

# El Estado como garante de derechos y reproductor de desigualdades. Reflexiones sobre el Plan Nacional de Inclusión Previsional para Adultos Mayores (Argentina, 2005)

The State as a guarantor of rights and breeding ground for inequalities: Reflections on the National Pension Inclusion Plan for the Elderly (Argentina, 2005)

**Viviana Verbauwede<sup>1</sup>**  
ORCID: 0000-0003-2668-7472

---

Recepción: 15/06/19. Revisión: 14/08/19. Aceptación: 02/09/19

---

**Para citar:** Verbauwede, V. (2019). El Estado como garante de derechos y reproductor de desigualdades. Reflexiones sobre el Plan Nacional de Inclusión Previsional para Adultos Mayores (Argentina, 2005). *Revista de Treball Social*, 216, 49-68. DOI: 10.32061/RTS2019.216.03

---

## Resumen

Este artículo aporta elementos para la reflexión en torno a las políticas estatales en su doble mirada, como posibilitadora de derechos de ciudadanía y a su vez reproductora de desigualdades sociales, tomando como referencia y tensión empírica para pensar estas acciones estatales el Plan Nacional de Inclusión Previsional para Adultos Mayores (2005), implementado en Argentina. Se reconoce que, a través de dicho plan, se logra una cobertura previsional total de más del 90% de la población adulta mayor; y que tiene su principal impacto en la población femenina, dado que el 73% de las nuevas beneficiarias son mujeres y el 27 % restante, varones.

Retomando autores de reconocida trayectoria, se problematiza sobre el concepto de desigualdad, trabajo y seguridad social, reconociendo cada

---

<sup>1</sup> Licenciada en Trabajo Social (FTS-UNER), Diplomada en Sociología (FLACSO), Magister en Sociología y Ciencia Política (FLACSO), Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigadora. Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos. Argentina. [verviviana@hotmail.com](mailto:verviviana@hotmail.com)

vez mayores niveles de fragilidad laboral y desprotección social. Teniendo en cuenta que América Latina constituye uno de los continentes más desiguales del mundo.

---

**Palabras clave:** Plan Nacional de Inclusión Previsional, desigualdad.

---

## Abstract

This article contributes to the reflection on state policies from their twofold perspective as a facilitator of citizens' rights and, at the same time, a breeding ground for social inequalities, taking the National Pension Inclusion Plan for the Elderly (2005), implemented in Argentina, as a point of reference and an empirical tension for the purposes of considering these state actions. It is recognized that, as a result of the plan, total pension coverage for more than 90% of the elderly adult population has been achieved; indeed, its main core of impact has been on the female population, given that 73% of new beneficiaries are women while the remaining 27% are men.

Picking up on authors with an acknowledged track record, the problems brought about by the concept of inequality, work, and social security are addressed, acknowledging that there are increasingly higher levels of labor fragility and social neglect. It should be borne in mind that Latin America is one of the most unequal continents in the world.

---

**Keywords:** National Pension Inclusion Plan, inequality.

## Palabras preliminares

Como primera premisa, no puedo dejar de poner en evidencia en este artículo la situación política actual que alcanza a docentes/investigadores en nuestro país. Desde el cambio de gestión nacional y puntualmente desde principios del año 2018, los docentes y estudiantes universitarios nos hemos movilizadado en defensa del sostenimiento de la universidad pública (en referencia al presupuesto necesario para su funcionamiento, como también por la lucha de nuestro salario como trabajadores, el comedor universitario, las becas y los diversos programas de mejoramiento educativo), en el marco de discursos que revalorizan la educación en sus diferentes niveles y simultáneamente menosprecian y disminuyen los recursos para lograrla. No podemos compartir este ámbito de circulación de textos e ideas sin exponer nuestra preocupación y ocupación en el tema.

Y en este sentido amplio –de la educación y la universidad–, pero sin olvidar, a su vez, que las particulares reflexiones que pretendo compartir tienen el tinte de docentes/investigadores de las universidades medianas y chicas, como *pensamiento situado*, donde uno de nuestros interlocutores privilegiados son los estudiantes y la visión que en forma conjunta docentes y estudiantes vamos construyendo sobre nuestra realidad nacional y provincial.

Por lo que en este artículo se entremezclan, se enredan, preguntas, reflexiones propiamente de la investigación, así como también de la docencia y la intervención en Trabajo Social, comprendiendo además que los aportes en investigación constituyen una forma de intervenir en nuestras prácticas, saberes y reflexiones.

También es pertinente aclarar que cuando hacemos referencia a desigualdades, lo pensamos en términos de *interseccionalidad de desigualdades*. Aquí nos hacemos eco del concepto acuñado dentro del feminismo negro de interseccionalidad como múltiples formas de opresión; el debate muy rico sobre las posteriores interpretaciones que resulta ser polifónico y hasta polémico. De igual manera, para dejar manifiesta nuestra consideración, entendemos a la interseccionalidad como la *imbricación de desigualdades*; en este artículo en particular como la multipluralidad de desigualdades que se cruzan y constituyen en forma homogénea la trama social de la que somos parte e intervenimos cotidianamente.

Cuando hacemos referencia a la imbricación de desigualdades en el sentido en que se enraízan unas con otras, lo que pretendemos visibilizar es que no se trata de una sumatoria de desigualdades sino que al producirse y reproducirse vinculadamente, acarrearán una subvaloración del sujeto “portador” de esa condición. De allí la necesidad imperiosa de distinguir prácticas, formas, los sistemas que las producen y reproducen.

## Presentación del artículo

En esta presentación retomamos premisas ya reconocidas con la finalidad de poner en evidencia o visibilizar algunas desigualdades existentes –o mejor dicho persistentes–, partiendo del reconocimiento que uno de los caminos para distinguir dichas desigualdades es romper con la naturalización. En el trasfondo de estas palabras se encuentra presente la idea de estratificación social propuesta por Esping-Andersen (1993), en el marco de las características que asume el Estado, como garante de derechos y reproductor de desigualdades. En una idea donde Estado y sociedad se co-constituyen; y este último –a través de sus políticas, instituciones y acciones– tiende a reproducir y perpetrar las desigualdades sociales existentes.

Hay un texto conocido del autor francés Francois Dubet (2015) que se llama *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*; cuando leí por primera vez ese título me impactó, y lo que más me marcó es la naturalidad con que podemos llegar a afirmar que preferimos la desigualdad, y lo que primeramente me surgió es preguntarme en qué sujeto social se encarnaría ese “preferimos”; no tardé en darme cuenta que ese sujeto social lo conformamos muchos actores y de diferentes estratos sociales, quienes estamos atravesados por acciones que cotidianamente reproducen y reproducimos desigualdades.

Cuando leí ese texto, desde la Facultad de Trabajo Social estábamos llevando a cabo un proyecto de investigación<sup>2</sup> sobre políticas sociales que se centraba en la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) y el Plan Nacional de Inclusión Previsional (PNIP) para adultos mayores,<sup>3</sup> como las dos políticas sociales más masificadoras implementadas en el gobierno kirchnerista. En ese entonces, realizando el trabajo de campo, entrevistábamos a sectores de pobreza persistente, quienes a través de múltiples ejemplos nos manifestaban sus apreciaciones señalando que: “estaba mal que una mamá cobre la AUH si no le hacía los controles de salud a sus hijos”, o no los enviaba a la escuela, como así también algunos adultos mayores nos decían, “yo no trabajé nunca pero si me dan una jubilación, cómo no la voy a tomar”.

Entonces distinguíamos cómo estos sectores reproducían un discurso acuñado por una clase media muy heterogénea y sostenido a la vez por los medios de comunicación. Algunos de los entrevistados pertenecían a la

2 El proyecto de investigación al que se hace mención se denominó: “Políticas sociales: Entre el Trabajo y la ciudadanía” (PID 5086). La autora de este artículo se desempeñó como directora del mismo, codirigido por Mg. Florencia Serra e integrado por: Mg. María Gabriela Romero, Dra. Evangelina Benassi. Estaba radicado en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (2013-2015).

3 En el presente artículo se sostiene la nominación de adulto mayor, dado que el mismo se centra en reflexiones sobre el Plan Nacional de Inclusión Previsional para los adultos mayores, considerando de esta manera el concepto en términos *nativos*, por ello no se incursiona en otras nominaciones como el de vejez o envejecimiento, que serían otras posibles formas de nombrar más acorde a los debates actuales.

clase media, porque en la primera moratoria del Plan Nacional de Inclusión Previsional no existía ninguna restricción de ingresos ni registro de bienes personales, por consiguiente se otorgó a todo adulto mayor<sup>4</sup> que solicitara la jubilación y se encontrara en el rango de edad establecido en 55 años para las mujeres y 60 para los hombres.

¿Por qué retomo esto? Porque nosotros en el proyecto de investigación sosteníamos, y continúo haciéndolo, que estas dos políticas posibilitaron un aumento de la condición de ciudadanía social para estos sectores.

Me interesa en este artículo detenerme en distinguir qué paso entre ese entonces (2005) y la actualidad (2019) en relación con estas dos políticas y el proceso de legitimación y/o deslegitimación de las mismas.

Las dos políticas mencionadas se encuentran fuertemente atadas al concepto *trabajo*, y al concepto de trabajo formal que es el espejo sobre el que se construye la alteridad; se dice coloquialmente: “como no perciben asignaciones familiares porque son desocupados o se encuentran por debajo del salario mínimo vital y móvil (SMVM) acceden a la AUH”; “como son adultos mayores que transitaron por el mercado informal de trabajo y no tienen los aportes formales acceden al PNIP”. Por lo tanto la AUH tiende a reconocer en el seno familiar a un/a trabajador/a informal, precario/a o desocupado/a, en tanto que el ingreso no le permite cubrir sus necesidades básicas. A un/a trabajador/a que por su condición queda excluido/a de las asignaciones familiares que un/a trabajador/a formal tiene el derecho a percibir.

Por su parte, el PNIP, denominado también jubilación anticipada, se otorgó a varones y mujeres mayores de 60 y 55 años, respectivamente, que hayan realizado aportes o no al Sistema Previsional, reconociendo así los vaivenes del mercado laboral presentes en la historia argentina.

Los mecanismos institucionales de implementación: si bien la AUH nació como un decreto presidencial –y por ello ha sido el blanco de muchas críticas–, se implementa a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), organismo dependiente del Ministerio de Trabajo que ha administrado históricamente –a través de sus diferentes formas– la seguridad social de los trabajadores y las trabajadoras formales. Así mismo, el PNIP (Ley 25.994) también se implementa a través de este organismo estatal poniendo en evidencia la decisión de que estas políticas se encuentren bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, garantizando transparencia y homogeneidad en la implementación de ambas.

Sobre la AUH, no me voy a detener porque es sin duda una de las políticas sociales más estudiadas y más reconocidas de nuestro país, en referencia a sus debilidades y fortalezas; además, porque en términos de legitimidad social y política, ¿quién se puede oponer a una política que tienda a proteger a la infancia desvalida, que nace en condiciones de “desventajas”?

---

4 Se utiliza el término adulto mayor como genérico masculino, a sabiendas que el término hace referencia tanto a personas femeninas y masculinas.

Pero es en el Plan Nacional de Inclusión Previsional sobre el que recae de manera prejuiciosa la idea de un adulto que no se ha preocupado, ocupado, que no le interesó “trabajar”, generándose otras configuraciones; porque sobre este adulto mayor recae la sanción moral, que obviamente es imposible depositar sobre la infancia.

Por ello me ocuparé del PNIP, a modo de caso, que me permita mostrar cierta tensión empírica y pensar la construcción social de legitimidad de las desigualdades.

Danani y Beccaria (2011) señalan que durante el período 1995-2003, años de plena vigencia del sistema heredado de la reforma de 1994, los beneficios previsionales fueron progresivamente perdiendo su capacidad para satisfacer las necesidades, incluidas las consideradas básicas. Por su parte, Curcio (2011) señala que luego de la crisis económica de finales del 2001 se reabrió el debate sobre las dificultades pendientes en relación con el Sistema Previsional, dándose entre el 2005 y el 2008 una serie de reformas muy significativas.

Una de ellas es la que tomamos como caso empírico para nuestro estudio, que es el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional núm. 1454/05, que a través de una moratoria previsional modifica aspectos de la Ley núm. 24.476, lo que implicó otorgar la posibilidad de acceder a un haber jubilatorio a toda persona que tenía edad para jubilarse, pero que no cumplía con la exigencia de 30 años de aportes acumulados.

Otra de las leyes significativas de este tiempo fue la Ley núm. 26.417, que establece un criterio de movilidad de las prestaciones del régimen público de reparto basado en un índice construido a partir de la evolución en la recaudación del sistema por parte de la ANSES y la mayor variación entre el índice de remuneración imponible promedio de los trabajadores estatales y el índice de salarios publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

Luego, con la Ley núm. 26.425, sancionada en noviembre de 2008, se derogó el régimen de capitalización y se unificó el régimen de reparto en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Cabe destacar que, según Curcio y Beccaria (2011), la participación de los adultos mayores de 65 años en el Sistema Previsional se incrementó entre el 2004/2007 en alrededor de 23 puntos porcentuales de cobertura previsional, pasando de 67% a 90% aproximadamente.

## El Plan Nacional de Inclusión Previsional: Expansión de la cobertura a la población femenina

En base a la Ley Nacional núm. 24.476, sancionada en 1995, se erige el Decreto núm. 1454/2005, que modifica puntos centrales de la misma. Dicho decreto sancionado el 25/11/2005 y puesto en vigencia mediante boletín oficial el 07/12/2005, sustituye o deroga los artículos 5, 7, 8 y 9 de la

Ley núm. 24.476, fundamentalmente en lo que refiere al capítulo II –Régimen de Regulación Voluntaria de la Deuda–. Propiciando el pago voluntario al ANSES de los años adeudados de aportes una vez otorgado el beneficio. Por ello la información que reciben los adultos mayores es que sin tener los años de aporte que exigía la ley (30 años)<sup>5</sup> es posible percibir la jubilación.

A partir de esta moratoria previsional mencionada, el ANSES viabiliza las solicitudes de jubilación de los adultos mayores que no se encontraban anteriormente con posibilidades legales de tramitar dicho derecho.

Tanto la Ley Nacional núm. 25.994, que es la de prestación previsional anticipada, como la Ley núm. 25.865 y el Decreto núm. 1454/05, dan lugar a una importante cantidad de altas en el Sistema Previsional Argentino posibilitado, a través del establecimiento de diversas moratorias y regímenes de regularización voluntaria de deuda al Sistema Previsional, la incorporación de una importante cantidad de adultos mayores que se encontraban sin cobertura de Seguridad Social.

Danani y Beccaria (2011) plantean que el gobierno argentino emprendió de manera fragmentaria y asistemática desde 2003, y con persistencia desde 2004, un proceso que en distintos momentos y planos ha cambiado el Sistema Previsional Argentino a través de lo denominado por estas autoras como un proceso de contra-reforma, que tiene como punto de inicio, según las mismas autoras, el 20 de octubre de 2008. En dicha fecha se envió al Congreso un proyecto de reforma estructural del Sistema Previsional por parte del Poder Ejecutivo Nacional, marcando un cambio de época: la clausura del sistema de capitalización individual, reemplazado por un único sistema de reparto y la creación de una nueva institucionalidad al eliminarse las cuentas individuales existentes hasta entonces y las entidades que habían sido creadas para su administración, transfiriendo los aportes de los empleados a una administración estatal centralizada.<sup>6</sup>

Curcio y Beccaria señalan que en el periodo tomado por ellos de referencia desde el (2004-2008):

la evolución reciente de las jubilaciones tuvo un impacto significativo en la reducción de la pobreza de esta franja de edad y en el mejoramiento de la distribución del ingreso del grupo poblacional y de la sociedad en su conjunto (2011, p. 96).

Los autores realizan análisis con datos cuantitativos que los lleva a afirmar que a partir de un ejercicio de simulación puede advertirse que si no existieran las transferencias previsionales a las familias, la pobreza habría sido alrededor de 12 puntos porcentuales mayor a la experimentada durante todo el periodo analizado, que va desde el 2004 al 2009. Este au-

5 En la enunciación de los 30 años que se requieren de aporte previsional, quedan excluidos aquellos contemplados en regímenes especiales.

6 Este proceso de contra-reforma es sumamente importante, pero cabe destacar que no nos detendremos en el análisis particular del mismo, dado que lo que nos interesa sobre el Sistema Previsional se centra en la incorporación de los adultos mayores que se encontraban sin posibilidades de acceder al Sistema Previsional y lo hacen gracias a la moratoria previsional sobre la Ley núm. 24.476.

mento de la protección –según estos– debe pensarse a la luz de dos cuestiones centrales: el comportamiento del mercado de trabajo y la estructura institucional del Sistema de Seguridad Social; que en el análisis del sistema de protección argentino –altamente dependiente de los vínculos que los sujetos establecen con el mercado de trabajo– fueron tanto el resultado de un aumento sostenido del empleo, como de la caída casi sistemática de la desocupación y la significativa reducción del empleo no registrado.<sup>7</sup>

Por ello Curcio y Beccaria (2011) rescatan que las incipientes incorporaciones de políticas no contributivas que contemplan el acceso a prestaciones más allá del vínculo con el mercado laboral, se revelan con potencia para avanzar en el incremento de la cobertura. No obstante, aclararán que en casi todos los casos se mantiene un núcleo estructural de alrededor de 40% de la población que no logra acceder a las prestaciones implementadas, lo que se vincula –para estas autoras– a la informalidad del mercado laboral.

Pero antes de continuar, consideramos necesario poner de manifiesto algunas cifras para poder dimensionar el impacto de esta política social, que tienden a universalizar la protección social.

Mediante el Plan de Inclusión Previsional la cantidad de beneficios previsionales (pensiones y jubilaciones) otorgados por ANSES se incrementó en el 77% entre enero de 2003 y mayo de 2011, pasando de 3,2 millones a 5,7 millones. A mayo de 2011, los beneficios previsionales originados mediante la “moratoria previsional” representan el 42% del total de beneficios, lo que implica un total de 2,4 millones de beneficios, el 61% de los cuales corresponden a la Ley 25.994 y el 39% restante a la Ley 24.476. [...] Adicionalmente, el Plan de Inclusión Previsional ha demostrado tener un importante impacto redistributivo regional (Calabria y Calero, 2012, p. 15).

En este punto cabe aclarar, tomando los aportes de Danani y Beccaria (2011, p. 124):

Información proporcionada por el ANSES (página 12, 20/11/202006) indica que el 73% de los nuevos beneficiarios fueron mujeres y el 27% restante, varones.

El plan no manifestaba una intencionalidad directa de beneficiar a las mujeres, pero teniendo en cuenta la estructura social argentina, si comparamos varones y mujeres, el mayor porcentaje de participantes del mercado formal de trabajo son varones, con lo cual las mujeres quedan de esta forma desprotegidas de una seguridad social en la tercera edad, salvo en los casos en los que eran beneficiarias de una pensión.

Con la finalidad de evitar la duplicación del beneficio, en la denominada segunda moratoria a considerar más adelante, este aspecto será tenido en cuenta como una restricción al otorgamiento de jubilaciones.

7 Un amplio desarrollo de estos aspectos se encuentra en Lindenboim (2008).

## Diferencias y similitudes en las moratorias del Plan Nacional de Inclusión Previsional y la actual Pensión Universal para el Adulto Mayor:

Las leyes y decretos sancionados a fines del 2004 y 2005 tuvieron principal impacto en los años 2006/2007. La Ley núm. 25.994 establece la posibilidad de que los varones de 60 años y las mujeres de 55, en ambos casos 5 años antes de lo establecido por la Ley núm. 24.241 de Prestación Básica Universal, pudieran acceder anticipadamente al derecho jubilatorio, instalando además un sistema que les permitía jubilarse a pesar de no contar con los 30 años de servicios con aporte computable.

Este beneficio creado por la Ley núm. 25.994 fue de carácter excepcional y su duración se establecía en dos años (art. 4); posteriormente, mediante el Decreto núm. 1451/2006, se prorroga la ley hasta el 30 de abril del 2007; el Decreto núm. 1454/2005, que sustituye y deroga artículos de la Ley Nacional núm. 24.476, propicia el pago voluntario al ANSES de los años adeudados de aporte una vez otorgado el beneficio, denominada Primera Moratoria, que tuvo su mayor impacto en los años 2006/2007.

En agosto de 2014 se sanciona una nueva ley de moratoria previsional núm. 26.970. Esta ley, promulgada el 9 de septiembre de 2014, establece, por el plazo de dos años a partir de la misma, que los que tengan la edad, o van a cumplir la edad jubilatoria prevista por la Ley núm. 24.241, regularicen sus deudas previsionales adhiriendo de esta forma al régimen especial de regulación. Igual situación es para solicitar la pensión por el cónyuge fallecido.

El artículo tercero de la Ley núm. 26.970 establece que la:

ANSES en forma previa a determinar el derecho a una prestación previsional, realizará evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas sobre la base de criterios objetivos que determinen la reglamentación, a fin de asegurar el acceso al régimen de las personas que presenten mayor vulnerabilidad.

La nueva ley de moratoria previsional núm. 26.970, sancionada en el mes de agosto de 2014, podríamos afirmar que reconoce el éxito de la anterior en términos de masificación y propone algunos cambios para focalizar a la población destinataria de la misma. Dicha moratoria venció en septiembre de 2016, para los hombres,<sup>8</sup> extendiéndose hasta el 23 de julio de 2019 para las mujeres.

Esta es, a grandes rasgos, la mayor diferencia con la primera moratoria, además en su artículo 9 aclara que es incompatible con cualquier otra pensión contributiva o no contributiva. La Ley núm. 26.970, igual que el Decreto núm. 1454/2005, contempla que el pago de los aportes adeudados

8 Para los hombres en abril del 2018 salió una resolución de la ANSES y de la AFIP que permite a los adultos mayores varones que tengan 69 o más años regularizar aportes percibidos hasta diciembre de 2003.

también puede ser realizado mediante cuotas que se devengan del haber jubilatorio percibido.

Esta segunda etapa contempla las jubilaciones logradas en este último periodo, denominado en la práctica institucional Segunda Moratoria. Esta segunda moratoria presentó algunas diferencias que resultan significativas señalar. Por un lado se encuentran algunas particularidades específicas que contempla esta nueva ley y es, principalmente, la focalización de los titulares de derechos a través de una evaluación socioeconómica de los recursos que dispone el titular.

Una de las entrevistadas,<sup>9</sup> titular de derecho del PNIP de la primera moratoria, expresaba:

yo conozco gente que no necesitaba y que cobraba, yo creo que en esta nueva moratoria esa gente no entró, porque ahora te averiguan todo, tu vida, tus bienes, en la otra no te preguntaban nada, ni si tenías auto, casa, nada, te preguntaban si tenias aportes y nada más (entrevistada M., oct. 2014).

Otra de las entrevistadas, titular de derecho del PNIP, reflexionaba:

ahora empezó de vuelta pero con otro sistema, no tenés la posibilidad que teníamos nosotros, (¿qué posibilidad?). Ahora no tenés que tener mucha plata para que te lo den, está más restringido, más cuidado, no sé cómo sería la palabra, más estudiado todo, antes se lo daban a cualquiera, hasta personas que no necesitaban pero se la daban y ahora no (entrevistada J., feb. 2015).

La diferencia sustancial entre la primera y la segunda moratoria tiene que ver con el carácter de vulnerabilidad que se pretende detectar para acceder al derecho de la jubilación/pensión. La pretensión de universalidad de esta segunda moratoria se restringe a la capacidad económica del titular de derecho. En ese sentido, al igual que la Asignación Familiar, los que mayor capacidad económica poseen no la perciben. Por lo tanto, la protección social no es universal en ninguno de los dos grupos poblacionales, no es un derecho garantizado por la ciudadanía sino una protección mediada por el Estado hacia aquellos que portan una condición de vulnerabilidad centrada en ingresos monetarios.

Pero lo que nos interesa señalar, particularmente, refiere a los elementos de distinción, porque la primera moratoria fue para todo adulto mayor que tuviera la edad jubilatoria y no percibiera el derecho. La segunda se restringe de acuerdo a una evaluación socioeconómica donde se debía evidenciar vulnerabilidad social y en la actualidad es aún mayor la diferenciación, porque se establece la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), destinada a aquel adulto mayor que no posee aportes y

<sup>9</sup> Las entrevistas a las que se hace referencia fueron realizadas en el marco del proyecto de investigación "Políticas Sociales: Entre el Trabajo y la Ciudadanía" (PID 5086), cuyas referencias fueron detalladas en la primera nota al pie (en dicho trabajo de investigación se realizaron entrevistas en profundidad a 6 adultas mayores que accedieron al PNIP).

que se encuentra en situación de vulnerabilidad y no puede acceder a una jubilación mínima; así, deberá recurrir a una pensión que en términos económicos percibe el 80% de una jubilación mínima. Esto no tiene su mayor distinción en el monto de transferencia, sino con las formas burocráticas administrativas que establecen diferenciación. Esta diferenciación –en tanto goce de un ingreso como adulto mayor– se va a encontrar desde el mismo aparato estatal diferenciado en si el titular haya sido o no un aportante al sistema jubilatorio. El Estado, a través de estas políticas, reproduce las distinciones, reproduce las desigualdades propias del mercado, en este caso entre adulto “merecedor” de jubilación y adulto “titular” de una pensión asistencial.

Otro aspecto a tener en cuenta en esta segunda moratoria es lo señalado por Danani y Beccaria (2011, p. 124):

Con el explícito objetivo de evitar las denominadas duplicaciones o “beneficios múltiples”, el Decreto núm. 1451/06, sancionado en el mes de octubre de 2006, establece en el artículo primero que en el otorgamiento de los beneficios por moratoria, sean “priorizados” aquellas personas que no sean beneficiarios de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilaciones, pensiones o retiros civiles o militares (nacionales, provinciales o municipales).

Esta modificación dejará sin la posibilidad de acceder a una jubilación a aquellas mujeres que poseen pensiones u otros ingresos y que en la anterior moratoria sí la tenían.

## Desigualdad en las protecciones

En referencia a la noción de protección social, Danani y Hintze (2011, p. 14) plantean que:

concebimos la protección social como parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas.

Esta clara definición nos remite a lo que venimos tratando como materialización de esa protección en forma de Seguro Social,<sup>10</sup> es decir directamente vinculado a la relación capital/trabajo en el marco de un estado moderno capitalista. Esto las autoras lo vinculan con la concepción de trabajo (organizado bajo la forma mercantil en el capitalismo) que da sentido y es referencia de un conjunto de relaciones. Estas visiones del *trabajo* que subyacen en diferentes perspectivas que conviven yuxtapuestas, constituyen uno de los aspectos subjetivos y simbólicos que analizamos como centrales en el pensar y sentir de los jubilados a partir de la moratoria

10 Cabe aclarar que las autoras Danani y Hintze (2011) hacen referencia al Sistema Previsional y al sistema de asignaciones familiares como componentes de la Seguridad Social y no del Seguro Social.

(Ley núm. 24.476) y de las madres y en su defecto padres, que perciben la Asignación Universal por Hijos para la Protección Social (AUH), sobre lo que ahondaremos más adelante.

Danani y Hinzte (2011) –compiladoras del libro *Protecciones y Desprotecciones*– plantean el análisis de dos componentes del Sistema de Seguridad Social: el Sistema Previsional y el Sistema de Asignaciones Familiares<sup>11</sup> por considerar a ambos como:

las dos mayores transformaciones encaradas en los sistemas de protección, en sí mismas, y por su capacidad de arrastrar tras de sí una resignificación de la protección social entendida de manera global (2011, p. 25).

Coincidimos en esta afirmación y, en cierto modo, a estas transformaciones en el sistema de protección social es a lo que apostamos tender como ciudadanía, a la transformación de un concepto de seguro social que se instituyó atado a la relación laboral, para poder contemplar un concepto de seguridad social destinada también a aquellos que no están incluidos formalmente en el mercado de trabajo; en una mixtura en la que bajo la concepción de ciudadanía se amplíe la protección social que se encontraba reducida solamente a la clase trabajadora.

En el trabajo ya citado de Danani y Hintze, podemos distinguir estas perspectivas; las autoras expresan que suele definirse a la Seguridad Social

como el conjunto de programas y políticas, denominadas seguros sociales, que tienen como objetivo cubrir riesgos frente a la probabilidad de ocurrencia de algunos hechos (2011, p. 33).

Y retomando a Centrángolo (2009), expresan que:

los programas enmarcados en la seguridad social, se constituyen con el fin de proveer certidumbre y asegurar a las personas frente al riesgo de pérdida de ingresos o shocks de gastos asociados con el retiro en la vejez, invalidez, enfermedad, accidentes, fallecimiento o situación de desempleo (2011, p. 33).

Por consiguiente, lo que podemos distinguir es que la noción de seguro social que se creó estrictamente como una protección al trabajador y por extensión a su familia y devenía de un aporte que realizaba parcialmente el trabajador, se ha extendido a los ciudadanos que por diversas circunstancias no han aportado formalmente –o no cuentan con los 30 años de aporte– al sistema de seguridad social.

Así llegamos a una noción de seguridad social que se desancla de alguna forma de esa clásica relación capital/trabajo y se amplía incluyendo a toda la ciudadanía; Danani y Hintze (2011) manifiestan que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social define a la Seguridad Social como:

---

<sup>11</sup> Sobre el Sistema Previsional las autoras se centran en la eliminación del sistema de capitalización y a la re-estatización de los fondos (enero 2009).

El conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado, que tienen como objetivo mantener el nivel de vida de la población y asistir a los necesitados, mediante prestaciones de dinero y servicios, cuando son afectados por contingencias consideradas socialmente protegibles (ANSES, 2010).

El seguro social, según Mesa Lago y Bertranou (1998) –citados por Danani y Hintze (2011)–, mantiene un sistema de financiamiento a partir de contribuciones tripartitas: de los asegurados, los empleadores y el Estado sobre la nómina salarial; éste se encuentra incluido en un sistema de seguridad social más amplio y esto se debe –según Javier Curcio (2011)– a que los programas de seguridad social en la Argentina son mayoritariamente contributivos, pero ello no implica necesariamente que los beneficios estén ligados ni directa ni proporcionalmente a los aportes y contribuciones, debido a que uno de los principios de la seguridad social es el de la solidaridad y ello supone la posibilidad de generar redistribuciones.

Este sería uno de los posibles fundamentos que nos permite comprender el marco en el cual se propicia la ampliación de los derechos de ciudadanía cuando se realiza la modificación de la Ley núm. 24.476, posibilitando la inclusión de una importante cantidad de adultos mayores sin cobertura previsional.

Podemos llegar a afirmar que la incorporación al Sistema Previsional de aquellos adultos mayores que les faltan los años de aporte, tiende a otorgar un piso de ciudadanía a los mismos, por lo tanto amplía los derechos de ciudadanía.

Pero este piso de ciudadanía, que se materializa entre otras cosas en términos económicos, es leído por algunos de los jubilados entrevistados como un acto injusto hacia aquellos trabajadores que aportaron la cantidad de años que el sistema exigía. En este sentido, aquí hay un error de interpretación, porque también aquellos que acceden al derecho de la jubilación mediante la Ley núm. 24.476 deben aportar los años que faltan, reteniéndoseles el monto correspondiente del haber mensual. La diferencia sustancial es que en vez de hacerlo antes de jubilarse lo hacen después y con el derecho ya adquirido. Por ello en la interpretación de la norma, los jubilados o pensionados contemplados en esta ley sienten que obtienen un beneficio en comparación con aquellos otros que han realizado los aportes anteriormente.

Reflexionando acerca de la vinculación entre la ampliación o no de los derechos de ciudadanía en torno a las reformas previsionales, Fiscella (2005) evalúa que aún cuando haya sido significativa la expansión de la cobertura siempre guardó una forma contractual ligada a la incorporación al mercado formal de trabajo y al carácter contributivo de los regímenes previsionales, que los estructura bajo el modelo de Seguro Social. Esto lleva al autor a considerar que la previsión social bajo estas formas de Seguro Social lleva intrínseca una tensión entre los derechos de ciudadanía, planteando que dicha tensión se encuentra entre la enunciación universalizadora de los derechos previsionales y el ejercicio individual de los mismos.

Esta tensión a la que hace referencia el autor se la puede analizar en la idea sostenida por Claus Offe (1992) de que los estados de bienestar son estratificadores. Fiscella (2005, p. 84), para explicar esta tensión, toma los regímenes especiales, los privilegios y enuncia que:

Esto determina una configuración de los sistemas previsionales altamente estratificada, que culmina otorgando ante las mismas contingencias derechos desiguales, para algunos sectores de manera más amplia y para otros en forma restringida, lo que dependerá de las capacidades de presión y negociación de cada uno de estos sectores.

Pero aquí es donde –a nuestro entender– Fiscella reduce su mirada de universalización, porque restringe el planteo a los aportantes. La perspectiva de Aldo Isuani (1985), citado por Fiscella, nos invita a pensar una universalización del Sistema Previsional por fuera de los contribuyentes formales. Y en esta matriz es en la que nosotros consideramos que se posibilita una ampliación de los derechos de ciudadanía, ya que se considera al adulto mayor un ciudadano que requiere para su subsistencia un ingreso, más allá de los aportes formalmente realizados en su vida activa.

Lo que se pone en juego es la *condición de igualdad*. Y es por esto que las posiciones críticas respecto de éste derecho apelaban a la justicia para argumentar. Dubet plantea que existe una creencia en el mérito individual y en la idea de que gran parte de las desigualdades son justas y justificables (2015, p. 35). Es decir, se culpabiliza a las víctimas de situaciones de desigualdad y de su posición desfavorable.

Esta creencia concierne, como es obvio, a todas las “pequeñas desigualdades” que nos distinguen a unos de otros en función de los títulos, la intensidad del trabajo, las responsabilidades, la experiencia (Dubet, 2015, p. 36).

Repensar la igualdad en términos de la justicia es también poner en tela de juicio la idea de solidaridad:<sup>12</sup> todos debemos sostener simbólicamente y económicamente el acceso a los derechos sociales. Es ahí donde la tendencia a culpar a las víctimas se consolida: las encuestas muestran que muchos ciudadanos no desean pagar por aquellos que, a su juicio, no lo merecen (Dubet, 2015, p. 38).

Carmen Terra (2009, p. 41) plantea que ante la polaridad de un sistema de protección para trabajadores asalariados formales y un sistema de asistencia para los no asalariados, lo que se requiere es:

construir una nueva universalidad cuyo eje no sea ni la compensación ni el mundo del trabajo, por lo cual sus objetivos deben ser globales e implicar a toda la población en términos de necesidades sociales y ciudadanía, pero

12 Dubet plantea que “los lazos y los sentimientos de solidaridad no son datos naturales de la historia y la cultura, aunque se tienda a percibirlos de este modo. Son el producto de largas construcciones económicas y políticas, pero también de prolongadas construcciones de relatos que terminan por forjar los imaginarios de la fraternidad necesarios para los progresos de la igualdad” (2015, p. 55).

además debe tener heterogeneidad en el sistema de acceso de manera de resolver la desigualdad, la pobreza y la exclusión con equidad en la calidad y en la eficacia de la prestación.

Aquí es importante señalar que desde el Estado se implantó un discurso participando en la retórica de los derechos. Porque son muchos los discursos que circulan, que se oponen a la ampliación de la ciudadanía social (si bien no aparecen así cabalmente) y que se encuentran basados en visiones acerca de la pobreza y de los sujetos, donde se sigue abogando por las responsabilidades individuales y acerca del otro como merecedor, y que en términos de Dubet (2011), reforzaría una idea meritocrática de la ciudadanía –“a cada quien según sus méritos”–, desconociendo cómo en nuestro país se fueron dando determinadas formas de vinculación entre el Estado, la economía y la sociedad que posibilitaron el crecimiento de la pobreza y la desigualdad.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre las políticas sociales emprendidas por el gobierno nacional argentino tomando a la protección social de los adultos mayores como su objetivo principal, por consiguiente la problemática en torno a la gerontología, gerontología social o posgerontología<sup>13</sup> es una temática que se sale de los alcances del mismo, sin embargo señalamos que el pensamiento crítico en que la misma se enmarca nos invita a pensar sobre “la transformación de los modelos de sujeción de la vejez y de los dispositivos etéreos” (Iacub, 2002, p. 156), en ese sentido cómo se piensan y ejecuten las políticas dirigidas a los adultos mayores, obviamente “dan forma” al ser viejo y transitar la vejez y en este caso puntual de cómo el Estado concibe al viejo en tanto ciudadano de derechos.

Como ya se mencionó, el PNIP fue la primera vez en la historia previsional argentina que se reconoció un derecho, en términos de ingreso, al adulto mayor que no haya hecho los aportes previsionales. La historia de la seguridad social en nuestro país se encuentra marcada por una línea divisoria muy rígida entre contribuyentes y no contribuyentes, entre las políticas de protección para los que aportan con su contribución al Sistema Previsional en este caso, y otra política subsidiaria para los que no contribuyen específicamente al sistema.

Iacub señala que:

---

13 Cabe mencionar, también, que en algunos países como Argentina, aún se encuentra en un proceso en el cual la gerontología ha comenzado un proceso lento de institucionalización y se plantean aspectos vinculantes a la gerontología crítica, gerontología social y pos gerontología. De alguna manera conviven todas estas lógicas en forma yuxtapuestas y son parte del debate presente tanto en las prácticas como en las teorías que pretenden abordar los procesos de significación del envejecimiento. Hidalgo (1993), tomando a Birren (1988), expresa que “la gerontología es rica en datos y pobre en teoría”; el mismo autor, referenciándose en Moody (1988), afirmará que: “no hay que y no debe haber una teoría del *envejecimiento* que cubra a todas las otras porque el envejecimiento conforme se aplica a la existencia humana es inherentemente multidimensional”. Estas reflexiones permiten a Hidalgo afirmar que “quizás por no haber una teoría generalizada aceptable que explique cómo se inician los mecanismos que causan el envejecimiento, es que mucho del énfasis en la gerontología se ha movido hacia *las consecuencias sociales del proceso de envejecimiento*, esto es, la gerontología social”.

Si la vejez en cuanto construcción se entiende como parte de una política de las edades, será con el fin de que, de esta manera, se evidencien las determinaciones que llevan a dotar de poder y prestigio, o a valorar negativamente, a cada grupo etario. Las mismas supondrán un tipo de divisiones, y modos en que éstas sean significadas (Iacub, 2002, p. 156)

Más allá del ingreso monetario –que para la subsistencia de los adultos mayores es sumamente relevante–, el impacto en términos de reconocimiento que implica en la subjetividad de los adultos mayores ser jubilados, que su entorno social lo reconozca como jubilado, construye un lugar en la subjetividad tanto de ese adulto mayor como del entorno inmediato y mediato donde cobra relevancia porque se constituye en el destinatario de una política que no solo transfiere ingreso, sino que en este caso funda un reconocimiento social, ese reconocimiento es el que de alguna manera se quiebra la PUAM estableciendo un régimen diferente para el que no aportó (o carece de años de aporte) al Sistema Previsional.

El envejecimiento no es fijo en el tiempo, señala Hidalgo (1993), sino que varía con la estructura social y el cambio social; podríamos afirmar por lo tanto que el envejecimiento no se transita de la misma manera si el adulto mayor pertenece a la categoría de jubilado –con el peso económico y simbólico que esto representa– que si es titular de derecho de un subsidio por ser un viejo en situación de vulnerabilidad social. Lo que el PNIP amplió en términos de ciudadanía social la PUAM lo volvió a restringir en términos de distinción.

## Consideraciones finales

A través del Plan Nacional de Inclusión Previsional para Adultos Mayores (PNIP) que se implementó en la Argentina a partir de la sanción de la Ley Nacional núm. 25.994 y núm. 25.865, como así también el Decreto núm. 1454/2005, los adultos mayores que no contaban con los años de aporte establecidos por la Ley Nacional núm. 24.476 pudieron acceder por primera vez en nuestro país a una jubilación o pensión.

La deuda social que se plantea en términos políticos discursivos hacia el adulto mayor es materializada con la posibilidad de que estos adultos puedan acceder a un ingreso percibiendo la jubilación o pensión mínima.

Como señalan numerosos autores y autoras, esta política tuvo su principal impacto en la población femenina, teniendo en cuenta que la forma que adquiere el trabajo formal en nuestro país se concentró históricamente en la población masculina, quedando las mujeres recluidas al espacio doméstico no remunerado o a la realización de trabajos informales. De ahí que esta política se considera, en alguna medida, también un logro en términos de obtención de ciudadanía social para las adultas mayores.

La idea de concebir al Estado como garante de derechos y simultáneamente reproductor de desigualdades, se configura en el sentido de comparar el PNIP y la PUAM. El PNIP buscaba garantizar el derecho al ingreso a adultos mayores con (menor cantidad de años requeridos) o sin

aportes al Sistema Previsional; por consiguiente podemos afirmar que se basa en un piso de ciudadanía basado en el derecho social político económico y cultural. La PUAM también posibilita un ingreso al adulto mayor sin aportes, pero establece primeramente que este debe encontrarse en situación de vulnerabilidad social, implantando una diferencia que no se funda en la ciudadanía sino en el ingreso económico de ese adulto mayor; por otro lado además la ley claramente establece que el monto a percibir por ese adulto mayor será del 80% del valor de la jubilación mínima.

La diferencia en porcentajes podríamos considerar que no es sustantiva, lo que sí es sustantivo es el establecimiento de una diferencia. El organismo estatal tiene la capacidad de crear políticas para garantizar mejores condiciones de igualdad, en cambio mediante la PUAM se establece una política que asiste pero marca una diferencia, se plantea así un Estado estratificador, en términos de Esping-Andersen (1993).

En términos más amplios, el sociólogo argentino Denis Merklen (s/f) comenta:

en términos de ingreso, de estabilidad del empleo, de protección social, de salud, de educación, de vivienda, de territorio, de seguridad, se la mire por donde se la mire, la sociedad argentina es una sociedad muy desigual [...]. A fin de cuentas habitamos un espacio político donde la desigualdad aparece legitimada como recompensa del esfuerzo personal y familiar.

Y el autor justamente retoma el texto de Dubet (que recuperábamos al inicio) para señalarnos que la globalización liberal –que se inicia con Ronald Reagan y Margaret Thatcher– no tiene solo una faz económica y otra tecnológica. Esta reinstala en las sociedades una “preferencia por la desigualdad” característica de los inicios de la industrialización.

Merklen advierte que Dubet detecta una demanda social de iniquidad; nos permite ver que la cuestión de la desigualdad no es el simple resultado de un mecanismo económico sino de las alternativas políticas a las que nos enfrentamos y solo con una opción política por la solidaridad podremos combatir la desigualdad.

El Trabajo Social, como disciplina, opera constantemente en la producción de sentidos construyendo una vigilancia sobre las prácticas reproductoras de desigualdades, desde esta perspectiva no podemos dejar de denunciar que la PUAM como política estatal, reconoce el derecho a la asistencia al adulto mayor, pero simultáneamente fragmenta el concepto de derecho al estratificar económica y simbólicamente su ejercicio.

De esta manera el Estado –a través de sus instituciones– se erige en cómplice de la reproducción de las desigualdades instituidas en nuestra estructura socioeconómica.

---

## Referencias bibliográficas

- Anses (2010). *Administración Nacional de la Seguridad Social*. Recuperado de <https://www.anses.gob.ar/>
- Calabria, A. y Calero, A. (2012) Políticas de inclusión social para los grupos etarios más vulnerables: Plan de Inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. *Actualidad Económica*, XXII(76). Recuperado de [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ecopoli/ecopoli\\_v7\\_n12\\_01.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ecopoli/ecopoli_v7_n12_01.pdf)
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós Argentina.
- Curcio, J. y Becaria, A. (2011). Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. En C. Danani y S. Hintze (2011). *Protecciones y desprotecciones: La seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Curcio, J. (2011). Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del 90 y de la primera década del siglo XXI. En C. Danani y S. Hintze (2011). *Protecciones y desprotecciones: La seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C., y Becaria, A. (2011). La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (2011). *Protecciones y desprotecciones: La seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: La seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Decreto núm. 1451/2008, de 10 de setiembre de 2008, de Administración Pública Nacional. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/144547/norma.htm>
- Decreto núm. 1454/2005, de 25 de noviembre de 2005, de Modifícase la Ley núm. 24.476 Trabajadores autónomos. Régimen de regulación voluntaria de deuda. Determinación de las mismas. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/111942/norma.htm>
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Dubet, F. (2015) *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Fiscella, S. (2005). *Estado, ciudadanía y política social. Estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Hidalgo, J. (1993) *Hacia una gerontología social crítica. Reflexiones*, 8(1), Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4796544>
- Iacub, R. (2002). La postgerontología: hacia un renovado estudio de la gerontología. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 34(1-2), p. 155-157. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/805/80534212.pdf>
- Ley Nacional núm. 24.241, de 23 de setiembre de 1993, del Sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/texact.htm>
- Ley núm. 24.476, de 29 de marzo de 1995, del Sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30341/texact.htm>
- Ley núm. 26.417, de 1 de octubre de 2008, de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. (Ley núm. 24.241 modificación). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/145867/norma.htm>
- Ley núm. 26.425, de 20 de noviembre de 2008, de Sistema Integrado Previsional Argentino. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/norma.htm>
- Ley núm. 26.970, de 27 de agosto de 2014, del Sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Régimen de regularización. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/234847/norma.htm>
- Ley núm. 25.994, de 16 de diciembre de 2004, de Seguridad Social. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102726/norma.htm>
- Lindenboim, J. (2008). *Trabajo, ingresos y política en la Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Merklen, D. (s/f). Debate por la equidad. Simpatía por la desigualdad. *Revista Anfibia*. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/simpatia-la-desigualdad/>
- Offe, C. (1992). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.

El Estado como garante de derechos y reproductor de desigualdades. Reflexiones sobre el Plan Nacional de Inclusión Previsional para Adultos Mayores (Argentina, 2005)

Terra, C. (2009). Institucionalidad de las políticas públicas y transformación social progresista. En N. Aquín y R. Caro, *Políticas públicas, derechos y trabajo social en el Mercosur*. Buenos Aires: Editorial Espacio.