



ANÁLISIS SOCIOESPACIAL DE LAS BRECHAS DE LA COBERTURA DE PENSIONES EN ARGENTINA, 2001-2010¹

Recibido: febrero 19 de 2014 /**Revisado:** 23 julio de 2014/**Aceptado:** octubre 20 de 2014
Por: **Carlos R. Martínez² y Malena Libman³**

Para citar este artículo/To reference this article /Para citar este artigo

Martínez, C. & Libman, M. (enero-diciembre, 2014). Análisis socioespacial de las brechas de la cobertura de pensiones en Argentina. *Investigium IRE: Ciencias Sociales y Humanas*, V (1), 64-79. doi: <http://dx.doi.org/10.15658/CESMAG14.05050104>

RESUMEN

El presente artículo tiene como finalidad, dar cuenta de la evolución de las brechas en la cobertura del sistema de pensiones entre la población adulto mayor de Argentina, según la zona de residencia, durante el período 2001-2010. En particular, se profundiza en el análisis socioespacial de las brechas observadas en materia de evolución de la cobertura de pensiones, considerando como unidad de análisis espacial el Departamento, Partido o Comuna. A su vez, se comparan tales brechas con las existentes en relación a ciertos factores que podrían explicarlas, tales como el nivel educativo o uso de computadora por parte de la población de referencia, dadas las formas de los procedimientos de solicitud de las nuevas pensiones. A partir de dicho análisis, es posible advertir que las zonas en donde más ha crecido la cobertura, corresponden a lugares donde el grueso de la población adulto mayor no contaba con los recursos ni capacidades necesarias para tramitar las correspondientes solicitudes de pensiones, lo que permite sustentar la hipótesis acerca de la existencia de diversos mecanismos de intermediación que posibilitan el acceso efectivo a una jubilación a los nuevos beneficiarios.

Palabras clave: Análisis socioespacial; economía de la seguridad social; seguridad social; sistemas de pensiones.

ANALYSIS SOCIO-SPATIAL OF GAPS IN THE COVERAGE OF PENSIONS IN ARGENTINA, 2001-2010

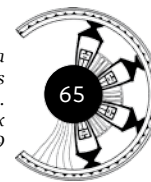
ABSTRACT

This present article has as purpose to give an account of the evolution of the gaps in the coverage of the pension system in Argentina, according on the area of residence, older adult among the population during

¹ El presente artículo es producto del Proyecto de Investigación en Cátedra, intitolado: "Estudio comparado de las reformas recientes en materia de cobertura, financiamiento y sustentabilidad de la Seguridad Social en Argentina", financiado y avalado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

² Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciado en economía, Universidad de Buenos Aires. Investigador-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y docente de economía de la seguridad social de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: cmartinez@ungs.edu.ar

³ Técnica Superior en Sistemas de Información Geográfica de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Docente de Economía de la Seguridad Social de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: malena.libman@gmail.com



the period 2001-2010. Particularly, it goes to deeply to the social-spatial analysis of gaps, observed in an evolutionary matter of pension's coverage considered as a unit of spatial analysis the department, the party or the commune. In the same way, such gaps are compared with the existing ones in relation to certain factors that may explain them, such as the educational level or use of computer by the reference population, given forms of new pension application procedures. From this analysis, it is possible to warn that areas where has grown more coverage, correspond to places where the bulk of the population elderly did not have the resources or capabilities needed to process the corresponding pension claims, this allows to recognize the existence of various mechanisms of intermediation that enable effective access to a pension to the new beneficiaries.

Key words: Socio-spatial analysis, economy of social security, social security, pension systems.

ANÁLISE SÓCIO-ESPACIAL DOS VAZIOS NA COBERTURA DAS APOSENTADORIAS NA ARGENTINA, 2001-2010

RESUMO

Este artigo abordará a evolução das lacunas na cobertura do sistema de aposentadoria entre a população idosa da Argentina, por área de moradia, durante o período 2001-2010. Particularmente houve um aprofundamento na análise sócio-espacial das lacunas observadas em termos de evolução da cobertura da aposentadoria, considerando que a unidade espacial analisada é o município, distrito ou povoado. Essas lacunas são comparadas com as já existentes, que focam os fatores autoexplicativos, como o nível educativo e o uso do computador por parte da população de referência, dado os formulários de solicitação de novas aposentadorias. A partir destas análises, é possível notar que as áreas onde a cobertura cresceu, correspondem as áreas onde a maior parte da população idosa não tem os recursos ou capacidades necessárias para processar as correspondentes solicitações de aposentadoria, o qual suporta a hipótese sobre a existência de vários mecanismos de mediação que permitem o acesso efetivo a novos beneficiários de aposentadoria.

Palavras-chave: Análise sócio-espacial; economia da previdência social; previdência social; sistemas de aposentadoria.



INTRODUCCIÓN

El fin central de la seguridad social es brindar cobertura (Mesa-Lago, 2004) a las familias de las distintas contingencias, vinculadas al ciclo vital, que podrían limitar sus posibilidades de generar un ingreso suficiente para su reproducción. Dichas contingencias, han sido internacionalmente definidas (Organización Internacional del Trabajo, 1984) e incluyen la pérdida de la salud, la maternidad, las cargas de familia, los riesgos del trabajo (accidentes laborales y enfermedades profesionales), el desempleo, la invalidez, el fallecimiento y la vejez. Justamente, sobre esta última condición, el presente artículo se enfoca.

De este modo, en la historia reciente de la seguridad social en la República Argentina, resulta relevante identificar un período en el que se verifica una importante reducción en la amplitud de la cobertura del sistema de pensiones en edades pasivas, esto es, una reducción de la proporción de la población adulto mayor titular de jubilaciones, de pensiones o de ambos tipos de beneficios. A tal etapa de pérdida de cobertura, que se extiende desde 1995 hasta 2005 (Rofman, et al., 2008), le ha sucedido una importante recuperación de la cobertura desde el año 2006 hasta el 2010, con un alcance, en la actualidad, de niveles de cobertura que superan los máximos históricos que Argentina exhibe en la materia (Bertranou, et al., 2011).

Interesa, entonces, dar cuenta de los mecanismos que permitieron esta importante reversión de la tendencia hacia una pérdida de cobertura, y que resultaron determinantes, para la extensión de la misma, a sectores de la población adulto mayor que nunca antes había logrado acceder a la protección social. Del análisis de dichas medidas, se espera puedan surgir indicios en relación a las formas en que resultaría posible, no solamente mantener los importantes niveles de cobertura actualmente logrados, sino, incluso, extender la misma hacia aquella población adulto mayor que, pese a su extremo grado de necesidad, aún no ha logrado acceder a las prestaciones de la seguridad social.

En virtud de la problemática planteada, el análisis socioespacial surge como una herramienta particularmente útil para dar cuenta de la evolución de las brechas, entre las distintas zonas del país, de la cobertura de pensiones, en el período comprendido entre los censos realizados en los años 2001 y 2010, dado que: "el análisis espacial pone en evidencia estructuras y formas de organización de modelos frecuentes, procesos del origen de las estructuras y la evolución de los sistemas territoriales" (Libman, 2013, p. 8).



Mecanismos que permitieron la expansión de la cobertura

Luego de un decenio de caída de la cobertura (Nino, 2005), su posterior recuperación a partir de 2005, puede explicarse, fundamentalmente, por el surgimiento de una moratoria previsional que permitió acceder a una jubilación a más de dos millones de adultos mayores. Al respecto, es importante destacar que el establecimiento de moratorias previsionales, ha sido una constante en la historia de la seguridad social en Argentina, desde mediados de la década de 1960, siendo aplicada, desde entonces, por casi todos los gobiernos (con la única excepción de los gobiernos peronistas del período 1973-1976) que han ejercido la titularidad del Poder Ejecutivo Nacional, como se muestra en la tabla 1.

Así, por una parte, puede afirmarse que la implementación de moratorias previsionales es un rasgo endémico de las políticas de seguridad social en Argentina, independiente de los colores partidarios (e, incluso, del carácter constitucional o de facto) de los distintos gobiernos nacionales. No resulta, entonces, para nada sorprendente que

durante los gobiernos peronistas de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) y Cristina Elizabeth Fernández de Kirchner (2007-2015), también se hayan implementado sendas moratorias previsionales.

Por otro lado, en relación al objeto y efectos de las moratorias, en el período anterior a 2003, las mismas siempre han buscado incrementar, en el corto plazo, los niveles de autofinanciamiento del sistema previsional, para aliviar así la recurrente presión del mismo sobre los recursos generales del Tesoro. Mientras que en el mediano plazo, han tenido el efecto permanente de elevar las tasas de cobertura previsional, en edades pasivas, a niveles que difícilmente se habrían alcanzado sin tales planes de facilidades de pago.

En consecuencia, la acción conjunta y sucesiva de todas estas moratorias, que siempre han sido anunciadas como oportunidades de regularización de deudas, "por única vez", ha debilitado, en el largo plazo, la capacidad extractiva del Estado, vinculada con las obligaciones de tipo previsional, lo cual genera incentivos negativos en la población activa (en especial en el sector que realiza trabajo independiente, y que en Argentina se en-

Gobierno	Norma/s	Descripción
Gobierno radical de Arturo Umberto Illia (1963-1966)	Decreto N° 1.474/64	Moratoria previsional
Dictadura de Juan Carlos Onganía (1966-1970)	Decreto-Ley N° 17.122	Moratoria previsional
Dictadura de Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973)	Decreto-Ley N° 20.147	Moratoria previsional
Dictadura de Jorge Rafael Videla (1976-1981)	Decreto N° 572/79	Moratoria previsional
Gobierno radical de Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989)	Decreto N° 421/85	Moratoria previsional
Gobiernos peronistas de Carlos Saúl Menem (1989-1999)	Decretos N° 2.104/93, N° 314/95, N° 270/95, N° 493/95, N° 935/97 y N° 938/97	Moratorias previsionales
Gobierno radical/frepasista de Fernando de la Rúa (1999-2001)	Decretos N° 93/00 y N° 1.384/01	Moratorias previsionales
Gobierno provisional peronista de Eduardo Alberto Duhalde (2002-2003)	Decreto N° 338/02	Moratoria previsional

Tabla 1. Moratorias previsionales en Argentina, 1963-2003



cuentra obligado legalmente a cotizar) en cuanto al cumplimiento en tiempo y forma de los pagos de sus cotizaciones, y erosiona así la lógica contributiva del sistema, al brindar iguales prestaciones a los “buenos contribuyentes” y a los “morosos”, aún cuando el esfuerzo efectivo de pago de estos últimos, haya resultado menor por efecto de la inflación o las quitas de capital e interés.

Cabe destacar, entonces, que la moratoria implementada durante los gobiernos kirchneristas, presenta algunas características propias que vale la pena reseñar. Para ello, es necesario detallar con mayor profundidad su origen. Así, es necesario recordar que la reforma previsional de 1994 (Alonso, 1998) elevó en cinco años la edad mínima requerida para el acceso a los beneficios. Tal modificación, sin duda, ha sido especialmente perjudicial para las mujeres con edades comprendidas entre los 55 y 60 años, y para los varones mayores de 60 y menores de 65.

Dada la referida situación, y para atender a las demandas de un grupo de personas que, en sus propias palabras, resultaban “muy viejas para trabajar y muy jóvenes para jubilarse”, el Poder Legislativo Nacional sancionó a fines de 2004, la Ley N° 25.994. Dicha Ley, establece por su Artículo 2º, que las personas en situación de desempleo y que hayan cumplido con el requisito de 30 años de aportes, restándoles menos de 5 años para cumplir la edad de retiro, podrán acceder a un beneficio previsional mínimo, hasta cumplir con la edad requerida, cuando se recalculará el valor de la prestación.

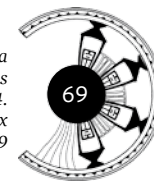
El impacto de esta legislación, ha sido más bien acotado en términos de ampliación de la cobertura previsional, ya que en la inmensa mayoría de los casos, el requisito cuyo endurecimiento impedía el acceso a la jubilación, no era la edad, sino los años de servicios con aportes, sobre todo, en el contexto de creciente precarización del mercado laboral (Arza, 2009). A su vez, el Artículo 6º de la mencionada ley, reza que los trabajadores que cuenten con la edad mínima para jubilarse, tienen derecho a inscribirse en la moratoria previsional establecida por la Ley N° 25.865.

Tal ley, de comienzos de 2004, refería, a su vez, a una antigua moratoria dictada por la Ley N° 24.476 de 1995, la cual contemplaba un régimen especial de facilidades de pagos por obligaciones previsionales correspondientes a trabajadores autónomos, por períodos anteriores a octubre de 1993. Posteriormente, el Decreto N° 1.454/05, norma que los pagos de las cuotas de moratoria, pueden ser simultáneos al cobro del beneficio, y operar con regularidad como requisito para la continuidad en la percepción del haber.

Resulta particularmente interesante, remarcar que, hasta ese momento, la moratoria tenía un carácter más tradicional, ya que la condición de acceso a las prestaciones, radicaba en la cancelación anterior de la totalidad de las cuotas del plan de facilidades de pagos suscripto. En tal sentido, desde fines de 2005, la presente moratoria se separa conceptualmente de aquellas que la precedieron históricamente, en tanto deja de lado el clásico objetivo fiscal de corto plazo y se concentra en el propósito de elevar la cobertura previsional rápidamente.

A su vez, la Resolución N° 2.017/06 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de marzo de 2006, reglamenta el mecanismo de adhesión por internet al mencionado plan de facilidades de pago de obligaciones previsionales de trabajadores autónomos, previas a octubre de 1993. Similarmente, la Resolución N° 319/06 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de abril de 2006, establece las normas complementarias y aclaratorias necesarias para aplicar la reformulada moratoria de 1995, y establece, entre otras cosas, los circuitos administrativos necesarios para acceder por este mecanismo a prestaciones por invalidez y fallecimiento.

Sin embargo, la verdadera explosión en el número de altas otorgadas por imperio de la presente normativa, se da a partir de agosto de 2006, fecha de entrada en vigencia del mecanismo de Jubilación Automática para Trabajadores Autónomos, previsto en la Resolución N° 625/06 de la ANSES, y también conocido como Jubilación por internet, dado que se tramita en forma íntegra por medio



de la red de redes. Este mecanismo es el que ha permitido tramitar más de un millón de solicitudes de jubilación por moratoria en menos de seis meses (agosto a diciembre de 2006), y un millón y medio en menos de un año (agosto a junio 2007).

Finalmente, la Resolución 884/06 de la ANSES, determina que a partir del 26 de octubre de dicho año, se restringe el acceso a la moratoria, al impedir el cobro previo a la liquidación total de las cuotas para las personas que ya contasen con cualquier tipo de beneficio bajo la forma de plan social, pensión graciable o no contributiva de otro tipo, jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, nacional, provincial o municipal. Ello permitió poner algún límite a la proliferación del fenómeno de la doble cobertura; aunque en forma algo tardía, en tanto ya había transcurrido un año desde la reglamentación de la moratoria y un trimestre desde el lanzamiento del trámite abreviado *online*.

Dado su alcance, la citada moratoria previsional puede considerarse sumamente exitosa, en términos de ampliación de la cobertura. No obstante, y sin negar su enorme potencia para resolver el problema más acuciante de la seguridad social en Argentina a comienzos del actual milenio, es necesario destacar las limitaciones y perspectivas futuras, no tan auspiciosas, de la moratoria. Tal moratoria puede definirse, a grandes rasgos, como el otorgamiento de prestaciones de carácter fundamentalmente semicontributivo. Ello obedece al hecho de que la moratoria consiste en una declaración por parte de la persona que se adhiere a ella, de tantos años de servicio (anteriores a 1993) en cualquier actividad por cuenta propia, como hagan falta para cumplir con el requisito de treinta (30) años que permite el acceso a la jubilación.

Una vez declarada la respectiva deuda, por las cotizaciones impagas del período retroactivamente declarado, se ingresa a un plan de facilidades de pagos (PPF), de no más de sesenta (60) cuotas. Para comenzar a tramitar la jubilación basta con abonar la primera de esas cuotas y, una vez concedido el beneficio previsional y tras la percepción del beneficiario del pago retroactivo correspondiente al tiempo transcurrido desde la solicitud del

beneficio, de los haberes regulares, se comienza a descontar, mes a mes, la segunda cuota y siguientes del PFP.

Por eso, puede decirse que la prestación es semicontributiva, en tanto que el único pago real es el inicial, mientras que los restantes son meros descuentos sobre una prestación, de la que antes no se gozaba. A su vez, dicho descuento, incluso en caso de total ausencia de cotizaciones previas, no llega a representar ni un tercio del haber previsional, ni afecta lo percibido en concepto de sueldo anual complementario, y tampoco se ajusta cuando los haberes crecen periódicamente a un ritmo similar a la variación de los salarios nominales.

Es importante aclarar, que la moratoria continúa vigente hasta la actualidad; sin perjuicio de ello, el hecho de que solamente puede aplicarse a periodos impagos anteriores a octubre de 1993, y en los que la persona solicitante haya sido mayor de dieciocho (18) años de edad, muestra que el potencial de esta herramienta es decreciente en el tiempo, de cara al objetivo de mantener los importantes niveles de cobertura logrados. Ello es así, dado que la reforma paramétrica, a diferencia de la estructural (Mendizábal, 2011), no se ha revertido, y a que las sucesivas cohortes de nuevos ancianos enfrentarán serias dificultades para alcanzar la densidad de aportes requerida (Roca, 2005). Puede concluirse entonces, que la moratoria presenta, fundamentalmente, dos defectos de singular gravedad.

Por un lado, las limitaciones a su potencial redistributivo, dadas por el surgimiento de importantes brechas respecto al acceso, y por su incapacidad, total o parcial, según el subperíodo que se tenga en cuenta, para excluir a quienes ya gozaban de algún beneficio previsional, y evitar la doble cobertura. Resulta significativo al respecto, que la cantidad de adultos mayores que pasaron a tener doble cobertura, a partir de la moratoria, resulte similar al número de personas, de dicho grupo demográfico, que permanecen sin cobertura.

Por otra parte, la moratoria opera como una mera resolución transitoria al problema de la cobertura, dado que la cantidad de años que permite



declarar, resulta decreciente en el tiempo. Así, en 2020-2025, según se trate de mujeres u hombres, la moratoria solamente permitirá cubrir, como máximo, la mitad de los años con aportes requeridos, y en 2035-2040, dependiendo del género, dejará de ser operativa⁴. Interesa entonces, mostrar, a partir del análisis socioespacial, las relaciones existentes entre las variaciones en los niveles de cobertura y las características sociodemográficas de la población adulto mayor residente en cada zona, con especial hincapié en aquellas que se relacionan con la capacidad de la misma para acceder a la moratoria previsional, tales como nivel educativo y uso de computadora.

METODOLOGÍA

El presente trabajo adopta un enfoque basado en el análisis espacial de variables cuantitativas. A partir de la noción de triple brecha (financiera, socioeducativa y digital) en el acceso a las prestaciones de la moratoria previsional (Martínez, 2006), se pone a prueba la hipótesis de que las zonas del país donde más creció la cobertura de la seguridad social correspondiente a la población adulto mayor, entre los censos de 2001 y 2010, se aproximan a aquellas donde se presenta una menor prevalencia relativa de las citadas brechas.

Para ello, en primer lugar, se presenta, en sendos mapas, el porcentaje de población mayor de sesenta y cinco (65) años de edad sin jubilación o pensión, relevado en los censos nacionales de 2001 y 2010, y la variación intercensal, en puntos porcentuales. Vale aclarar, que tal cartografía temática es de elaboración propia. Luego, en virtud de la disponibilidad de datos publicados del censo 2010 a la actualidad, se construyen variables proxis que buscan reflejar el grado de prevalencia de las distintas brechas entre la población adulto mayor de cada territorio.

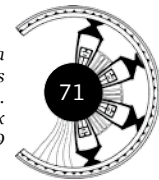
En tal sentido, para captar la situación relativa de la brecha financiera, se utiliza el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada Partido o Departamento (unidades en que se divide el territorio de cada provincia), en el entendimiento de que aquellos territorios donde son más frecuentes las situaciones de condiciones de vida inadecuadas, menores han de ser las posibilidades de la población adulto mayor para costearse la cuota inicial de la moratoria. Es decir, que la idea subyacente es que los bajos ingresos -o al menos la ausencia de ingresos regulares de un nivel adecuado- que impiden acceder a condiciones de vida dignas, también surgen como un obstáculo a la hora de salvar la brecha financiera en el acceso a la moratoria previsional.

En cuanto a la brecha socioeducativa, es pertinente aclarar que la misma refiere a la posibilidad de acceder a la información acerca de la moratoria y comprender los pasos a seguir para solicitar la prestación previsional, así como a la capacidad de cumplir con la totalidad de los pasos de dichas tramitaciones que, con excepción de aquellos que impliquen la utilización de una computadora por parte de la persona solicitante, son oportunamente tratados con ocasión del análisis en profundidad de la llamada brecha digital.

Por ello, y dadas las complejidades que implican las interacciones a desarrollar con distintos organismos públicos (incluyendo uno de escasa tradición en materia de relaciones con la población adulto mayor, como es la Administración Federal de Ingresos Públicos), la medición de esta brecha puede aproximarse a partir del dato referido al porcentaje de población mayor a sesenta y cinco (65) años de edad, por Partido o Departamento, según el censo 2010, que no cuenta con educación superior (completa o incompleta).

Es significativo aclarar, que no se afirma que la educación superior es un requisito insalvable para el acceso a las prestaciones de la moratoria, sino que la escasa información en relación a la misma (que se origina, entre otros factores, en su retorcido origen normativo), las trabas burocráticas y las complejidades propias de la acción conjunta entre

⁴ Atento a tal situación, recientemente ha obtenido media sanción en la Cámara de Senadores (y se estima se transformará en ley en agosto de 2014), un Proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo Nacional, que extiende el período de servicios que puede incluirse en la moratoria, hasta el mes de diciembre de 2003 inclusive.



distintos organismos estatales, pueden llevar a que la insuficiencia de capital cultural (e incluso social, corporizado en la figura de alguien que cuente con un capital cultural adecuado, y se encuentre dispuesto a asistir a la persona solicitante) opere como una restricción importante a la hora de gestionar una prestación de moratoria.

A su vez, dicho déficit de capital cultural podría aproximarse por medio de la variable denominada nivel educativo, al resultar los valores más elevados, compatibles con el nivel de complejidad de las actividades a desarrollar para tramitar las respectivas prestaciones. Finalmente, en relación a la brecha digital, el censo 2010 permite conocer, directamente, el porcentaje de población de más de sesenta y cinco (65) años de edad que no utiliza computadora, correspondiente a cada partido o departamento. Es claro que quienes no utilizan computadora tampoco resultarían usuarios de internet, en especial en el período reseñado, en que aún era incipiente la utilización de otros dispositivos con conexión a la misma y por tratarse de un

grupo demográfico en que las nuevas tendencias tecnológicas penetran con particular lentitud.

RESULTADOS

En primer lugar, es necesario mostrar la evolución de la cobertura previsional en el periodo 2001-2010 en las distintas provincias argentinas, de modo tal que se pueda desarrollar un panorama regional en cuanto a la desigual cobertura del sistema de pensiones a comienzos del actual milenio y en relación a su evolución en la primera década del mismo, para reconocer patrones de agudización o retroceso de las brechas en la cobertura observada a nivel territorial. Para ello, se presenta la cobertura en 2001, en 2010 y su crecimiento, en puntos porcentuales, en dicho período (véase figura 1).

Resulta claro el hecho de que las provincias pertenecientes al grupo de menor cobertura en

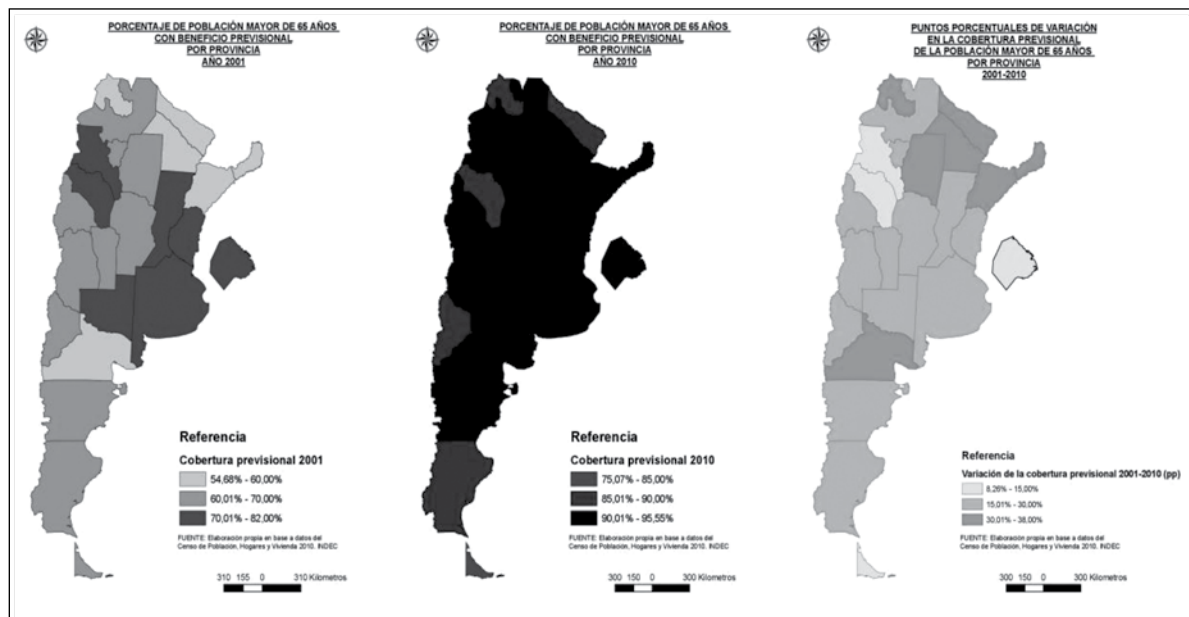


Figura 1. Mapa de la evolución de la cobertura de pensiones en la población mayor de 65 años, 2001-2010. Adaptado a partir de datos de los Censos 2001 y 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).



2001, son las que muestran los mayores niveles de crecimiento de dicha cobertura, en puntos porcentuales, en 2001-2010. También, aquellas jurisdicciones de nivel provincial, en donde menos ha crecido la cobertura en 2001-2010, coinciden, en la mayor parte de los casos, con territorios en donde tal cobertura resultaba particularmente elevada en la situación original. Puede advertirse, entonces, que el resultado general de la moratoria ha sido, en términos territoriales, progresivo, homogeneizante y convergente, dado un crecimiento de la cobertura mayor en los territorios con peor situación inicial, y menor en aquellos lugares en que el porcentaje de adultos mayores con beneficio previsional propio, era relativamente alto en el año 2001.

En tal sentido, en relación al patrón de evolución de la cobertura, es importante notar que las Provincias que contaban con menos del 60% de su población, mayor de 65 años, cubierta en el año 2001 (Jujuy, Río Negro, Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes), han sido las jurisdicciones donde mayor ha sido el crecimiento de la cobertura, con valores que, en todos los casos, superan los 30 puntos porcentuales. A su vez, La Rioja y Catamarca, provincias cuyas cajas previsionales fueron transferidas a la Nación durante la década de 1990, y con alta proporción de empleo público, exhibían en 2001 niveles de cobertura superiores al 70% y se ubican entre las jurisdicciones donde menor ha sido el crecimiento de la proporción de adultos mayores cubiertos por la seguridad social, con un incremento inferior a los 15 puntos porcentuales.

Análisis de las brechas

Corresponde ahora verificar si realmente puede establecerse una relación entre aquellos sitios en que más ha crecido la cobertura y los lugares en que menor prevalencia presentan las distintas brechas al acceso. Como aproximación a la distribución de las brechas en el territorio nacional, se considera el porcentaje de población mayor de sesenta y cinco (65) años que no usa computadora (brecha digital), que no cuenta con estudios superiores (brecha socioeducativa) y el porcentaje de hogares totales (sin importar el número ni edad de

sus miembros) con necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁵ (brecha financiera) (véase figura 2).

Según la figura 3, puede advertirse que la zona norte del país, y en especial las provincias de Formosa, Chaco y Santiago del Estero, concentran las peores situaciones en lo que respecta a prevalencia de la pobreza estructural en relación a la población adulto mayor sin estudios superiores ni uso de computadora. Se trata, en general, de provincias en que la cobertura previsional, a comienzos del actual siglo, era relativamente baja y donde la misma ha crecido notablemente en 2001-2010, primordialmente por la acción de la moratoria previsional.

Brecha financiera

Es claro que el porcentaje de hogares con NBI, no es el mejor indicador para conocer la situación de ingresos y acumulación patrimonial de la población adulto mayor de cada territorio; sin embargo, configura una aproximación adecuada a la situación socioeconómica existente en cada lugar, en tanto brinda información sobre el nivel general de acumulación patrimonial e insuficiencia en la capacidad para generar ingresos suficientes. En el caso particular de la brecha financiera, se da una situación que no se replica en el resto y que consiste en la existencia de una política pública explícitamente diseñada para permitir salvar a la población adulto mayor sin cobertura y con bajos ingresos.

Dicha política tomó la forma de Convenios de Inclusión Previsional, celebrados entre la Administración Nacional de la Seguridad Social y gobiernos provinciales, municipales y organizaciones de la

⁵ En Argentina (INDEC, 2003) se considera con Necesidades Básicas insatisfechas (NBI), a los hogares en que se cumple al menos una de las siguientes cinco condiciones: hacinamiento (tres o más personas por cuarto), inadecuada situación de vivienda (tales como pieza de inquilinato, vivienda precaria u otras distintas de casa, departamento o rancho), condiciones sanitarias deficientes (hogares sin retrete), falta de acceso a la educación (al menos una persona en el hogar de entre seis y doce años que no asiste a la escuela) o incapacidad para la subsistencia (estimada en base a la existencia de cuatro o más personas por cada miembro ocupado, para hogares cuyo jefe no haya concluido el tercer grado de educación primaria). Es claro que dichas condiciones no refieren directamente a los ingresos en general, y a los de la población adulto mayor en particular, pero es razonable estimar que los distritos con gran prevalencia de hogares con NBI presenten, en gran medida, bajos ingresos en su población adulto mayor no jubilada.

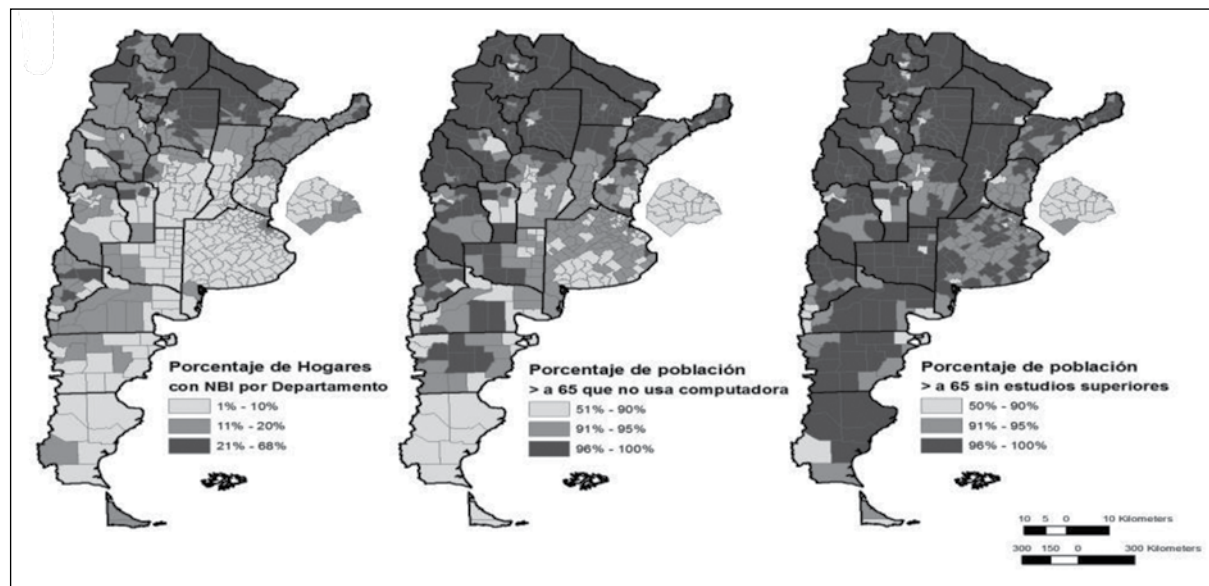


Figura 2. Mapa de porcentaje de hogares con NBI, de personas mayores de 65 años sin estudios superiores y que no usa computadora, año 2010. Adaptado a partir de datos del Censo 2010 del INDEC.

sociedad civil. Los convenios posibilitaban el acceso en tanto la autoridad previsional subsidiaba el pago de la cuota inicial para las personas de menores recursos, canalizando dicho financiamiento por medio de distintos gobiernos subnacionales y organizaciones comunitarias. La importancia de dichos convenios ha sido tal, que a diciembre del año 2006, la autoridad de la seguridad social de Argentina había firmado más de cien (100).

Asimismo, tales convenios cubrían, a diciembre de 2006, a más de ciento ochenta mil (180.000) personas; es decir, que por cada cuatro (4) miembros de la población adulto mayor que había podido acceder a la moratoria, uno (1) lo había logrado gracias a los Convenios de Inclusión Previsional. A su vez, la distribución territorial de los convenios, resulta particularmente interesante; de los ciento tres (103) convenios suscriptos a fines de 2006, nueve (9) correspondían a gobiernos provinciales, ochenta y cinco (85) a municipios y nueve (9) a organizaciones no gubernamentales.

A la provincia de Buenos Aires, que concentra un 40% de la población argentina, correspondían

noventa y dos (92) convenios: ochenta y tres (83) con gobiernos locales y nueve (9) con organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en dicha jurisdicción no existía convenio con el gobierno provincial. En contraposición, en Santiago del Estero, solamente se habían celebrado dos (2) convenios, uno (1) con el gobierno provincial y uno (1) con el Municipio de La Banda, que forma parte del principal aglomerado urbano de la provincia. Mientras que en Santa Fe, solamente se celebró un convenio con un municipio correspondiente a una ciudad intermedia (Rafalea) con un peso menor a la población total provincial.

Los ocho (8) convenios restantes se suscribieron con gobiernos provinciales correspondientes a las distintas regiones del país y a diferentes situaciones preexistentes en materia de cobertura: Chubut, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan y Tucumán. De este modo, es evidente que, independientemente de la existencia de otros mecanismos de intermediación, tales como préstamos en el mercado financiero informal, ayudas de la comunidad o transferencias intrafamiliares, el Estado tuvo un rol central en materia de asisten-



cia a las personas que evidenciaban una brecha de carácter financiero respecto al acceso a las prestaciones de la moratoria previsional.

Brecha socioeducativa

Podría argumentarse, con buen tino, que no deberían ser necesarios los estudios superiores para lograr el acceso a una política pública dirigida, fundamentalmente, a los sectores históricamente más postergados de la población. Por ello, es necesario dar cuenta de las situaciones y condiciones que han llevado a que tramitar las prestaciones previsionales por medio de la moratoria, no resulte una tarea sencilla para la población adulto mayor, sino a que, incluso, saber de la mera existencia de tal alternativa, sea algo que excede el público conocimiento.

En resumidas cuentas, y siguiendo desarrollos anteriores en términos legales, la moratoria, según Martínez (2012), consiste en:

Un Decreto reglamentado por tres Resoluciones de dos organismos distintos, que versa sobre un Artículo de una Ley que buscaba solucionar un problema completamente distinto, que asimismo refiere a otra Ley que a su vez modifica una olvidada norma de casi una década de antigüedad. (p. 45).

No es posible explicar cómo a partir de un origen tan oscuro y precario, fue posible el acceso a la jubilación para más de dos millones de personas, a menos que se incorpore al análisis a otros actores participantes, distintos de la población beneficiaria y del propio Estado.

El seguimiento de la prensa escrita y de las comunicaciones de los organismos oficiales, permite inferir que el mecanismo de ampliación de la cobertura, lejos estuvo de tratarse de una política deliberada, más allá de su posterior apropiación simbólica por parte de las autoridades. Por el contrario, aunque su origen, en tanto normativo, proviene del sector público, todo parece indicar que su potencial, en términos de cobertura, fue advertido, en primer lugar, por distintos actores del sector privado estrechamente vinculados con

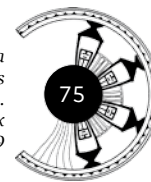
la administración de la seguridad social, como son los estudios de abogados y las gestorías.

Incluso, si las personas potencialmente beneficiarias, pese a la escasa difusión realizada por las autoridades (una vez que tomaron conocimiento del tema), se enteraban de la posibilidad de solicitar una prestación previsional por medio de la moratoria, el procedimiento que ello exigía, podía resultar fuera de su alcance. Puede afirmarse así, que el gestionar un beneficio previsional por moratoria exige, a quien lo intenta, un piso mínimo de capital humano particularmente alto, en tanto es preciso reconocer y salvar distintos obstáculos normativos, de procesos propios, inclusive, de trámites que no presentan dificultades específicas, tales como la combinación de períodos declarados en la moratoria con otros para los que se buscan acreditar aportes efectivamente realizados en tiempo, aunque no siempre en forma.

Así, al incluir el circuito administrativo, además de a la autoridad previsional y al organismo de recaudación de impuestos, surge una dificultad adicional, dado que tal autoridad no tiene personal especializado en la atención de adultos mayores y hay un mutuo desconocimiento con tal sector, potenciado por el hecho de que quienes suelen acceder a la moratoria, son personas laboralmente inactivas, con historia laboral en puestos de trabajo no registrados o asalariados registrados, con escaso trato previo con la autoridad impositiva. Todo ello, al igual que para la tercera brecha, sugiere la existencia de canales de intermediación para la solicitud del beneficio, que van desde la presencia, desde los orígenes del mecanismo, de gestores y abogados, hasta la asistencia familiar, y pasa por distintas redes clientelares.

Brecha digital

En línea con los hallazgos correspondientes a las demás brechas, puede advertirse la huella de la intermediación, en tanto el mecanismo de jubilación por internet fue la principal vía de acceso a la moratoria previsional. Para profundizar, es necesario destacar que, al interior de la población adulto mayor, a mayor edad, menor es el porcentaje de



personas que usan computadora. Así, según datos censales, en 2010 menos de un 26% de la población nacional de entre 60 y 69 años, había utilizado una computadora, porcentaje que se reducía a un 13% para la población de entre 70 y 79 años de edad y que caía a menos del 5% para quienes tenían más de 80 años.

A nivel geográfico, mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 39,3% de los mayores de 60 años utilizaba computadora, en Santiago del Estero solamente lo hacía un 7,6%. Esta diferencia se relaciona con los distintos niveles educativos y de ingresos de la población adulto mayor en uno y otro distrito, así como con la disímil accesibilidad a capacitadores y a proveedores de *hardware* y de internet. De este modo, según datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social, en Santiago del Estero, a julio de 2007, se habían otorgado 27.556 jubilaciones por moratoria, mientras que el censo 2010 registró que en dicho territorio solamente había 7.187 personas mayores de 60 años que utilizaban computadoras.

A su vez, la heterogeneidad registrada, comprende, asimismo, la situación al interior de cada provincia. Resulta un caso extremo el del Departamento Figueroa de la Provincia de Santiago del Estero (la de menor penetración digital entre la población de la tercera edad, en todo el país) donde, de una población que supera las 2.000 personas de más de 60 años de edad, solamente nueve utilizaban computadora, esto es, menos del 0,5%. Ello, pese a distintas políticas activas desarrolladas para revertir tal brecha digital, como el programa PC Abuelos, que ofrece a la población jubilada descuentos en *hardware* y capacitación para el manejo de nuevas tecnologías de información y comunicación. Es importante remarcar la importancia de la capacitación, en tanto el simple hecho de poseer una computadora propia, no garantiza la capacidad para utilizarla.

Del mismo modo, tal falta de capacidad no sólo se relaciona a un nivel insuficiente de conocimientos, sino, incluso, a deficiencias permanentes en materia de habilidades cognitivas, motrices y visuales. Así, el censo 2010 revela que casi un 40% de las perso-

nas con edad para jubilarse y que residen en hogares particulares (lo que excluye quienes, en razón del avanzado deterioro de su salud, viven en instituciones geriátricas), reconocen padecer alguna forma de dificultad o limitación permanente. De cada veinte personas que integran la población adulto mayor argentina, cinco tienen dificultades visuales, dos limitaciones motoras de miembros superiores, una, deficiencias cognitivas, lo que corresponde, en todos los casos, a situaciones que limitan en forma directa el uso básico de computadoras.

Es claro entonces, que en promedio, la población que accedió a la jubilación por internet, no se encontraba preparada para tramitarla por sí misma y, en muchos casos, ni siquiera era físicamente capaz de operar una computadora. Resulta así, poco razonable considerar que las miles de personas que lograron acceder a la seguridad social por medio de la jubilación por internet, lo hayan podido conseguir sin ayuda, incluso sin considerar el hecho de que la particular interfaz desarrollada para implementar esta política pública, no era de sencillo uso ni siquiera para usuarios avanzados de la red de redes.

Del mismo modo, la propia autoridad previsional reconoce, indirectamente, este hecho en su campaña publicitaria: *Ayuda a tus abuelos*, la cual fomenta que los y las jóvenes asistan a sus abuelos y abuelas en conocer por internet el día en que se abonan sus prestaciones. Tal campaña explícita: *Ingresá a: www.anses.gob.ar y averiguá en un solo click la fecha en la que cobran tus abuelos. Ayudá a tus abuelos, dedicales un click por mes, ellos te dedican toda su vida.* Si el grueso de las personas beneficiarias de jubilaciones y pensiones, no pueden hacer "un solo click", es claro que no habrían podido realizar por internet el trámite de moratoria (notoriamente más complejo) sin la "ayuda" de distintos tipos de "gestores".

DISCUSIÓN

En relación al debate teórico en la materia, la centralidad de la cuestión de la cobertura previsional



en el marco de la situación general de la protección social en Argentina a mediados de la primera década del siglo XXI, ha sido reconocida por múltiples autores (Cetrángolo & Grushka, 2004; Gaya, 2005; Grushka, 2001; MTESS, 2003). A partir de dicho diagnóstico compartido, la discusión se ha centrado en la posibilidad y necesidad de sostener el principio de contributividad, como forma central de acceso a las prestaciones, en el marco de la defensa del derecho al trabajo decente (Lacchini & Zuccotti, 2010), versus el objetivo de garantizar una cobertura universal a las prestaciones que, en un mercado laboral de creciente e irreversible precarización, solamente puede satisfacerse por medio de beneficios no contributivos (Di Costa, 2011).

En un plano más amplio, el debate subyacente es acerca del objetivo central de los regímenes de estado de bienestar. Como opciones polares pueden citarse las posturas que sostienen que, en tanto el trabajo es el gran articulador social, el Estado debe garantizar el empleo (Rosanvallón, 1995), en contraposición a las visiones que consideran que el progreso técnico implica la imposibilidad práctica de ocupar a la totalidad de la población en edad de trabajar, por lo que la obligación pública es asegurar un ingreso tal que permita la reproducción social y la dignidad humana (Gorz, 1998).

Tal debate resulta relevante a la hora de analizar el caso argentino, en el contexto latinoamericano (García Jimenez, 1999), en tanto el mismo consiste en una vía *sui generis* entre los enfoques contributivos y no contributivos, dado el carácter semi-contributivo de las prestaciones otorgadas. De allí, la importancia de estudiar las características propias de la implementación de este mecanismo. En relación a las brechas presentadas, se advierte su efecto concomitante (Martínez, 2006), que afecta a una porción significativa de la población adulto mayor que aun hoy permanece sin cobertura (Martínez, 2012).

De este modo, la constatación de la existencia de brechas al acceso de distinto tipo, junto con la verificación del hecho empírico, según el cual buena parte de la población adulto mayor logró

salvarlas, permite generar nuevas preguntas de investigación, en relación a los factores que posibilitaron dicha situación. Es en tal sentido, que la evidente acción como intermediarios de diferentes tipos de actores, invita a profundizar en las lecturas sobre clientelismo en el ámbito latinoamericano, desde textos que desarrollaron la temática en la década de 1990 (Auyero, 2001) hasta enfoques más actuales en la materia (Ain, 2009).

A su vez, en términos metodológicos, el análisis espacial y el análisis territorial (Libman, 2013) resultan especialmente útiles para dar cuenta de la distribución geográfica de la población sin cobertura (Libman & Martínez, 2011) y de las precitadas brechas, al brindar herramientas para seleccionar futuros casos de estudio que permitan dar cuenta de los distintos mecanismos de intermediación que permitieron el efectivo acceso a las prestaciones de la moratoria a cientos de miles de personas de la tercera edad, que no contaban con el capital financiero y cultural que tal acceso requiere.

CONCLUSIONES

La principal conclusión del presente estudio, puede sintetizarse, a grandes rasgos, así: pese a la existencia de brechas de tipo financiero, socioeducativo y digital de cara al acceso a las prestaciones de la moratoria, en líneas generales, se verifica empíricamente que en aquellas zonas en que más fuerza tenían las citadas brechas y menor era el porcentaje de adultos mayores que contaban con beneficio previsional propio al momento de "lanzarse" la moratoria, mayor ha sido el incremento de la cobertura.

En tal sentido, es posible plantear -más como hipótesis de trabajo para futuras investigaciones, que como afirmación corroborada-, que las tres brechas han sido salvadas a través de distintos medios. Para el caso de la brecha financiera, la acción, fundamentalmente de los estados subnacionales, en articulación con el nivel federal (y en menor medida de algunas ONG), ha sido explícita y se ha plasmado en los Convenios de Inclusión Pre-



visional. Este carácter expreso y público (público tanto en el sentido de proveniente del Estado y la comunidad, como orientado a publicidad y al conocimiento de la sociedad), es una característica propia de la forma en que se ha salvado esta brecha y se diferencia de lo sucedido respecto a las otras dos.

Así, respecto a las brechas socioeducativa y digital, los mecanismos de intermediación parecen ser más diversos. Desde la acción directa de otros miembros del hogar⁶ en un ejercicio de asistencia intergeneracional⁷, hasta prácticas clientelares de las estructuras político partidarias que conforman redes más a menos articuladas en todo el país, pasando por distintos recursos provenientes del capital social acumulado por las distintas personas interesadas en gestionar una prestación de moratoria, tales como amistades, contacto con organizaciones religiosas y comunitarias y otras.

A partir de los resultados obtenidos, puede concebirse líneas de acción que operen en diversos planos. A nivel académico, se plantea la necesidad de profundizar la cuestión con estudios de tipo cualitativo, con selección de los casos de estudio a partir del análisis socioespacial realizado. Esto es, con el análisis de la trayectoria y situación de las personas que han podido acceder a una prestación moratoria pese a no contar con el dinero necesario para afrontar el pago de la cuota inicial, a su insuficiente nivel educativo y a su nulo desarrollo de habilidades informáticas, en aquellos sitios del país donde ello ha sido más habitual. Así, resultaría posible dar cuenta de los factores que han permitido salvar las precitadas brechas, y tenerlos en cuenta de cara a futuras reformas y en relación a políticas dirigidas a solucionar el problema de la falta de universalidad y sostenibilidad de la cobertura del sistema de pensiones.

Por otra parte, en materia de recomendaciones sobre política, es importante remarcar que la moratoria ha resuelto pero sin solucionar el problema de la cobertura de la protección social para la población adulto mayor residente en Argentina. Ello se debe a que la moratoria opera como una "ventana" que permite el acceso, pero que se va cerrando año a año, dado que la reducción en la cantidad de años de aportes que se pueden abonar por medio de la misma, es más veloz que las mejoras en el mercado de trabajo que permitirían depender menos de esta herramienta, y aumentar la contributividad del conjunto del sistema. En tal sentido, se trata de una "ventana" a la que no todo el mundo puede subir.

Lo anterior se debe a la existencia de distintas brechas para el acceso. La acción de distintos factores que han permitido a buena parte de la población salvar dichas brechas, no debe enmascarar el hecho de que un número significativo de miembros de la tercera edad, aun hoy, no ha podido acceder a las prestaciones de la protección social. Se recomienda entonces, accionar a la vez sobre el mercado de trabajo, sobre los parámetros del esquema contributivo y sobre su articulación con los componentes no contributivos, para propender por un sistema de protección social para la población adulto mayor, sin brechas de acceso y con una cobertura verdaderamente universal y diseñada para sostenerse en el tiempo.

6 En línea con la campaña: "Ayudá a tus abuelos", lanzada por la Administración Nacional de la Seguridad Social.

7 Tal tipo de asistencia también puede haberse dado en algunos casos en materia de financiamiento de la cuota inicial de la moratoria, por medio de transferencias interfamiliares descendentes.



REFERENCIAS

- Ain Bilbao, L. (2009). *El otro lado del clientelismo: la casa que ayuda a tu casa, redes clientelares como mecanismos de solución de conflictos en Saltillo, Coahuila, México*. (Tesis de maestría). Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Alonso, G. (1998). Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina. *Revista Desarrollo Económico*, 150, 12-48.
- Arza, C. (2009). La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de política. *Revista Desarrollo Económico*, 195, 59-91.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Bertranou, F., Cetrángolo, L., Grushka, C. & Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina*. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cetrángolo, O. & Grushka, C. (2004). Sistema Previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 151, 1-82.
- Di Costa, V. (2011). *Política previsional argentina. En torno al Plan de Inclusión Previsional (2004-2007). Oportunidades y limitaciones asociadas* (Tesis de maestría). UNCU, Mendoza.
- García Jimenez, J. (1999). *Seguridad social, pobreza y sector informal en América Latina* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Gaya, R. (2005). Sistema de previsión social: el problema de la cobertura. *Rocha Kusnir consultores Newsletter*, 6, 12-25.
- Gorz, A. (1998). *Misérias del Presente. Riqueza de lo Posible*. Buenos Aires: Paidós.
- Gushka, C. (2001): La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX. *Socialis -Revista Latinoamericana de Política Social*, 4, 23-45.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2003). Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas 2001. *Aquí se cuenta N° 7, Revista informativa del Censo 2001*, 7, 1-18.
- Lacchini, C. & Zuccotti, G. (2010). *Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social. Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina*. Buenos Aires: Centro Internacional de Formación (CIF) y Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT.
- Libman, M. & Martínez, C. (2011): *Análisis de los cambios en las características sociodemográficas de la población adulto mayor según situación de cobertura, a partir de datos georreferenciados de la Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.



- Libman, M. (2013). *La infraestructura de datos espaciales académica del Instituto del Conurbano: una herramienta de estudio y gestión de la información geoespacial*. Los Polvorines: UNGS.
- Martínez, C. (2006). *Alternativas para ampliar la base de seguridad social para la población adulta mayor*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- Martínez, C. (2012). *La evolución de la cobertura previsional en Argentina en el período 1995-2011 y su impacto diferencial sobre la población adulta mayor según características sociodemográficas* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Mendizábal, N. (2011). El sistema previsional argentino y su reestatización. *Apuntes para el cambio. Revista digital de Economía Política*, 1, 39-71.
- Mesa-Lago, C. (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 144, 1-56.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). (2003). *Libro Blanco de la Previsión Social*. Buenos Aires: Autor.
- Nino, M. (2005). Algunos puntos clave para entender la situación actual del Sistema de Jubilaciones y Pensiones argentino. *Revista Realidad Económica*, 211, 74-99.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1984). *Introducción a la Seguridad Social*. Ginebra: Autor.
- Roca, E. (2005). Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social. *Revista Estudios de la Seguridad Social*, 95, 39-72.
- Rofman, R.; Fajnzylbe, E. & Herrera, G. (2008). Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile. *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*. 4, 1-52.