

El papel de la teoría normativa en el análisis de las políticas públicas

El caso del sistema previsional argentino

Normative theory and its role in analyzing public policies

The case of the Argentine pension system

Valeria Di Costa Tita | ORCID: orcid.org/0000-0002-5470-4471

valeriadicosta@yahoo.com.ar

Universidad Nacional de Cuyo

Argentina

Recibido: 08/08/17

Aceptado: 18/12/17

Resumen

El presente trabajo busca reflexionar acerca del rol central que cumple la teoría normativa para el análisis de la política pública. Por consiguiente, se indaga tanto en las principales corrientes teóricas y axiológicas que predominan en el campo de las políticas de seguridad social así como en el análisis de otra perspectiva que no ha sido suficientemente explorada académicamente, *el libro de Vaikrá* (Levítico). Otro objetivo que persigue este estudio es el de aportar insumos para el debate acerca de la configuración actual de la política previsional argentina, indagando para ello en algunas de las aristas centrales de la relación entre política previsional y redistribución del ingreso. Por lo tanto, se provee una reflexión profunda respecto tanto de los objetivos como de los criterios distributivos que orientan esta política social.

Palabras clave: Política previsional, Teoría normativa, Derechos, Política social.

Abstract

By examining mainstream theories and axiological assumptions which prevail in the field of social security policies and by investigating *the book of Vaikrá* (Leviticus), which has so far lacked appropriate academic interest, the aim of the present study is twofold:

- ◇ To provide a reflection on how pivotal normative theory is for the analysis of public policies.
- ◇ To offer a platform for debate about the current configuration of Argentine pension policy.

For this latter objective, the central dimensions of the relationship between pension policy and income redistribution are examined, thus, providing a deep reflection regarding the objectives and the distributive criteria that guide this social policy.

Keywords: Pension policy, Normative theory, Rights, Social policy.

Introducción

El presente trabajo¹ busca reflexionar acerca de la importancia de contar con teoría *normativa* para el análisis de la política pública. Por consiguiente, indaga tanto en las principales corrientes teóricas y axiológicas que predominan en el campo de las políticas de seguridad social, como así también en la identificación, a modo de un primer acercamiento, de otra perspectiva que no ha sido suficientemente explorada académicamente: *el libro de Vaikrá* (Levítico).

La teoría normativa constituye una referencia de vital significación en la política social, dado que se erige como el horizonte-objetivo de la misma. De allí que este trabajo pretende aportar insu-

¹ Este artículo se elabora, parcialmente, sobre la base de una ponencia breve, presentada en las III Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de Cuyo, junio 2017. Agradezco a los evaluadores anónimos que por su experticia en el tema brindaron comentarios que permitieron precisar el trabajo.

mos para el debate acerca de la configuración actual de la política previsional argentina, indagando para ello en algunas de las aristas centrales de la relación entre política previsional y redistribución del ingreso. Por consiguiente, amerita una reflexión profunda respecto tanto de los objetivos como de los criterios distributivos que orientan esta política social.

Este artículo se estructura en tres secciones. La primera sección detalla el planteamiento del problema. La segunda sección presenta un debate en torno a cuáles son los objetivos que orientan los sistemas previsionales. La tercera sección focaliza analíticamente en la evolución del marco normativo, y destaca el significativo papel del mismo en la configuración de la política previsional contemporánea. Finalmente, una última sección concluye.

Planteamiento del Problema

Durante la última década del siglo anterior, predominaron las reformas de orientación pro-mercado en el campo de lo social. En virtud de la aplicación del Consenso de Washington y, seguidamente, de las reformas estructurales ejecutadas en la región, las políticas sociales latinoamericanas adoptaron nuevas formas de intervención, destacándose especialmente la focalización, la desregulación, la descentralización y la privatización. De allí que una de las ideas-fuerza dominante en este período fue la eficiencia. Por consiguiente, en este marco, la pregunta por la igualdad quedó fuertemente desdibujada². En este

² Una de las primeras críticas a la instauración de la *eficiencia privada* en la administración pública por sobre cualquier otro criterio o valor provino de Eduardo Bustelo (1992).

sentido, lo que en ese clima de época se cuestiona es la función misma del Estado Bienestar *como instancia correctiva en la distribución del ingreso a través del sistema de transferencias netas que opera con el financiamiento y el gasto social* (Bustelo 1992:17)

En los últimos años América Latina atraviesa una profunda transformación demográfica, caracterizada por el sostenido envejecimiento de la población. Las desigualdades que se manifiestan más fuertemente durante la vejez están relacionadas con los cambios en los arreglos de convivencia familiar, el acceso a un ingreso estable a través de pensiones y jubilaciones, cambios en el estado de salud y la autonomía física e intelectual. Al mismo tiempo, las brechas entre adultos mayores también reflejan la acumulación

de desventajas (o ventajas) que experimentaron a lo largo de sus vidas (CEPAL, 2016). Por ello la configuración de la política social que atienda los riesgos en esta etapa del ciclo vital se torna por demás relevante.

En nuestro país, la orientación pro-mercado de las reformas en el campo de las políticas sociales imprimió toda la década del 90. Todo ello configuró una sociedad que expresaba la combinación de empobrecimiento sostenido junto con segmentación de los sectores medios en el marco de un acelerado deterioro de las condiciones laborales y, con ello, el incremento de la desigualdad social, promovido por la dinámica macroeconómica de las últimas tres décadas. Se generó así un entorno marcadamente crítico, sin precedentes en la historia reciente (Repetto y Chudnovsky, 2009).

La ola de reformas previsionales en la región que instaló la lógica del seguro individual e institucionalizó un pilar capitalizado, operando en forma paralela a un sistema público, introdujo profundas escisiones sociales y diferencias de estatus entre la ciudadanía (Antía y Lanzara, 2009).

Las reformas estructurales procesadas en América Latina y, particularmente en Argentina, en materia de pensiones, provocaron una brusca caída en la cobertura³, erosionando fuertemente la capacidad protectora del Estado en este campo. La literatura especializada ha dado cuenta de este proceso (Bertranou, 2004, Grushka, 2004, Goldberg y Lo Vuolo, 2005, Isuani, 2010, Arza 2009) el cual se erige como problema principal en la agenda previsional. A modo de un único indicador representativo puede señalarse que la tasa de cobertura de la población mayor de 65 años en 1992 era del 80% y disminuyó al 68% en 2003 (Rofman et al., 2009).

Entre los factores estructurales que explican dicho proceso se destacan como prioritarios tanto la crisis del mercado de trabajo como la reforma estructural y paramétrica de la previsión acaecida en 1994 (Bertranou, 2005, Rofman, 2003, Cetrángolo y Grushka, 2004, Bertranou et al. 2001, Lo Vuolo y Goldberg, 2002 y Goldberg y Lo Vuolo, 2005).

Se ha señalado que *los ingresos constituyen uno de los principales indicadores de manejo del riesgo* (Martínez Franzoni, 2008:171). En este sentido, la fuerte dependencia de los ingresos provoca mayor desigualdad de acceso a bienes y servicios (Martínez Franzoni 2008). La literatura ha evidenciado recurrentemente que una de las promesas para implantar en la región los sistemas de capitalización individual era su potencial para incentivar la cotización, lo cual redundaría en el aumento de la cobertura. Ha quedado ampliamente demostrado que tales incentivos no resolvieron esta problemática. A este respecto, una de

³ Cobertura refiere al alcance de un sistema respecto a cierta población de referencia (Bertranou et al., 2001).

las explicaciones que brinda CEPAL es que *dado el nivel de ingreso per cápita de la región, es difícil conciliar con las necesidades de consumo a corto plazo de parte importante de la población* (2006:143).

Profundizando lo antedicho, distintos trabajos de referencia han mostrado que en nuestro país, la caída de la cobertura previsional ha tenido un impacto diferencial según el nivel de ingreso que se analice. Es decir que tal caída no tuvo una distribución homogénea, ya que la población ubicada en el veinte por ciento más rico mantuvo niveles de cobertura sostenidamente elevados (cerca del 80%); mientras que aquellos pertenecientes al grupo más pobre sufrieron una pérdida significativa, de una cobertura del 63% en 1992 a una del 43% en 2003 (Rofman et al., 2009). A su vez, estos autores también han señalado que en este contexto, las pensiones no contributivas sólo provocaron una mejora muy leve. Tal inequidad en términos de acceso y su evolución en la década pasada, ha sido ampliamente documentada (Isuani, 2006, Bertranou y Bonari, 2005, Bertranou et al., 2011; Rofman et al 2009). Dicha exclusión de los sectores más desfavorecidos se ha denominado en la literatura, lúcidamente, *paradoja de la protección* (Bertranou, 2005 y 2006).

Se ha documentado que los sistemas previsionales contributivos aplicados en contextos de recurrentes crisis del mercado de trabajo generan profundas desigualdades. A este respecto, Arza sostiene que *como la cobertura se distribuye de manera desigual, un sistema previsional plenamente contributivo y proporcional al ingreso (o actuarial) no hace sino reflejar las desigualdades combinadas de la distribución del ingreso y la cobertura que existe entre la población trabajadora* (2009:374). En suma, el diseño contributivo aplicado al contexto latinoamericano genera un régimen que además de no ser redistributivo, genera beneficios que *son absolutamente regresivos* (Huber, 2006:172).

Posteriormente, en la última década, en lo que podríamos denominar la posconvertibilidad, en términos generales, se advierte que la escena latinoamericana ha revalorizado el rol del Estado en la política económica y social, efectuando de este modo una revisión crítica del Consenso de Washington, y de la propuesta residualidad de las intervenciones públicas. En este marco, surge así la idea-fuerza de la integración social que implique la construcción de igualdades mínimas (Repetto y Andrenacci, 2006). En esta nueva conceptualización se adscriben distintas corrientes académicas, sociales y políticas, las cuales promueven intervenciones sociales que adhieren al *Paradigma de Derechos Humanos*. Esta perspectiva advierte claramente los límites que presenta el mercado de trabajo en la región para garantizar cobertura en los sistemas de estructura contributiva o *bismarckiana*.

En la última década ha quedado en evidencia que el mercado como único agente es incapaz de

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

Recientemente, en la política social de la región, se registró cierta tendencia, con matices, hacia la universalización de los sistemas previsionales, a la expansión de las pensiones no contributivas, y a la flexibilización de las condiciones de ingreso a los programas (Bertranou et al., 2011, Rofman et al., 2009).

Al analizar una de las características más importantes en relación con los programas de pensiones en América Latina, Arza (2009:381) advierte que en este período *el impulso privatizador se frenó*. Esto implica que la predominancia del mercado parece haberse detenido en este campo de políti-

ca social. Coincidentemente, Bertranou (2009) distingue que el nuevo contexto político de la región generó una *segunda ronda* de reformas, en respuesta a las fallas que exhiben los sistemas de capitalización.

En el caso argentino, el cuestionamiento de la concepción neoliberal se advierte, entre otras dimensiones de la vida social, en la forma de concebir y proceder con la seguridad social, que ha ido apartándose de una lógica puramente privada e individual (Danani y Hintze, 2011). Al analizar lo que acontece en materia previsional, tal proceso de puesta en entredicho ha sido denominado por algunos autores como *re-reforma* (Mesa Lago, 2009), *contrarreforma* (Danani y Hintze, 2011), o bien *segunda generación de reformas previsionales* (Arza 2009) caracterizándola como *un espíritu que confrontó y confronta con el universo de sentido que constituyó la hegemonía neoliberal* (Danani y Beccaria, 2009:7). Por su parte, Rofman y Oliveri (2011a) concluyen que en nuestro país las reformas de los últimos años han revitalizado su rol en lo que respecta a su impacto sobre el bienestar y la distribución del ingreso.

El debate en torno a los objetivos del sistema

Lo planteado hasta aquí obliga a interrogarse acerca de los objetivos que orientan los sistemas previsionales a nivel mundial. La discusión con relación a cuáles son (o deberían ser) los objetivos que persiguen los sistemas previsionales se ha caracterizado por la generación de fuertes controversias (Barr, 2002; Rofman y Oliveri, 2011b; Bertranou et al., 2011).

Bertranou (2004) en la misma línea que Barr (2011) propone la distinción entre objetivos caracterizados por una perspectiva individual, y los que se corresponden con una perspectiva social. Los objetivos individuales persiguen la suavización del consumo a lo largo del ciclo vital de los sujetos, junto a la función de seguro ante la pérdida de la capacidad de generar ingresos. Mientras que, desde la perspectiva social, los objetivos principales son el alivio de la pobreza y la redistribución de ingresos.

Mesa Lago nos recuerda que *tradicionalmente, los objetivos de los sistemas de pensiones de la seguridad social ("públicos") eran sociales: mantenimiento del ingreso en caso de vejez, invalidez y sobrevivientes, solidaridad entre grupos de la población y*

entre generaciones (1996:74). A ello hay que agregar que uno de los principios internacionales de la seguridad social promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de la conceptualización de Beveridge es la solidaridad y redistribución de ingreso. En una publicación posterior a la precitada, nuevamente Mesa Lago sostiene *en lo económico, el objetivo y efecto general de la seguridad social debe ser la redistribución del ingreso de forma horizontal y vertical* (2004:18). Debe advertirse que este objetivo remite a la definición de política social proporcionada por Luis Moreno, dado que concibe a las mismas como *intervenciones públicas que afectan la distribución de las oportunidades vitales de los ciudadanos [...] Son generalmente de carácter redistributivo ya que comportan transferencias y equilibrios de recursos y capacidades entre unos ciudadanos y otros* (2003:2).

Ahora bien, los esquemas basados con predominio en un pilar estrictamente contributivo con cotizaciones definidas trae, como consecuencia, que la configuración de los sistemas conlleve una excesiva responsabilidad individual. Por ello, al evaluar las reformas implantadas en

Latinoamérica a la luz del objetivo de alivio a la pobreza, Bertranou (2004) registra que éste se incumple en buena parte de la región. A partir de la reforma previsional de 1994, Argentina puede dar sobrada cuenta de ello.

Esta discusión conlleva también, intrínsecamente, una discusión sobre la distribución de los riesgos al interior de la sociedad. Ella obliga a preguntarse por el lugar que ocupa la solidaridad en un esquema previsional. En efecto, la seguridad social constituye el núcleo característico de los Estados de Bienestar, el cual establece ciertos mecanismos obligatorios de solidaridad (Moreno, 2003). Tanto Mesa Lago (2004) como Barr (2002) han concluido que en los esquemas de capitalización privada las personas enfrentan distinto tipo de incertidumbres y riesgos de manera puramente individual; en contraste, cuando se trata de un esquema de seguridad social, el riesgo es compartido de manera más amplia, existiendo para ello distintas opciones y mecanismos. Se ha advertido, además, que no es posible separar al Estado del sistema previsional (Barr, 2002).

Por último, cabe señalar que a fines de la década del 80, distintas transformaciones económicas, sociales y demográficas, sumado a la activa intervención de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, BID) generaron un nuevo enfoque de seguridad social, promoviendo reformas estructurales que provocaron significativos desvíos de varios de los principios convencionales de la seguridad social (Mesa Lago, 2004). Dichas reformas han provocado en la región, y en el caso argentino en particular, desigualdades sociales de variable intensidad.

Es importante pensar en la desigualdad como el resultado de procesos acumulativos en el tiempo de decisiones, carencias, ventajas, eventos y experiencias que se articulan con los arreglos institucionales y el contexto social y económico (Gibbs y Eaton, 2014 en CEPAL 2016).

Por consiguiente, y de acuerdo con Bertranou *es fundamental en el debate de las nuevas reformas y paradigmas, recuperar la discusión jerárquica de los objetivos de los sistemas de jubilaciones y pensiones* (2004:4).

Lo antedicho hasta aquí remite directamente a la definición de política pública propuesta por Kraft y Furlong (2006). Estos autores plantean que

una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el *conflicto entre valores*. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión”.

En el mismo orden de ideas, siguiendo a Repetto (1998)

se enfatiza el papel de las instituciones en tanto normas, acuerdos informales y tradiciones que limitan pero a la vez facilitan la interacción de los actores sociales y estatales alrededor de cada acción pública, donde están en juego intereses y valores divergentes. (p. 53)

En el campo de las políticas de seguridad social esta lucha por los valores dominantes se expresa con intensidad. En particular esto se refleja al analizar los últimos veinticinco años de la política de jubilaciones y pensiones argentina, donde se verifica una lógica pendular con profundas oscilaciones.

Lo expuesto en este apartado refleja, claramente, que el debate *político* por la priorización de los objetivos que orientan (o deberían orientar) los sistemas previsionales está muy lejos de ser superado.

Teoría normativa para repensar la configuración del sistema de previsión social contemporáneo

El sentido principal de la teoría normativa se vincula con el *deber ser* que orienta el análisis de la política pública. Desde esta perspectiva, la teoría normativa permite formular juicios de valor respecto de la intervención. En este sentido, al permitir formular juicios de valor respecto de la política en cuestión, aporta lo que Martínez Mediano (1998) denomina el *criterio de valoración de los logros*. Para poder realizar el análisis que aquí se pretende se requiere la adopción de un horizonte normativo que sirva de orientación al mismo.

Tal como hace ya varias décadas anticipó Oszlak (1980), formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado. En este sentido *la formulación de una política es una opción abstracta: implica definir el sentido que debe-rá tener la acción. Contiene entonces elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable* (1980:10). En virtud de lo expuesto, cabe señalar que en el campo de las políticas de seguridad social, el Paradigma de Derechos Humanos constituye un horizonte normativo de fundamental significación.

Paradigma de Derechos Humanos

Al momento de indagar en una teoría normativa específica que oriente el análisis que aquí se pretende realizar debe considerarse, por un lado, el Paradigma de Derechos Humanos, particularmente los tratados internacionales que atienden al reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales de los adultos mayores y, además, los principios internacionales de la Seguridad Social promovidos por la Organización Internacional del Trabajo. La teoría normativa mencionada se constituye así en el parámetro para analizar el acercamiento/alejamiento relativo de las políticas de seguridad social implementadas en un momento histórico determinado.

Por nuestros días, existe un extendido consenso social acerca de que la seguridad social es un derecho universal. En torno a ello, Moreno ha planteado que *las ideas "marshallianas" han sido útiles en la tarea de los científicos sociales por conciliar lo empírico y lo normativo. Así, el estudio e identificación de los derechos sociales ha servido como herramienta de comparación de los estados del bienestar* (2003:7). Es importante destacar que además de la comparación entre países diferenciados, dicha comparación resulta de gran valor en el estudio de diferentes etapas históricas, al interior de un mismo país.

En efecto, el Paradigma de Derechos Humanos sirve como parámetro que permite establecer criterios de referencia para examinar las posibilidades de disfrute efectivo en general de los derechos sociales y, en particular, de los derechos a la previsión social. Al analizar el vínculo entre el lenguaje de los derechos y las políticas públicas, Abramovich y Pautassi advierten que *brinda un marco de conceptos que debe guiar el proceso para su formulación, su implementación y su evaluación* (2009:308). A su vez, estos autores señalan que el *Paradigma de Derechos Humanos* tiene de por sí un valor tanto ético como político. Como puede advertirse, la perspectiva de derechos fija un marco conceptual al momento de desarrollar políticas sociales, donde debe atenderse a la indivisibilidad, interdependencia y universalidad de los derechos sociales, en tanto derechos humanos.

Si bien no se pretende en este apartado un análisis exhaustivo desde el enfoque de derechos, a continuación se presentarán los puntos más destacados que este enfoque presenta.

El derecho a la seguridad social ha sido expresamente reconocido como un Derecho Humano en dos instrumentos de alcance internacional. Por un lado, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y, por otro lado, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La Declaración Universal de Derechos Humanos en su Artículo 22 establece:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

A su vez, el Artículo 25 establece:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce en su Artículo 9º: *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social* (OIT, 2011).

Otro instrumento que regula los derechos económicos, sociales y culturales para la región, aprobado en 1999, es el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, conocido como Protocolo de San Salvador (Abramovich y Pautassi, 2009). Al respecto sostienen Huenchuan y Morlachetti que dicho Protocolo es *el único instrumento vinculante en este tema para los países que lo han ratificado* (2006:43). El artículo 9º del Protocolo de San Salvador establece que

toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

En América Latina, el empleo remunerado fue considerado el mecanismo esencial para lograr la inclusión social, así los derechos sociales surgieron asociados a la categoría de trabajador asalariado y estructuró el sistema en función de esta categoría de derechos. En efecto, el conjunto de derechos sociales se origina como un *derivado* de los derechos laborales (Abramovich y Pautassi, 2009). En este mismo orden de ideas, Monereo Pérez (2008) plantea que:

Los seguros sociales atendieron preferentemente a los riesgos del trabajo. De manera que la política de seguros sociales se preocupaba fundamentalmente del ciclo vital del trabajo, y no tanto de las demás personas y colectivos en sí mismos considerados. De ahí que la protección se dirige, en primer lugar, a garantizar ingresos de sustitución en los supuestos de pérdida de la capacidad de trabajar (de carácter temporal: incapacidad temporal/maternidad; de carácter permanente: incapacidad permanente; y muerte y supervivencia). Se orienta, pues, a reparar la pérdida de la capacidad productiva y pretende prevenirlas, manteniendo el factor humano e incrementando sus principales atributos, como, señaladamente, la salud y la capacidad de trabajar. En segundo lugar, atiende también a la pérdida de trabajo (de carácter temporal: paro forzoso; y de carácter permanente: jubilación). (p. 57)

Lo antedicho se refleja cabalmente en la Constitución de la Nación Argentina, la cual establece los principios de solidaridad, movilidad, susti-

tutividad y proporcionalidad, entre otros que informan al Derecho a la Seguridad Social. El tercer párrafo del artículo 14 bis de la Constitución Nacional explicita:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.¹

En torno a ello, Abramovich y Pautassi, (2009) señalan que nuestra Constitución permite orientar la formulación de las políticas sociales.

En otro orden de ideas, y para profundizar lo expuesto, debe considerarse a continuación, los principios internacionales de seguridad social promovidos por OIT. En especial se pondrá el foco aquí en la Norma Mínima de seguridad social (Convenio 102 y Convenio 128).

De acuerdo con Artigas (2005) y OIT (2008) el derecho a la seguridad social promovido por el Paradigma de Derechos Humanos ha sido codificado a través de los estándares de seguridad social definidos por la Organización Internacional del Trabajo. Este organismo de Naciones Unidas delimita los parámetros, dimensiones y contenidos sustantivos en materia de derechos de seguridad social en consonancia con los tratados internacionales de Derechos Humanos. La Declaración de Filadelfia (1944)² instauró como obligación de la OIT *extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan y prestar asistencia médica completa*³. El Convenio 102 (1952)⁴ es la norma emblemática que define el nivel mínimo de las prestaciones de la seguridad social (OIT-AISS, 2001). Constituye así un Convenio fundamental en la materia, desempeñando un rol sustancial al definir la seguridad social en función del *Paradigma de Derechos Humanos* (OIT, 2008). Este Convenio proporciona y define los elementos centrales que incluyen las nueve ramas de la seguridad social, a saber:

¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

² *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo* (OIT 2008:2).

³ Nótese que la Declaración de Filadelfia establece un hito central en lo que respecta a garantizar seguridad social. Uno de sus principios fundamentales fija que el trabajo no es una mercancía.

⁴ Los Convenios constituyen directrices de base internacional que guían las políticas de cada país (OIT 2008).

- ◇ Asistencia médica
- ◇ Prestaciones monetarias de enfermedad
- ◇ Prestaciones de desempleo
- ◇ Prestaciones de vejez
- ◇ Prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional
- ◇ Prestaciones familiares
- ◇ Prestaciones de maternidad
- ◇ Prestaciones de invalidez
- ◇ Prestaciones de sobrevivientes

La Argentina lo aprobó en mayo de 2011 (Ley N° 26.678). A este respecto, el informe de OIT (2011:33) muestra que el caso argentino se ubicaría dentro del cumplimiento de la seguridad social integral, abarcando ocho ramas. Sin embargo, cabe advertir que cubre, mayormente, a los trabajadores formales.

En lo que respecta a las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivientes están contempladas también en un Convenio posterior, el 128 del año 1967. Este fija un estándar más riguroso, aunque se ubica en línea similar al Convenio 102. El Convenio 128 establece parámetros de cobertura más elevados, pasando del 40% al 45% en las prestaciones por vejez (OIT-AISS 2001; OIT 2001). A ello hay que sumarle la Recomendación número 131 del año 1967 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes que complementa dicho Convenio. Respecto de la contingencia de vejez recomienda *reducir la edad de pensión, cuando sea apropiado, para ciertas categorías de personas; extensión progresiva de la cobertura a los trabajadores ocasionales y a todas las personas económicamente activas; prestación monetaria correspondiente al 55 por ciento del salario de referencia* (OIT 2010:194).

Conjuntamente, en un documento técnico de OIT (2008) se identifican algunas limitaciones del Convenio 102, ya que el mismo debería integrar la protección de los sectores sociales desaventajados y vulnerables, garantizando la inclusión, la equidad y la solidaridad. Al respecto, dicho documento señala: *la laguna básica en los instrumentos vigentes de la OIT se encuentra en la falta de una exigencia de acceso universal a, al menos, un conjunto de prestaciones básicas* (OIT 2008:42). Tal identificación de los límites de los instrumentos vigentes parte de reconocer que amplios sectores sociales encuentran severas restricciones para efectivizar sus derechos previsionales.

Horizonte normativo para una política previsional más justa

La pregunta que estructura este subapartado es la siguiente: ¿qué valores deberían orientar el diseño de una nueva política previsional? Aquí se intenta esbozar una respuesta a este interrogante, desde una visión aún poco explorada académicamente.

Para comenzar, debe señalarse que etimológi-

camente la palabra *jubilación* proviene de *jubileo*, que traduce el vocablo hebreo *iobel/yobel*. Dicho concepto posee raigambre en los Textos Sagrados de la *Torah* (o Biblia hebrea). Particularmente, el *Libro de Vaikrá*, traducido como Levítico (tercer libro de la *Torah*) establece que la tierra no se venderá a perpetuidad y, por tanto, se otorga derecho a rescatar la tierra. Si bien, lo que aquí se propone, es tan sólo una entre múltiples lecturas, interpretaciones y formas posibles de concebir una celebración dispuesta para el Pueblo Hebreo, debe también señalarse que la misma contiene múltiples aristas que no están aquí incorporadas y analizadas y, por tanto, esto sólo constituye un recorte intencional a los fines de este estudio. Conjuntamente, es importante advertir que esta interpretación que aquí se está dando se desprende de la literalidad de dicho texto, cuando es esperable que tal libro contenga múltiples capas de lectura posibles.

De acuerdo con el análisis que realiza Durkheim (1973:121) el jubileo se ubica en el marco de los *derechos de propiedad y los derechos de recuperación*. En palabras del autor (1973):

[Antiguamente] la herencia transmitida por los antepasados consiste las más de las veces en inmuebles, representa la parte más importante del patrimonio de cada familia particular, entonces como consecuencia de la poca vitalidad que entonces tienen las funciones económicas, el individuo no puede agregar gran cosa al fondo hereditario. Por eso no es él quien posee, sino la familia, ser colectivo, compuesto no sólo por todos los miembros de la generación actual, sino por la sucesión de las generaciones. Por eso los bienes patrimoniales son inalienables. (p. 271)

Tal como se explicitó, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina establece que *El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable*. El acceso al sistema y, con él, a la prestación previsional, tiene como rasgo constitutivo conferir *status jurídico de jubilado*. Esto implica que la persona es *propietaria* del haber que cobra. En efecto, por jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la jubilación constituye un derecho de propiedad, similar a otros bienes. Las retribuciones que otorga el sistema previsional, una vez concedidas, no pueden dejarse sin efecto, es decir que no pueden interrumpirse de manera injustificada. Ello supone también que no es posible desposeer a su titular. Puede aquí confrontarse el fallo Sánchez del año 2005, ya que allí se sostiene que *las jubilaciones y pensiones acordadas constituyen verdaderos derechos que se incorporan al patrimonio*⁵.

⁵ Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ Reajustes varios. 17/5/2005.

En lo que refiere a la duración de las prestaciones, es importante advertir que si bien existen algunas políticas sociales que no garantizan una continuidad indefinida de la prestación otorgada, éste no es el caso de los ingresos jubilatorios. Profundizando este punto debe considerarse que en el fallo Sánchez en los considerandos del voto del Doctor Maqueda se explicita que:

los beneficios derivados de los regímenes previsionales no son de naturaleza graciable y, en consecuencia, el reconocimiento de aquellos impide que con posterioridad a su concesión puedan dejarse sin efecto, ya que constituyen un derecho del que no se puede ser desposeído y a partir del cual se accede al estatus de jubilado

A su vez afirmó: *las jubilaciones y pensiones acordadas constituyen verdaderos derechos que se incorporan al patrimonio y no pueden ser desconocidos, suprimidos, ni alterados*⁶.

De lo anterior se desprende que la Celebración de Yobel puede ser pensada como una instancia que entraña un *fuerte potencial redistributivo*, dado que las personas que se encontraban en situación de pobreza y marginación se veían obligadas a vender su tierra para poder sobrevivir. Con dicha Celebración, al cumplirse los cincuenta años, tendrían derecho a la recuperación de su propiedad. Por lo expuesto, se considera que uno de los significados profundos que entraña Yobel debería servir como horizonte normativo que guíe la política de jubilaciones y pensiones. Nótese que lo que se pretende al introducir este breve apartado es poder recuperar y poner en valor antiguas *Fuentes* poco exploradas en el ámbito académico, que sirvan de manera potente *por asociación de ideas* como horizonte ético que permita reflexionar sobre el *deber ser* de una política previsional sobre la base de una pauta redistributiva progresiva⁷.

⁶ Al contrastar las profundas diferencias que presenta un esquema contributivo con uno de tipo asistencial, Abramovich y Pautassi subrayan que el primero se inscribe en la *lógica de los derechos subjetivos y con límites a la discrecionalidad administrativa*. Mientras que las pensiones asistenciales no contributivas supone un beneficio *que no otorga derechos, que puede ser quitado o modificados "libremente" como parte de un espacio de "decisión política no revisable judicialmente"* (ambas citas, 2009:31). Desde esta perspectiva se observa que las prestaciones resultantes de la política bajo estudio se constituyen en derechos adquiridos, lo cual contrasta abiertamente con la lógica asistencial, donde la prestación estructurada bajo la discrecionalidad conlleva cierta limitación de la acción judicial.

⁷ En torno a ello, cabe advertir que *las transferencias sociales pueden ser progresivas, regresivas o neutras. Las primeras se caracterizan porque se puede hablar de una redistribución de recursos, bienes o servicios de grupos en mejor situación socio-económica a otros en peor situación. Las transferencias regresivas operan exactamente a la inversa, mientras las neutras dejan las cosas como estaban* (Chatterjee, 1996:2 en Barba Solano 2007:305).

De acuerdo con Martínez Franzoni (2008) la consideración de un horizonte normativo supone la orientación acerca de lo que es *deseable* que ocurra en un campo determinado de política pública. Al respecto, vale resaltar lo planteado por Subirats et al., dado que conciben a la política pública como poseedora de un carácter *intrínsecamente redistributivo* (2010:69). En virtud de lo antedicho, el interrogante que aquí se impone es el siguiente: ¿quién gana y quién pierde en este proceso?. Como es sabido, la formulación de esta pregunta constituye un clásico de la Ciencia Política contemporánea. Si bien se torna evidente el carácter redistributivo de la política previsional en términos teóricos, su análisis empírico está plagado de dificultades. Esto se debe a la multiplicidad de factores intervinientes tanto endógenos como exógenos, que inciden directa e indirectamente en el sistema de jubilaciones y pensiones argentino. En este sentido, un examen del impacto distributivo agregado del sistema, que permita establecer una diferenciación nítida entre *ganadores y perdedores* resultantes en este proceso, es una tarea por demás compleja.

Las reformas estructurales de orientación pro mercado procesadas en más de diez países de la región, resultaron en beneficio de los grupos de mayores ingresos. En palabras de Lo Vuolo et al. (1999:172) *la elección fue a favor de los trabajadores de mejores ingresos del sector formal, en desmedro de los grupos con baja capacidad de aporte regular*. Por su parte, también Mesa Lago en reiteradas oportunidades ha planteado el impacto negativo en términos distributivos de tales reformas al examinar el viraje del principio de solidaridad y redistribución del ingreso.

La literatura especializada ha mostrado que:

cuanto más reducida sea la jubilación y cuanto más estrecha sea la vinculación entre los beneficios y las contribuciones, tanto menor será la redistribución del ingreso entre ricos y pobres o entre diferentes generaciones. Un sistema de jubilaciones de tasa fija financiado por una contribución proporcional da lugar a mayor redistribución, y un sistema de jubilaciones de tasa fija financiado mediante impuestos generales progresivos es aún más redistributivo. (Barr, 2001:9)

Por ello, se considera que este es un momento auspicioso para debatir el papel que debe desempeñar la política previsional en la redistribución del ingreso producido socialmente.

En virtud de lo expuesto, es importante recordar la clasificación prefigurada por Lowi en la década del sesenta. Al respecto el autor sostiene que las políticas redistributivas son las más radicales, dado que intervienen en cuestiones medulares de alto impacto y sensibilidad social, tales como las relaciones de propiedad, poder y

prestigio, de allí que tienden a ser *la arena más tensa y frontalmente conflictiva*. En palabras del autor: *el objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma* (1992:103). Esta afirmación da cuenta del carácter tensional inherente de este tipo de políticas públicas.

Lo plasmado hasta aquí nos advierte sobre la relevancia de la Celebración de Yobel, dado su profundo potencial redistributivo, la cual puede servir como horizonte para repensar una política previsional más justa en Argentina. Por ende, la relectura en clave contemporánea del *libro de Vaikrá* (Levítico) tiene potencialidad para abrir nuevos caminos de pensamiento y acción desde las ciencias sociales. Entre las variadas posiciones políticas e ideológicas respecto de la justicia y las interpretaciones sobre la igualdad social, este artículo pretende indagar en la configuración

de una política social contemporánea a la luz de una antigua *Fuente*.

Una de las reflexiones más profundas que se desprenden de lo expuesto surgen de pensar que en el recorte que aquí se realiza del *libro de Vaikrá* se establece el derecho a rescatar la tierra. Esto supone un potencial redistributivo de altísima potencia. El trasladar este planteo al mundo contemporáneo altera el corazón mismo del capitalismo, y el establecimiento de la propiedad privada, tal como hoy la concebimos. A modo exploratorio, y avanzando en el argumento principal de este apartado, establecemos los siguientes interrogantes: ¿derechos de propiedad de quiénes? ¿para quiénes? ¿derechos de propiedad y derechos de recuperación para los que perdieron *lo poco que tenían* en el camino? En síntesis ¿acaso hablamos de derechos para los que *no* tienen derecho?

Conclusión

Lo presentado en estas páginas apunta a constituirse en un horizonte alternativo y deseable, pensado más como un horizonte-objetivo en la medida en que no depende tanto de un conjunto detallado de acciones específicas, sino más bien de la estrategia de fondo que impulsa a las políticas de seguridad social⁸

En una sociedad capitalista, los derechos de propiedad tal como hoy los concebimos, claramente no son para todos, es decir no conllevan una pauta distributiva ni igualitaria ni, mucho menos, progresiva. Por ello, este trabajo revisita la idea de derechos de propiedad del capitalismo, con toda la fuerza que éstos detentan en el mundo contemporáneo, para extrapolarlo y ponerlo en valor en el sistema de jubilaciones y pensiones. En este sentido, si al conferir status jurídico de jubilado a un adulto mayor que nada posee, esto le permite asegurar sus ingresos que, tal como se explicitó, por jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación *estos constituyen verdaderos derechos que se incorporan al patrimonio y no pueden ser desconocidos, suprimidos ni alterados*. Ello significa que se está otorgando el mismo status a los derechos sociales que a los derechos de propiedad.

Al retomar las contribuciones de la sociología del bienestar, debe señalarse que Esping

⁸ Esta idea fue elaborada sobre la base de lo aportado por Andrenacci y Repetto (2006) en el marco de la propuesta denominada Universalismo Básico.

Andersen (1993) ha planteado que

si se da a los derechos sociales el status legal y práctico de los derechos de propiedad, si son inviolables, si se conceden en base a la ciudadanía y no al comportamiento real, supondrán una desmercantilización del status de los individuos con relación al mercado. (p. 41).

Avanzando en esta misma línea, de Sousa Santos plantea que desmercantilizar significa dejar de pensar⁹ la naturalización del capitalismo. Consiste en sustraer grandes áreas de la actividad económica a la valoración del capital -a la ley del valor-: economía social, comunitaria y popular, cooperativas, control público de los recursos estratégicos y de los servicios de los que depende directamente el bienestar de los ciudadanos y de las comunidades. Significa, sobre todo, impedir que la economía de mercado amplíe su radio de alcance hasta transformar la sociedad en una sociedad de mercado, donde todo se compra y todo se vende, incluso los valores éticos y las opciones políticas, como está ocurriendo en las democracias del Estado de mercado (2012: 143).

⁹ El término usado en el original portugués es *des-pensar*, con el que Santos se refiere a la práctica epistemológica mediante la cual se lleva a cabo un cuestionamiento radical de ciertas categorías que deben volver a ser pensadas desde nuevos parámetros.

En virtud de lo expuesto, puede afirmarse que el acceso al complejo institucional de la seguridad social, al igual que otras políticas sociales, tiene un impacto relativo y diferenciado en la constitución de los sujetos. En este sentido, el acceso efectivo al sistema de jubilaciones y pensiones en nuestro país supone alcanzar status jurídico de jubilado, lo cual permite tomar cierta distancia de la lógica excluyente del mercado.

El interrogante central que subyace en este trabajo es: ¿por qué es importante contar con teoría normativa en este campo de política social? Una posible respuesta se encuentra de la mano de los aportes de Martínez Franzoni cuando afirma que *las respuestas y definiciones y manejos de riesgos se construyen colectivamente a partir de definiciones acerca de lo deseable y lo posible* (2008:17).

En este sentido, la reciente lectura exploratoria de marcos axiológicos, generalmente no contemplados académicamente, da como resultado una serie de conceptos e ideas fuerza que abren caminos alternativos de interpretación y análisis. Se trata de preguntas que emergen en nuestro presente, para responder a dilemas vitales que nos plantea el capitalismo actual en su versión neoliberal, y la búsqueda de caminos para pensar *de otro modo* los lazos sociales, en especial en una etapa del ciclo vital como la vejez y sus riesgos intrínsecos. Por ello este trabajo bucea y recupera conocimientos antiguos para repensar la configuración actual de la política previsional. La sabiduría contenida en los Libros Sagrados fortalece el debate actual en este campo de política pública.

Cabe considerar que una de las obligaciones más importantes del Estado, que surgen de la normativa jurídico-constitucional (art. 75 incs. 22 y 23 de la Constitución Nacional) es la de priorizar la atención de grupos vulnerables para que accedan al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, estableciendo medidas concretas para resguardar sus derechos.

Además de remover obstáculos para la incorporación de aquellos sectores históricamente excluidos, cabe también al Estado priorizar la atención de ciertos grupos etarios (Abramovich, 2006). Particularmente, referimos aquí a la atención de los adultos mayores. Al analizar las múltiples caras que presenta la vulnerabilidad en los sujetos, Abramovich y Pautassi (2009) advierten en especial el desconocimiento de la existencia de derechos a consecuencia de un débil posicionamiento de éstos en el tejido social. Esto produce una situación de no reclamo ante el desconocimiento de la idea de sujeto portador de derechos, todo lo cual repercute seriamente en la autonomía de los individuos. Por ello, los autores sostienen que el enfoque de derechos posee intrínsecamente un valor ético y político, el cual contribuye al fortalecimiento de las demandas sociales frente a situaciones de desigualdad, con capacidad de *empoderamiento* de los sectores desaventajados.

Finalmente, lo presentado en estas páginas pretende sumar al debate y la discusión en torno a qué criterios distributivos se deberían priorizar para orientar la política previsional contemporánea. Ello supone considerar la importancia de la interpretación que realizan del *Paradigma de Derechos Humanos* los decisores políticos, los legisladores, como así también, los operadores judiciales. En torno a ello, se imponen los siguientes interrogantes: ¿Quiénes deberían constituirse como titulares de derecho a la previsión social? ¿Quiénes tienen derechos sociales que se asemejan a los derechos de propiedad? ¿Quiénes pueden evitar ser desposeídos? Lo explicitado aquí apunta a *servir* de disparador y fuente de ideas *para* los procesos de reformas que vendrán en nuestro país, algunas de ellas ya instaladas en la agenda pública, teniendo en cuenta especialmente el fuerte potencial redistributivo que esta política pública entraña, y que la teoría normativa nos indica como horizonte.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de Casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía". En Molina (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington: BID -Planeta.
- Antía y lanzara (2009). "Los Procesos de Reforma Previsional en Chile, Brasil y Uruguay: entre Legados y Transformaciones". *Revista Ponto de Vista Perspectivas sobre o desenvolvimento*, N° 12. Diciembre. Río de Janeiro.
- Artigas, C (2005) *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Serie Políticas Sociales. Chile: CEPAL.
- Arza, C. (2009). "La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de políticas", *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 195, pp. 363-388.
- Barba Solano, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- Barr, N. (2001). "La verdad sobre la reforma de los sistemas de pensiones". *Finanzas e Desarrollo*, Vol. 8 N° 3, pp. 6-9.
- (2002). "Reforming pensions: myths, truths, and policy choices." *International Social Security Review*, 55 (2), pp. 3-36.
- (2011) "Modernising pensions: What policy directions? What choices?" *Social Security Conference. Public Pension Funds in Perspective. New Challenges*. Buenos Aires.
- Bertranou, F (2004) *Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- (2005). "Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos". *Revista Bienestar y Política Social*, Vol. 1, N° 1, pp. 35-58.
- (coord.) (2006). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F. y Bonari, D. (2005). *Protección social en Argentina. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2003*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Bertranou, C. y Bertranou (2009). *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?* Munich Personal Reperc Archive Online. Recuperado de <http://mpra.ub.unimuenchen.de/17422/>
- Bertranou, F., Cetrángolo, O. Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F., Grushka, C. y Rofman, R. (2001). "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina". En Bertranou (ed.) *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Bustelo, E. (1992). "La creación del Estado de Malestar: políticas de ajuste y políticas sociales en América Latina". En *Salud Internacional. Un debate norte-sur. Serie de Desarrollo de Recursos Humanos* N° 95. Washington DC: Organización Panamericana de la Salud.
- CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile.
- (2016). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Chile: CEPAL.
- Danani y Hintze (2011). "Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación". En Danani, y Hintze (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. y Beccaria, A. (2009). *¿Pegando la vuelta? Límites y alcances de una nueva reforma previsional. Argentina, 2008*. Ponencia presentada al 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- De Sousa Santos, B. (2012). "De las dualidades a las ecologías". *Cuaderno de Trabajo*, N° 18. Bolivia: Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía REMTE.
- Durkheim, E. (1973) *La división del trabajo social*. Buenos Aires: Schapire.

- Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Goldberg, L. y Lo Vuolo, R. (2005). *La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina*. Documento de trabajo N° 45. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios de Política Pública.
- Grushka, C. (2004). *Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura Proyección de gastos y beneficios: 2002-2008*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Huber, E. (2006). "Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región". En Molina (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Documentos de Trabajo I- 57. INDES-BID.
- Huenchuan, S. y Morlachetti, A. (2006). *Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores*. Notas de Población N° 81, CEPAL.
- Isuani, A. (2006) "Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano". En Molina (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Documentos de Trabajo I- 57. INDES-BID.
- (2010). "La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas". *Revista Nueva Sociedad*, N° 226, marzo-abril.
- Kraft, M. y Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington DC: CQ Press.
- Lo Vuolo, R. y Goldberg, L. (2002). *Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional*. CIEPP, N° 35, Julio.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores.
- Lowi, T. (1992). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas*. Buenos Aires: Porrúa.
- Martínez Franzoni, J. (2008) *¿Arañando el Bienestar?. Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- Martínez Mediano, C. (1998). "La teoría de la Evaluación de Programas". *Educación XXI, Revista de la Facultad de Educación de la UNED*. Madrid.
- Mesa Lago, C. (1996). "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales". *Revista de la CEPAL*, N° 60, pp. 73-94.
- (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social*. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 144. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2009). "Dilemas en las pensiones privadas latinoamericanas". *Boletín ALAS*, N° 4, julio.
- Monereo Pérez, J. L. (2008). "Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 74, pp. 49-134. España: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Subdirección General de Publicaciones.
- Moreno, L. (2003). *Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar*. Documento de Trabajo 03-08. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- OIT (2001). *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*. 89° Reunión, junio. Informe VI.
- (2008). *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Departamento de la Seguridad Social. Ginebra
- (2010). *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*. Ginebra.
- (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. Conferencia Internacional de Trabajo, 100° reunión. Informe VI. Ginebra
- OIT-AISS (2001). *Principios de la Seguridad Social*. Ginebra.
- Oszlak, O. (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES*, Vol. 3, N° 2. Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2005). *¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina el marco de la equidad de género*. Documento presentado en la Trigésima Octava Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre. CEPAL.
- Repetto, F. (1998). "Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo". *Perfiles Latinoamericanos*, N° 12, México, julio-diciembre.
- Repetto, F. y Andrenacci, L. (2006). "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina". En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo
- Repetto, F. y Chudnovsky, M. (2009). "Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista". En Quiroga, Canzani, y Ensignia (comp.) *Consenso Progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales - Fundación Friedrich Ebert.
- Rofman, R. (2003). *El sistema previsional y la crisis de la Argentina*. Documento de Trabajo N° 7. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

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

- - - - - (2011b). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7. Banco Mundial.

Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera (2009). *Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile*". Serie de Documentos de trabajo sobre políticas sociales N° 4. Banco Mundial.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2010) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.