales<sup>57</sup>. Para estos casos, se crea una nueva prestación, de tipo no contributiva, asimilable a las líneas de intervención que los organismos multilaterales han impulsado en diversos países de la región<sup>58</sup>.

La Pensión Universal para el Adulto Mayor, es una prestación vitalicia destinada a todas aquellas personas de 65 años y más que no cuenten con los aportes contributivos suficientes<sup>59</sup>. Consiste en el pago de una prestación mensual equivalente al 80% del haber mínimo de las prestaciones ordinarias, actualizable según los mismos criterios de la Movilidad Jubilatoria. Para su creación, se suma un subsistema no contributivo al SIPA que se financiará con Aportes del Tesoro Nacional provenientes de rentas generales.

Podrán incorporarse a esta Pensión aquellos que sean ciudadanos argentinos nativos, por opción o naturalizados (en este caso con al menos diez años de residencia), o ciudadanos extranjeros, con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte años (de los cuales diez deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la prestación). Por su parte, esta prestación es incompatible con cualquier otro tipo de jubilación, pensión o retiro, de carácter

---

<sup>57</sup> Si bien en el marco del debate parlamentario se incluyeron prórrogas específicas (en especial para el caso de las mujeres que hoy se encuentran entre la franja de 60-64 años), claramente la moratoria como tal, queda desestimada como instrumento predominante.

<sup>58</sup> Puede verse más en detalle en el Capítulo V (Sección Políticas para personas mayores en la región)

<sup>59</sup> En el caso de las mujeres (cuya edad jubilatoria es a los 60 años) que no tuvieran los aportes suficientes para jubilarse por canales ordinarios, y hasta tanto se venza el plazo establecido para la presentación de un proyecto para un nuevo Sistema Previsional previsto en el Título II de la presente Ley, podrán optar por ingresar al régimen de regularización de deudas previsionales previsto en la ley 26.970 (Ley que reglamenta la Moratoria del Segundo PIP)

contributivo o no contributivo; así como con la prestación por desempleo. Sin embargo, no presenta incompatibilidades con aquellos que desempeñen cualquier tipo de actividad laboral en relación de dependencia, ya sea del ámbito privado o público. En estos casos, sus aportes serán contabilizados para que el destinatario de la Pensión Universal, pueda eventualmente migrar hacia a una jubilación contributiva, una vez alcanzados los requisitos que esta última mantiene. Los destinatarios de la Pensión Universal, tendrán acceso a las prestaciones del INSSJP-Pami.

Esta prestación se diferencia de la Pensión No Contributiva por Vejez, administrada desde el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, por diversos elementos. Entre ellos, su órbita de gestión, los mecanismos de establecimiento del monto y actualización del haber, la prestación socio-sanitaria conexas o el régimen de incompatibilidades. Quienes fueren destinatarios de la primera, podrán optar por migrar a la Pensión que legisla esta Ley en la medida de cumplir con los requisitos necesarios.

Por su parte, se diferencia también de las jubilaciones y pensiones ordinarias porque, en primer lugar, establece un monto de haber menor al haber mínimo. Esto, es un dato lo suficientemente relevante, teniendo en cuenta las múltiples críticas que se realizan alrededor del valor magro de los haberes previsionales. Por su parte, no genera derecho a pensión ante el fallecimiento del titular, lo que vulneraría la capacidad de ingresos de muchos hogares. Asimismo, y sin ningún debate previo, la Ley aumenta en cinco años la edad de ingreso a la prestación para el caso de las mujeres; generando una flagrante inequidad entre aquellas mujeres que acceden a la protección social en la vejez porque han tenido trayectorias laborales formales y aquellas que no.

Finalmente, el punto de diferencia más sustancial según el criterio que hemos recorrido en este TIF, es que esta Pensión Universal por Vejez, consagra la construcción de una política diferencial para los sectores que vienen de trayectorias de exclusión. Si dijimos que, haya sido o no un elemento intencionalmente buscado, los PIP habían consagrado una política que era a la vez inclusiva e igualadora, donde una vez jubilados, todos y todas se fundían en un idéntico derecho; ahora vemos que este viraje en la política previsional, avanza hacia un sistema que nuevamente se afianza la fragmentación. Por una parte, estarán aquellos que accedan a la jubilación contributiva, segmentada por su capacidad de aporte a lo largo de la vida laboralmente activa. Por la otra, estarán aquellos otros que, sin capacidad de haber sostenido una trayectoria continuada de inclusión a la seguridad social a lo largo de su vida laboral, accederán en su vejez, a una política diferencial.

Así, aunque reconocemos que la creación de esta pensión, en alguna medida se hace eco de un clima de época que reconoce regionalmente la necesidad de dar respuesta a la falta de cobertura de protección social en la vejez; en la forma en que se hace, se pierde calidad ciudadana. Esta Pensión Universal retoma las lógicas focalizadas y fragmentarias de algunas políticas sociales y, lejos de consagrar la universalidad que su nombre declama, devuelve -como

en lo mejor de las épocas neoliberales- a los excluidos de la seguridad social a lo largo de su vida laboral, al lugar de destinatarios de política para pobres.

#### **Título IV de la Ley 27260- Ratificación de Acuerdos**

Este apartado se trata de la ratificación de diversos acuerdos entre el Estado Nacional y las provincias y la CABA en relación a la coparticipación de recursos impositivos. Es necesario explicitar que este punto fue estratégico para la búsqueda del Poder Ejecutivo de acuerdos políticos que permitieran la sanción completa de esta Ley.

#### **Título V de la Ley 27260- Armonización de Sistemas Previsionales Provinciales**

Este Título establece un plazo de 120 días para arribar a un acuerdo con las provincias que no hayan transferido sus Sistemas Previsionales a la Nación, a fin de compensar a través de aportes monetarios, las eventuales asimetrías que pudieran existir respecto de aquellas jurisdicciones que sí lo hubieran hecho; buscando homogeneizar en materia previsional en todo el territorio nacional.

#### **Título VI de la Ley 27260- Afectación de los Recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino**

En este apartado, se toca otro tema de carácter estratégico en cuanto a las transformaciones en los criterios de gestión de lo previsional, al establecer los mecanismos de afectación de recursos para afrontar las transformaciones incluidas en los Títulos precedentes.

En este sentido, la Ley prevé por un lado, la utilización de fondos provenientes del Blanqueo de capitales que la misma Ley habilita en su *Libro II- Régimen de Sinceramiento Fiscal*.

Por otro lado, la Ley habilita la posibilidad de utilizar recursos provenientes de lo producido por utilidades del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino<sup>60</sup> (FGS); o cuando esto fuera insuficiente, se autoriza a la realización de activos del mismo FGS.

---

<sup>60</sup> El FGS se compone de los activos financieros (títulos públicos, acciones de sociedades anónimas, tenencias de plazos fijos, obligaciones negociables, fondos comunes de inversión, valores representativos de deuda emitidos en el marco de fideicomisos y cédulas hipotecarias) que en su momento tenían las AFJP en diversas firmas nacionales e internacionales, por un valor que hoy se estima en 770.000 millones de pesos. La participación accionaria más relevante es el caso del Banco Macro con 31.5 % de la participación social, aunque el caso más conocido es el del Grupo Clarín, donde el FGS tiene un 9% de las acciones. También hay participación accionaria, con porcentajes

Este Título ha despertado múltiples críticas e incluso una medida judicial solicitando un freno cautelar del mismo. El argumento central de las críticas, recorre distintos ejes. Aquí nos vamos a detener en el que tiene que ver justamente con el modo de funcionamiento del sistema previsional en sí mismo<sup>61</sup>. Así, se aduce que el FGS es un patrimonio que justamente ha venido garantizando la sustentabilidad del funcionamiento ordinario del sistema de la seguridad social; que por su parte se nutre de aportes contributivos y de aportes de otros gravámenes y que tiene en el FGS un reaseguro para eventuales situaciones críticas.

Es necesario aclarar que el FGS no sólo fue concebido como una herramienta de resguardo para el sistema previsional, sino que en su origen, los objetivos del FGS fueron preservar los recursos destinados a la seguridad social en general (que excede lo meramente previsional), atenuar el impacto negativo que sobre el régimen de seguridad social pudiese tener la evolución de variables económicas y sociales y, por otro lado, contribuir al desarrollo sustentable de la economía nacional como recurso anticíclico<sup>62</sup>.

Ahora bien, la actual Ley prevé la utilización de este patrimonio en el pago del reconocimiento de retroactivos de haberes mal calculados, insumiendo en el mediano plazo, una cantidad cuantiosa de recursos, que el FGS no tiene capacidad de recuperar, en un contexto macroeconómico que, por otro lado, no sigue sosteniendo su objetivo de crecimiento a través del mercado interno y el consumo.

De este modo, la ingeniería propuesta en la presente Ley, prevé la utilización de fondos de la seguridad social en general, para la cancelación de deudas previsionales que reconocen como agravio el proceso de redistribución vertical de ingresos que se efectivizó en los pasados 14 años. A nuestros ojos, esto es de una injusticia enorme, dado que el reaseguro de toda la Seguridad Social, va a estar comprometido en el pago de diferencias de haberes de los sectores altos y medios de la escala previsional.

---

promedio del 20% de las acciones en otras 45 empresas entre ellas: Gas Natural Ban, Edenor, Siderar, Telecom, Transportadora Gas del Sur, Molinos, Pampa Energía, Transaner, Camuzzi, Petrobras, Metrogás, Metrovías, etc. Puede consultarse la información completa en <http://www.fgs.anses.gob.ar/participacion>

<sup>61</sup> Otra de las críticas centrales tiene que ver con que la liquidación de activos sería una medida muy beneficiosa para las firmas privadas. La administración de estas acciones ha otorgado al Estado participación accionaria relevante en diferentes empresas, lo que ha generado grandes debates públicos a partir de la incorporación de Directores en algunas de ellas, en el gobierno de Cristina Fernández.

<sup>62</sup> Uno de los supuestos macroeconómicos que subyacen a la creación del FGS, es que los Estados deben tener capacidad de intervenir económicamente con medidas anticíclicas en momentos de contracción económica. En esa filosofía, el FGS ha destinado recursos para la implementación de la AUH, del Programa PRO. CRE. AR, el programa Conectar Igualdad, entre otros; en una complementación entre la aplicación de políticas de expansión de derechos sociales propias del ámbito de la seguridad social, con la generación de políticas públicas de crecimiento de la demanda agregada como motor de la actividad económica. Esto ha sido reiteradamente cuestionado desde sectores políticos y mediáticos que utilizaban el slogan de "*la plata de los jubilados*" criticando la utilización del FGS en otras áreas.

Pero eso no sería lo más grave. En proyección, esta utilización del FGS, arriesgaría el desfinanciamiento del sistema de la seguridad social en un futuro cercano. Siguiendo este análisis, las visiones más críticas ven en la disposición del Título VI de la presente Ley, la antesala para la puesta en crisis del sistema previsional solidario y administrado por el Estado, construyendo argumentos que a futuro puedan proponer una nueva privatización de la administración del sistema de jubilaciones y pensiones.

## **Bibliografía:**

- **Adelantado, J; Noguera, J; Rambla, J; Saez, X; (1998).** *“Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”*, en Revista Mexicana de Sociología 3/98, Año LX, Nº 3, México, pp. 122 a 156
  
- **Andrenacci, L. (2002)** *“Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”*. En *Cuestión social, política social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones al Margen, Buenos Aires.
  
- **Andrenacci, L y Repetto, F (2006).** *“Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social Latinoamericana”*. Washington D.C.: INDES. Disponible en  
  
[http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci\\_Repetto.pdf](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf).
  
- **Aquín, N (2011).** *“Los avatares de los conceptos de exclusión e inclusión”*. En Revista de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional del Litoral- Año 1, Número 1- Especial Inclusión y cohesión social Aportes al debate en el marco del XI Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria-
  
- **Arceo, N; González, M; Mendizábal, N. (2009).** *“La evolución del sistema previsional argentino”*. Documento de Trabajo N°2- Cifra-CTA.
  
- **Arditi, B (2007).** *“Ciudadanía de geometría variable y empoderamiento social: una propuesta”*. En Calderón, F (coord.) *Ciudadanía y Desarrollo Humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 1*. Ed Siglo XXI. Arg.
  
- **Arza, C y Chahbenderian, F. (2014).** *“Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile”*. Documento de Trabajo del CIEPP Número 89, disponible en: <http://www.ciepp.org.ar>
  
- **Balibar, E. (2004).** *“¿Ciudadanía democrática o soberanía del pueblo? Reflexiones en torno de los debates constitucionales en Europa”*. En *Derecho de ciudad. Cultura y política en democracia*. Ediciones Nueva Visión. Bs As.
  
- **Barba Solano, C. (2013).** *“Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina”*. En Revista Mexicana de Sociología 75, núm. 1 (enero-marzo, 2013): 29-61
  
- **Belmartino, S.; Levin, S.; Reppeto, F. (2001).** *“Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso”*. En *Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre política social*. Homo Sapiens, Vol. 5.



- **Bertranau, F (2011).** "Sistema Previsional y Equidad". En Novick, M y Villafañe, S (eds): "Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur". Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social . Presidencia de la Nación. PNUD. Argentina.
  
- **Bertranou, F; Cetrángolo, O; Grushka, C; Casanova, L. (2011).** *"Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones"*. Naciones Unidas-CEPAL- OIT
  
- **Campos, L. (2004).** *"El Programa para el Adulto Mayor Mas"*. Publicación de Mesa de Políticas Sociales del Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos - CTA. Disponible en <http://www.bibliotecacta.org.ar/bases/pdf/IDE00515.pdf>.
  
- **Castel, R. (2010).** *"El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo"*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
  
- **Cohan,L; Diaz Frers, L y Levy Yeyati, E. (2010).** *"Lineamientos para una reforma previsional"*. Documento de Trabajo N° 50- CIPPEC- Buenos Aires
  
- **Colussi, M. (2010).** *"La "Oenegización": un mal de nuestros tiempos"*. En <http://www.rebelion.org/noticias/2010/9/113914.pdf>. Consultado el 08/07/2016
  
- **Corsiglia Mura, L. (2013).** *"Estado y políticas sociales en el post-neoliberalismo. Un campo de discursividades en tensión"*. En *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, Año 2, N°2. Argentina
  
- **Corsiglia Mura, L. (2014).** *"Estado, discursos en disputa y hegemonías latinoamericanas. Un recorrido a través de la bibliografía regional."* . En *Cuestiones de Sociología*, nº 11. La Plata, Argentina
  
- **Costa, M.I; Curcio, J; Grushka, A. (2014).** *"La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)"*. En Danani, C; e Hintze, S. (coords) *Protecciones y desprotecciones (II) : problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*
  
- **Dagnino, E. (2008).** *"Los significados de ciudadanía en América Latina"*; en CHAPARRO, Adolfo; GALINDO, Carolina y SALLENAVE, Ana María: *Estado, democracia y populismo en América Latina*; Bogotá, Editorial Universidad del Rosario
  
- **Danani C. y Beccaria, A. (2011).** *"La (contra)reforma previsional argentina. 2004-2008: aspectos institucionales y políticos-culturales del proceso de transformación de la protección"*. En Danani, Hintze, S. (2011) (coord) *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina.

- Danani, C. e Hintze, S. (2011).** *"Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación"*. En Danani C e Hintze, S (coords). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Arg.
- Dvoskin, N. (2012).** *"Ideas y teorías económicas en los debates sobre la reforma de la seguridad social en Argentina: el caso de la ley de movilidad de haberes previsionales de 1958"*. Ponencia presentada en III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, San Carlos de Bariloche, ISSN 18532543.
- Fiscella, S. (2005).** *"Estado, ciudadanía y política social. Estudios sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones"*. Espacio Editorial. Bs. As.
- Fleury, S. (2007).** *"Los patrones de la exclusión e inclusión social"*. En Calderón, F (coord.) *Ciudadanía y Desarrollo Humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 1*. Ed Siglo XXI. Arg.
- García Linera, A. (2016).** *Disertación en la Facultad de Sociales- Universidad de Buenos Aires-31/05/2016*. Recuperada en <http://www.nodal.am/2016/05/conferencia-magistral-completa-del-vicepresidente-de-bolivia-alvaro-garcia-linera-en-la-universidad-de-buenos-aires-argentina-en-el-que-senala-en-otras-cosas-los-lineamientos-para-pensar-el-esta/>
- Gimenez, G (1986).** *"Poder, estado y discurso"*. UNAM. México
- Grassi, E. (2008).** *"La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate "post-neoliberal"*. En Ponce Jarrin, J "Es posible pensar una nueva política social para América Latina".
- Groisman, F. Bossert, F y Sconfienza M. E. (2011).** *"Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010)"*. Citradis. Avances de Investigación 1. Buenos Aires
- Isuani, E. (2008).** *"La política social argentina en perspectiva"*. En Cruces, G; Moreno, J.; Ringold, D y Rofman, R (eds) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Editorial del Banco Mundial. Argentina.
- Jelin, E. (2011).** *"Los derechos como resultados de luchas históricas"*. En Jelin, E; Caggiano, S y Mombello, L "Por los derechos. Mujeres y hombres en la acción colectiva". Ides y Nueva Trilce Ed. Arg.
- Madera, N. (2011).** *"La política de Inclusión previsional en Argentina: análisis y perspectivas"*. Ponencia presentada en VI Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia.
- Merklen, D. (2005).** *"Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina*

1983-2003)". Editorial Gorla, Buenos Aires

•**Morresi, Sergio (2007).** *"¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años noventa"*. En Rinesi, E; Nardacchione, G y Vommaro, G (editores) *Los lentes de Victor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Prometeo. Bs As.

•**Mouffe, C. (1998).** *"Ciudadanía democrática y comunidad política"*. En Laclau, E; Mouffe, C; Torfing, J y Zizek, S. *"Debates políticos contemporáneos. En los márgenes de la modernidad"*. Seminario de Profundización en Análisis Políticos. Plaza y Valdes Editores. México.

•**Oszlak, O. (2003).** *"El mito del estado mínimo: Una década de Reforma Estatal en Argentina"*. *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina

•**Pautassi, L (2010).** *"El enfoque de los derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas"*. En Pautassi, L (org) *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Biblos. Bs As.

•**Pautassi, L; Giacometti, C; Nata y Gherardi, N. (2011).** *"Sistema previsional en Argentina y equidad de género Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras"*. Serie de Documentos de Trabajo ELA. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

•**Repetto, F. (2010).** *"Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos"*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 47. Caracas.

•**Repetto, F. Andrenacci, L. (2006).** *"Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina"*. En Andrenacci (compilador). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*- Prometeo- UNGS. Buenos Aires.

•**Rofman, R. Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010).** *"Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile"*. En Revista de la CEPAL N° 101- Agosto 2010.

•**Roqué, M; Massad Torres, C y Rovira, A. (2015).** *"Envejecimiento poblacional y políticas públicas. Situación en Argentina, Chile y Uruguay"*. Cuadernillo Clase 2 de Curso: Políticas Públicas sobre Envejecimiento en los países del Cono Sur. BID. Flacso. MDSN- Argentina. MDS- Uruguay y SeNaMa- Chile.

•**Rosanvallon, P. (2015).** *"La sociedad de iguales"*. Manantial Ed. Argentina

•**Rofman, R. y Olivieri, M. (2011).** *"La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina. Conceptos e indicadores"*. Banco Mundial. PNUD.

•**Thwaites Rey, M. (2010).** *"Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?"*. En OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N.º 27, abril.

•**Torre, J.C. y Pastoriza, E. (2002).** *"La democratización del bienestar"*. En Torre, J. C. (ed) Nueva Historia Argentina, Tomo VIII. Buenos Aires, Sudamericana

•**Torres Minoldo, S. (2015).** *"La Previsión social contributiva como un paradigma en crisis: reflexiones desde el caso Argentino"*. En Intersticios. Revista de pensamiento sociológico Vol 9 (63-79).

#### **Artículos de Diarios citados:**

•**Aruguete, N y Schijman , B.** (Lunes, 4 de julio de 2016).

"Los más poderosos son quienes más salen del juego democrático para después imponerlo a los de abajo". Página 12. Recuperado en <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-303326-2016-07-04.html>

•**Bermúdez, I.** (25 de Julio de 2016). Reparación histórica con limitaciones- Cambios en el régimen previsional. Diario Clarín. Recuperado en: [http://www.clarin.com/politica/Reparacion-historica-limitaciones\\_0\\_1619238170.html](http://www.clarin.com/politica/Reparacion-historica-limitaciones_0_1619238170.html)

•**Cufre, D** (27 de Noviembre de 2007). "Las claves del fallo, a quiénes alcanza y cómo hay que actuar". Diario Página 12. Recuperado en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/95333-30145-2007-11-27.html>

•**Verbitsky, H.** (31 de Julio de 2016). "El cuento del abuelito". Diario Página 12. Recuperado en: <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-305664-2016-07-31.html>

#### **Páginas Web consultadas:**

- [www.anses.gob.ar](http://www.anses.gob.ar)