

SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA

Trayectorias, debates y horizontes previsionales

PRIMERA EDICIÓN AMPLIADA

Santiago Fraschina (Compilador)

Roberto Arias, Andrés Cappa, Sergio Carpenter, Lisandro Cleri,
Vanessa D'Elia, Lucas Gobbo, Itai Hagman, Carlos Martínez,
Nuria Mendizábal, Rodrigo Ruete, Sergio Ismael Soloaga Oroño,
Augusto Andrés Trevisan, Nicolás Ezequiel Walovnik

Seguridad social argentina. Trayectorias, debates y horizontes previsionales

Arias, Roberto

Seguridad social argentina : trayectorias, debates y horizontes previsionales / Roberto Arias ; Compilación de Santiago Fraschina ... [et al.] ; Ilustrado por Carlos Masoch. - 1a ed ampliada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IADE ; Adrogué : Universidad Nacional Guillermo Brown, 2024.

275 p. : il. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-47691-5-2

1. Seguridad Social. I. Fraschina, Santiago, comp. II. Masoch, Carlos, ilus.

III. Título.

CDD 344.02

Seguridad social argentina.

Trayectorias, debates y horizontes previsionales

Santiago Fraschina (Compilador)

Roberto Arias

Andrés Cappa

Sergio Carpenter

Lisandro Cleri

Vanesa D'Elia

Lucas Gobbo

Itai Hagman

Carlos Martínez

Nuria Mendizábal

Rodrigo Ruete

Sergio Ismael Soloaga Oroño

Augusto Andrés Trevisan

Nicolás Ezequiel Walovnik



Tabla de contenido

Prefacio	
<i>Santiago Fraschina</i>	7
Introducción.....	9
Capítulo 1. El sistema previsional argentino desde una perspectiva histórica: un terreno en disputa	
<i>Nuria Mendizábal</i>	15
Capítulo 2. Historia de la movilidad previsional y la seguridad social en Argentina en 2015 – 2021	
<i>Carlos Martínez</i>	55
Capítulo 3. Hitos en la trayectoria reciente de la previsión social argentina	
<i>Sergio Carpenter</i>	85
Capítulo 4. ¿Se puede avanzar en un salario universal? Apuntes para una seguridad social del siglo XXI	
<i>Itai Hagman y Andres Cappa</i>	113
Capítulo 5. Los recursos y el financiamiento de la seguridad social	
<i>Lucas Gobbo y Nicolás Walovnik</i>	139
Capítulo 6. Sistema previsional contributivo y no contributivo	
<i>Sergio Soloaga y Augusto Trevisan</i>	157
Capítulo 7. Empoderamiento femenino: el caso de la moratoria previsional en Argentina	
<i>Vanesa V. D’Elia</i>	187
Capítulo 8. Rol y trayectorias del Fondo de Garantía de Sustentabilidad	
<i>Lisandro Cleri</i>	211
Capítulo 9. Reforma e innovación de la seguridad social en América Latina: el caso de Argentina	
<i>Rodrigo Ruete y Roberto Arias</i>	237
Sobre las autoras y los autores	271

Prefacio

Santiago Fraschina

La Seguridad Social ha tenido, históricamente y en la actualidad, un rol preponderante en el devenir del bienestar del pueblo argentino. Es que esta se compone de numerosos instrumentos de política pública, que se han materializado gracias a la lucha popular, que tienen como objetivo buscar resolver las contingencias que surgen en las diversas etapas del ciclo de vida de las personas: la niñez y adolescencia, la adultez y la vejez. Ello motiva el abordaje del presente libro “Seguridad Social Argentina. Trayectorias, debates y horizontes previsionales” en donde se recopila un conjunto de trabajos realizados por profesionales e investigadores de las ciencias sociales.

El objetivo de dichos trabajos es dar cuenta de las principales políticas públicas y de los rasgos estructurales que componen -mayoritariamente- una de sus vertientes, la previsional. Al hacerlo se descubre un presente que tiene inexorables determinaciones históricas. Se abordan cuestiones como, la cobertura, tanto horizontal como vertical, en donde destacan las políticas de moratoria previsional y los esquemas de reajuste de los haberes de las prestaciones, la movilidad previsional. Se puntualiza también sobre diversos análisis en torno a la problemá-

tica de género presente en el sistema previsional, la estructura del financiamiento de las prestaciones y la evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Adicionalmente, se presenta el caso del llamado “Salario Básico Universal”, una propuesta de política pública cuya construcción y escrutinio ha estado presente en torno al debate de la Seguridad Social de nuestro tiempo. En definitiva, un conjunto de aportes que sin duda suman a la visualización de la problemática y de sus potenciales caminos virtuosos para la sociedad argentina.

Por último, vayan unas palabras de agradecimiento al trabajo colectivo de autores y autoras, así como al apoyo recibido por dos instituciones que auspician la presente publicación: la Universidad Nacional Guillermo Brown (UNAB) y de su Diplomatura en Seguridad Social; y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

Introducción

Los sistemas de Seguridad Social en el mundo han sido un motivo de una diversidad de debates nodales en torno al desarrollo que desde la larga historia del siglo 20 y 21 han desafiado al Estado a responder a las incontables transformaciones de las sociedades, siendo las Prestaciones Sociales una de las herramientas más importantes para la asignación de recursos. Los diferentes tipos de seguros sociales incluyen a la vejez, la invalidez, sobrevivencia, accidentes de trabajo, enfermedad, asistencia médica, desempleo, asignaciones familiares, la niñez y la maternidad. Es decir, la cobertura de Seguridad Social es considerada en cuanto a la condición humana, desde antes de nacer hasta la muerte, siendo esencial para la prefiguración de una vida con garantías básicas de reproducción de las condiciones fisiológicas y de bienestar de todas las personas, allí donde la asignación de recursos por parte del mercado resulta deficiente y afecta la armonía social, condición para el desarrollo.

Como bien se explica en la primera parte del presente libro para el caso de Argentina, la extensión de la cobertura (beneficios otorgados con relación a las necesidades de cobertura), la intensidad de la cobertura (referido al monto cobrado por cada seguro, su evolución y su distribución), y la sostenibilidad financiera se desprenden de la estructura y arquitectura de los diferentes sistemas y su capacidad de adaptarse a la realidad social, el momento histórico y al modelo de acumulación. Se estudian en detalle, la historia, evolución y actualidad de la Seguridad Social en Argentina, las reformas estructurales del sistema como la neoliberal, sus consecuencias negativas en los ingresos del estado y

en la distribución del ingreso, favoreciendo al sector financiero (lejos del enclave productivo). De modo que fueron excluidas del Sistema Previsional una creciente masa de personas que han transitado el desempleo y la informalidad laboral, con consecuencias en la amplitud e intensidad de la cobertura, su sostenibilidad, y afectando la situación macroeconómica nacional. Estos temas serán cubiertos con notable claridad por parte de *Nuria Mendizábal*, *Carlos Martínez* y *Sergio Carpenter* en la primera sección, abarcando todos los cambios del diseño del sistema argentino hasta el año 2022.

A partir del repaso de la historia de la Seguridad Social en la Argentina, se confluye en la presentación del estado actual de la protección social. El devenir de los modos de acumulación y el trabajo en la periferia latinoamericana, han dejado a un saldo considerable de población trabajadora expuesta a la condición de informalidad y precariedad laboral; sin cobertura médica y aportes jubilatorios, generando “lagunas contributivas” y poniendo límites al acceso y a la financiación del sistema previsional. Se pone un límite a la universalización del derecho a una jubilación y se evidencia la necesidad de pensar un sistema previsional basado en la solidaridad intergeneracional, progresivo y divorciado de la contradicción de un financiamiento exclusivamente proveniente de aportes y contribuciones. Temas que serán tratados por *Lucas Gobbo*, *Nicolás Walovnik*, y *Sergio Soloaga* en los primeros capítulos de la segunda parte del libro.

Producto de las transformaciones estructurales en el modelo de acumulación desde 1976, profundizadas en la década de 1990, referidas a la reproducción diferenciada de la fuerza de trabajo en condiciones de informalidad y precariedad laboral, se ha manifestado la necesidad de universalización de la protección de ingresos y cobertura de bienes y servicios básicos para amplios sectores de la sociedad, tal como lo confirman las políticas de la AUH, la Tarjeta Alimentar, y las moratorias previsionales. Asimismo, el origen de la previsión social como prestación laboral y su reconocimiento como derecho humano exponen tensiones contrapuestas. En este sentido, son presentados en la segunda parte, los desafíos de los debates teóricos y técnicos que sobresalen por la necesidad de ofrecer una respuesta política a la realidad de la desprotección total, poniendo a prueba la creatividad del pensamiento local.

El asimilamiento de la Seguridad Social de la forma en la que es considerada en este libro, pone en evidencia el indisoluble vínculo de esta con el modelo de acumulación vigente, la estructura social y productiva y sus contingencias a la vez que implica entender a la Seguridad Social desde una clave de derechos. Aquí, se entienden las necesidades fiscales y su forma de financiamiento como resultado de la decisión política tanto como una circunstancia de la coyuntura, algo especialmente relevante en el marco de la pandemia del Covid-19. Es el caso del despliegue del ATP, el IFE, y el impuesto extraordinario a las grandes fortunas, que permitieron contener las pérdidas de ingresos de las personas físicas y jurídicas.

En diciembre de 2008, el fin del régimen que implicó la eliminación de las AFJP y la universalización del sistema público de reparto significó la formación del llamado Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que absorbió los fondos administrados por las AFJP. *Lisandro Cleri*, trata el establecimiento del FGS como garante de última instancia ante contingencias financieras, como un elemento clave para impulsar el desarrollo económico y asistir financieramente al SIPA ante desequilibrios transitorios, y como estabilizador macroeconómico con un rol productivo. Estableciéndose como inversor institucional, el FGS adquirió un rol importante en la financiación de proyectos productivos y de infraestructura de largo plazo, bajo riesgo y una rentabilidad razonable, que busca alimentar el círculo virtuoso de la generación de empleo formal, la producción y recaudación.

En este sentido, son tratadas las transformaciones normativas del organismo y sus implicancias desde la vuelta de la impronta política de los años noventa desde 2016, el deterioro y cambio en el carácter del FGS. Un modelo que implicó descapitalización del organismo, desfinanciamiento y deterioro de los haberes, modificando los ingresos del Estado y fomentando la regresividad ingresos de la población provenientes de la Seguridad Social como de las fuentes de financiamiento. Más adelante, con la nueva administración en diciembre de 2019, con el Impuesto PAIS sería posible la recuperación de una importante fuente de financiamiento provenientes de los Derechos de Exportación a la financiación de la Seguridad Social (Ley 27.541). Finalmente, la emergencia previsional y la pandemia, llevaron a establecer la movilidad discrecional de los haberes y un posterior cambio en el esquema de la movilidad similar a la que rigió hasta el 2017.

El reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado implicó la validación pública y estatal de que el trabajo de cuidado como parte de los procesos de creación de riqueza social en nuestro país. El libro, si bien considera la cuestión de género de forma transversal, dedica un capítulo a este tópico en la segunda sección; *Vanessa D'Elía* presenta la evidencia estadística disponible en la EPH para cuantificar los efectos de las moratorias previsionales en la distribución del ingreso al interior de los hogares y el empoderamiento femenino. Se ofrece un riguroso análisis técnico con su metodología y estudios econométricos que contemplan el nivel educativo de la población femenina, la participación de las mujeres al ingreso del hogar luego de las moratorias (marcadamente feminizadas, 7 de cada 10 jubilaciones y pensiones desde el 2004 fueron mujeres).

La cobertura general del sistema previsional desde las moratorias pasó de 6 de cada 10 a 9 de cada 10 personas desde 2004, signo claro de la impronta universalizadora de las prestaciones en base a la condición humana y de ciudadanía del último tiempo como respuesta a las consecuencias que trajo el neoliberalismo. El carácter universal de una herramienta como el Salario Básico Universal (SBU) implica una respuesta contundente al problema de la heterogeneidad estructural del mercado laboral, y reconoce a la seguridad social como referida a la condición humana y no estrictamente relacionada a una población que cuente con empleo formal, al mismo tiempo que evita un salto discreto en la cobertura de la población. En el mismo sentido, otro efecto de la universalización de la protección social más allá de reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, es como estabilizador automático de la demanda agregada; una idea fundamentada en la correlación directa entre distribución de la riqueza y el crecimiento económico, más aún comprendiendo el rol contracíclico que tiene la distribución en producto dependiente en un 70% del consumo en el caso argentino.

En el capítulo dedicado al SBU se recopilan posturas neoliberales y más de izquierda, señalando las potenciales ventajas y riesgos de este tipo de política; destacando su promoción por parte de organismos como la OIT, el FMI y la CEPAL. Itai Hagman y Andrés Cappa, desarmar la difundida idea de que este tipo de programas resultan un desincentivo al trabajo, y le dan forma a la propuesta del Salario Básico Universal: la población objetivo, estimaciones cuantitativas de los beneficiarios por tipo de inserción laboral, a la vez que se esgrimen una

reorganización de la protección social, presentando rupturas y continuidades según la compatibilidad del SBU con los programas sociales vigentes, junto con las estimaciones del costo fiscal de la política y la consideración de la cuestión tributaria y el espacio de acción fiscal y político en torno a la cuestión inflacionaria.

Finalmente, Rodrigo Ruete y Roberto Arias abordan una problemática clave referida a la institucionalidad social, a la manera en que la Administración Nacional de la Seguridad Social registra los procesos de transformación digital y la introducción de cambios tecnológicos en la gestión que tiene y ha tenido a su cargo. La innovación en el sector público representa un desafío de magnitud pues en este caso compromete la eficacia del alcance de los programas de la Protección Social. En ese sentido, la integración de las bases de datos de personas, la estandarización y normatización de procesos y el impulso de tecnologías juegan un papel preponderante para responder al desafío de la cobertura.

Capítulo 1

El sistema previsional argentino desde una perspectiva histórica: un terreno en disputa

Nuria Mendizábal

Introducción

A lo largo de la historia moderna la concepción sobre los derechos y las políticas sociales se ha ido transformando en respuesta a las luchas del movimiento obrero y los sectores populares, aunque también en sintonía con los distintos paradigmas económicos que hegemonizaron las diferentes etapas del capitalismo. El desarrollo del trabajo asalariado en las fábricas a partir de la Revolución Industrial conllevó la emergencia de múltiples problemáticas derivadas tanto del modo de organización del trabajo como del hacinamiento existente en los barrios populares tras el acelerado proceso de urbanización. Si bien en este contexto surgen los reclamos derivados de la necesidad de regular el

trabajo y la seguridad social, recién en la segunda mitad del siglo XIX comienzan a ser reconocidos los derechos de los trabajadores, mientras que la seguridad social es reconocida como un derecho fundamental en la Declaración de Universal de los Derechos Humanos de 1948.

El primer modelo de la seguridad social surgió en Alemania a fines del siglo XIX de la mano del canciller Bismarck, quien le confirió un carácter contributivo: la protección social se vinculaba a la historia laboral de cada trabajador. Luego, en la década de 1940, surge el modelo de Beveridge en Inglaterra, que basa el financiamiento del sistema sobre fuentes externas (impuestos), requiriendo de una solidaridad de tipo nacional. Ambos modelos constituyen la base de sustentación de los que luego son impulsados a lo largo del mundo.

Una de las ramas de la seguridad social es la denominada “previsión social”, destinada a proteger a las personas que salen del mercado laboral por su edad avanzada (vejez), a aquellos que sufren una discapacidad transitoria o permanente que les impide trabajar (invalidez), o a los derechohabientes en caso de muerte del trabajador o del beneficiario de una prestación previsional (pensión). Respecto de los sistemas de previsión social, Balasini (2016:5) advierte que para evaluar el grado de alcance de sus objetivos deben ser considerados tres elementos¹: a) extensión de la cobertura²; b) intensidad de la cobertura, b) sostenibilidad financiera del sistema³. En base a esto, este capítulo se propone analizar a la luz de estas dimensiones cada una de las etapas del sistema previsional argentino.

Ahora bien, en términos generales, vale señalar que, en tanto la garantía y protección de los derechos sociales depende del impulso de políticas públicas, el diseño del sistema previsional se encuentra íntimamente vinculado a la forma que asume el Estado en el marco de

¹ “La extensión de la cobertura hace referencia a la cantidad de beneficios efectivos otorgados en relación con la población considerada elegible para la prestación” (Balasini, 2016:5)

² “La intensidad de cobertura se vincula con el nivel monetario del haber jubilatorio, analizado por medio de la evolución de la prestación mínima establecida por ley, el haber promedio o el grado de desigualdad hacia dentro de los beneficios.” (Balasini, 2016; pp.5)

³ “La sostenibilidad financiera tiene en consideración si el sistema es de tipo contributivo (auto-financiado) o no contributivo y, en el primero de estos casos, qué proporción de los beneficios son efectivamente financiados con recursos genuinos del propio sistema. A su vez, su análisis suele involucrar factores de largo plazo vinculados con el proceso de transición demográfica y el envejecimiento poblacional.” (Balasini, 2016:5)

los patrones de acumulación⁴ que signan cada etapa histórica. En este sentido, el recorrido del sistema previsional argentino se encuentra estrechamente vinculado a la forma en que en cada etapa se ha “resuelto” (de forma transitoria) el conflicto que *agrieta* la historia argentina entre proyectos diametralmente opuestos en su forma de definir el eje vector del crecimiento económico, la distribución del excedente y la forma de Estado. En este marco, la definición de las políticas de seguridad social – y del sujeto al que se dirigen - se convierte en uno de los terrenos donde se dirime el conflicto entre bloques de poder⁵.

En suma, partiendo de este marco conceptual, este capítulo se propone realizar un racconto histórico de los principales cambios del sistema previsional en nuestro país. Primero, se abordará la emergencia a principios del siglo XIX de la cuestión previsional como parte de las reivindicaciones y luchas del movimiento obrero bajo el modelo agro-exportador. Luego, se analizará la consolidación integral del sistema a mediados de la década del cuarenta en sintonía con los cambios impulsados por el peronismo en términos de industrialización sustitutiva de importaciones, el rol de Estado en ese proceso y la distribución de la riqueza como herramienta de justicia social. Posteriormente, se describirán las sucesivas reformas previsionales implementadas luego del derrocamiento de Perón en 1955, que fueron socavando los elementos más progresivos del sistema en pos de resolver sus - cada vez más acuciantes- problemas de financiamiento.

La consolidación de la valorización financiera bajo el terrorismo de Estado perpetrado por la dictadura militar (1976-1983), se expresó en una serie de cambios profundamente regresivos en materia previsional. Así y todo, recién en la década del noventa, en el marco de las reformas neoliberales, se logró imponer por primera vez como “solución” al déficit público la privatización de parte de la seguridad social. La reforma de 1994 tuvo una implicancia sustantiva en la historia pre-

⁴ Basualdo (2019:61-62) propone el concepto de patrón de acumulación de capital para delimitar las etapas dentro de la propia dinámica capitalista. Esta categoría aporta criterios interpretativos que permiten articular el análisis del funcionamiento de las variables económicas en relación a determinada estructura económica, con la dimensión política regida por una forma específica de Estado y la dimensión social definida por la lucha entre los bloques sociales existentes.

⁵ “La fracción del capital que ejerce la hegemonía en el bloque de poder también detenta a través de una forma particular de Estado la representación del pueblo o la Nación, según el caso. (Basualdo, 2019:84).

visional de nuestro país, por lo que aquí se describirán con especial detalle las características que asumió el sistema mixto y se analizarán sus consecuencias a partir de la lectura de los principales indicadores del sistema. Esto permitirá contrastar las promesas neoliberales sobre las que se fundamentó la reforma con la realidad que arroja el análisis de los datos. En esa línea, se hará referencia a la debilidad estructural en que se encontraba el sistema para enfrentar la crisis de 2001/2002.

Finalmente, se abordarán las transformaciones que se produjeron en materia previsional durante la posconvertibilidad, haciendo especial énfasis en la reestatización del sistema en el año 2008 con la conformación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Los ciclos kirchneristas marcaron un cambio de signo en torno a la disputa por el sentido que debía adquirir la distribución de la riqueza en el modelo económico. En efecto, en contraposición a los postulados neoliberales, se planteaba que el crecimiento económico debía necesariamente estar acompañado de inclusión social y ampliación de derechos, por lo que el rol del Estado en materia de seguridad social fue considerado fundamental. Este fue el sentido de múltiples políticas públicas, entre las que se destacan en materia previsional la conformación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) como herramienta de financiamiento de la política anticíclica; las moratorias previsionales; y la movilidad jubilatoria, entre otras. Para dar cuenta de la importancia de los cambios de esta etapa se presentará un análisis de la evolución de los principales indicadores del sistema previsional, a la vez que se plantearán los principales desafíos que planteaba este esquema en términos de necesidad de fondos de la seguridad social para lograr un crecimiento significativo y sustentable de los haberes jubilatorios.

La cuestión social y los orígenes de las políticas sociales

Entre 1980 y 1930 se conformó en nuestro país un patrón de acumulación que estuvo sustentado principalmente en la exportación de los productos agropecuarios de la pampa húmeda, que generaba una renta diferencial acaparada por el bloque de poder conformado por la burguesía agraria local y la burguesía comercial y financiera inglesa (Basualdo, 2006). Este proyecto de país se sustentaba en la exclusión del incipiente proletariado urbano y los sectores populares en su con-

junto, generando una realidad social profundamente polarizada: “la gran mayoría de los trabajadores estaban excluidos de los más elementales derechos sociales, pero en el contexto de un proceso de construcción, lento y paulatino, de la ciudadanía social (y política)” (Suriano, 2001: 123).

Esto no tardó en traducirse en una serie de luchas obreras y sociales, que se enfrentaron con una respuesta fuertemente represiva por parte del Estado. Lejos de resolver el problema, la escalada de la conflictividad social continuó en ascenso, por lo que las elites gobernantes terminaron llevando delante de forma paulatina un proceso de conformación de políticas sociales⁶. Es decir, a lo largo de las primeras décadas del siglo XX, la inclusión parcial de las masas al sistema fue concebida por las clases dominantes sólo como un modo de neutralizar el conflicto social. De ningún modo se planteaba la cuestión de la universalidad de este derecho, concepción que emerge luego con las respuestas keynesianas a la crisis de 1930 (Suriano, 2001: 123).

En este marco, surgen las políticas de previsión social en nuestro país. Si bien existen antecedentes previos, el primer régimen orgánico de previsión social surgió en el año 1904 con la creación de la “Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles” bajo la forma de capitalización colectiva (Ley N° 4.349) (Bertín, 2019: 26). Este avance en materia de derechos sociales no hizo más que replicarse como demanda de las luchas obreras de otros sectores de actividad: trabajadores ferroviarios y bancarios reclamaron la igualdad en el acceso al mismo beneficio que sus pares del sistema público. Tras años de luchas, en el año 1905 se concretó la creación de la “Caja Ferroviaria” (Ley N° 9.653), siendo el primer gremio del sector privado que conquistó este beneficio (Couso, 2004:57).

En 1912 se produjo un punto de inflexión en la historia política argentina a partir de la reforma electoral, que permitió que la llegada a la presidencia de Hipólito Yrigoyen (Unión Cívica Radical - UCR) en 1916. Este cambio político también tuvo su correlato en el plano de la legislación sobre políticas sociales: en materia previsional, entre 1916 y 1930 se ex-

⁶ Primera legislación “social”: descanso dominical (1905); regulación del trabajo de mujeres y niños (1907), regulación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (1915) y la reducción de la jornada laboral a 8hs o 48hs semanales (1929), licencia por maternidad (1939).

pandió la cobertura hacia los sectores públicos, bancarios y compañías de seguro. Luego, hacia fines de la década del '30 se crearon las cajas del ejército y armada; periodistas; y marinos mercantes y aeronáuticos. En definitiva, si bien la cobertura previsional fue creciendo en estos años, quedó acotada a las ramas que lograron crear sus cajas jubilatarias, cubriendo sólo a un conjunto relativamente privilegiado de asalariados. Aún se trataba de un sistema previsional altamente fragmentado y con fuertes diferencias en términos de tipos de beneficios, porcentajes de aportes, edad de retiro, financiamiento y calidad de prestaciones. (Isuani, 2008:173). Además, las cajas de jubilación se regían por la lógica de la capitalización individual: los aportes y contribuciones se destinaban a engrosar un fondo que financiaría las prestaciones una vez efectuado el retiro del trabajador de su vida activa.

En suma, desde sus orígenes el sistema previsional argentino se conformó con un carácter preminentemente contributivo, con un crecimiento paulatino y errático de su cobertura producto de la reacción de las elites gobernantes ante los conflictos sociales. El acceso al sistema no se concebía como un derecho “universal”, sino que dependía de la pertenencia del trabajador a determinados sectores de actividad. Así, muchas profesiones y oficios continuaron quedando por fuera de la cobertura. En igual sentido, el nivel de haberes jubilatorios dependía de la historia laboral del trabajador en tanto primaba la lógica de capitalización individual en la determinación de los mismos. Hacia mediados de la década del '40, muchas de estas características serán puestas en cuestión con el impulso de las políticas sociales llevado adelante por el peronismo.

La consolidación de un sistema integral de previsión social en el marco de la industrialización sustitutiva de importaciones. Avances y limitaciones

La crisis mundial de 1930 dio comienzo a una prolongada agonía del modelo agroexportador cuya contrapartida fue el afianzamiento de la producción industrial, en clara sintonía con el clima de época donde las políticas keynesianas se expandían por el mundo. Así, en sus orígenes, el denominado proceso de “Industrialización por Sustitución de Importaciones” (ISI) estuvo impulsado por la necesidad de abastecer

al mercado interno de productos manufacturados en el contexto de la crisis capitalista mundial generada por el colapso financiero de 1929 y luego por el estallido de la segunda guerra mundial. Sin embargo, recién con la llegada del peronismo al poder en 1945 este proceso se profundizó a tal punto que el valor agregado industrial superó al del sector agropecuario, echando por tierra las bases estructurales del modelo agroexportador.

La ISI se sostuvo gracias a la emergencia de un nuevo bloque de poder conformado por la burguesía industrial nacional y el capital extranjero industrial (principalmente de EEUU) en una alianza estratégica con la clase trabajadora, no carente de conflictos (Basualdo, 2006). En efecto, el crecimiento del poder sindical y la conquista de derechos sociales por parte de los sectores populares durante esta etapa pusieron a la puja distributiva en el centro de la escena. Luego del golpe militar de 1955 - que culminó con el bombardeo a la Plaza de Mayo, el exilio de Perón y la proscripción del peronismo de la vida política nacional-, se desplegó una dinámica de fuerte inestabilidad política acompañada de conflictividad social en ascenso, que se expresan de un modo trágico en la alternancia de gobiernos democráticos y golpes militares durante décadas. En materia de políticas sociales, esta etapa se caracterizó por “la masificación y consolidación del modelo bismarckiano, en coexistencia con las políticas discrecionales hacia los pobres, el desarrollo del sistema universalista de educación pública y un nuevo sistema universalista de salud pública, surgido prácticamente al mismo tiempo que el sistema nacional de salud inglés” (Isuani, 2008: 174).

Con fines de obtener una mayor precisión analítica respecto del desarrollo del sistema previsional durante este período, se describirán a continuación tres etapas diferenciadas.

Hacia la integración del sistema previsional (1944-1954)

En el marco de la expansión industrial, en estos años se consolida el movimiento obrero y se avanza en la conquista del derecho al trabajo y a la seguridad social. Se conforman los primeros estatutos profesionales, (bancarios y trabajadores a domicilio), se constituyen nuevos sindicatos y se fortalecen los preexistentes.

El peronismo impulsó desde el gobierno una concepción social del trabajo como elemento dignificador y de ascenso social, introduciendo normas de índole laboral que tuvieron por fin salvaguardar al trabajador y su familia. En esta etapa se aprueban leyes laborales que habían sido reclamadas históricamente por el movimiento obrero argentino: se crean los primeros tribunales de trabajo (institucionalización del derecho laboral); se generaliza el derecho a gozar de vacaciones pagas (Decreto N° 1740/44); se promulga el Estatuto del Peón de Campo (Decreto-Ley N° 28.194/44); se sanciona la estabilidad en el empleo, SMYV y Aguinaldo para todos los trabajadores (Decreto N° 33.302/45); se institucionaliza y generaliza la negociación colectiva, conformándose una legislación estatal de soporte a partir de 1953. Entre otras cosas, vale destacar la relevancia de la Reforma Constitucional de 1949, donde se plantea por primera vez la constitucionalidad del derecho del trabajo, universalizando los derechos al trabajo, retribución justa, capacitación, condiciones dignas de trabajo, cuidado de la salud y el bienestar personal del trabajador y sus familias, seguridad social, progreso económico y agremiación.

En esta línea, se produce la masificación de la cobertura legal en materia previsional, extendiéndose al conjunto de los trabajadores: cajas de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). Entre 1939 y 1949, los afiliados se multiplicaron casi cinco veces (de 397.000 a 2.327.946) y a una tasa anual acumulativa de 19,4% (Rulli, 2008:16). De este modo, el derecho a la previsión social dejó de ser un beneficio exclusivo de los estratos ocupacionales más privilegiados y se extendió a amplias franjas de trabajadores. Es decir, la cobertura previsional dependía sólo de la pertenencia del trabajador al mercado de trabajo formal, tal como propone el modelo contributivo bismarckiano.

Si bien se produjo una transformación progresiva del sistema previsional, la lógica en la asignación de derechos siguió atada a la negociación de cada sector con el Estado y los sectores patronales. En este sentido, persistían las desigualdades al interior del sistema: condiciones de elegibilidad, edad jubilatoria, tasas de contribuciones patronales y niveles de beneficio dependían del poder de negociación de cada grupo ocupacional (Arza, 2009:6).

Esta lógica segmentada y particularista se mantiene incluso luego de la importante transformación del sistema previsional con la sanción de la Ley N° 14.370 en 1954. En efecto, el cambio sustancial se produce en relación a la lógica de financiamiento y al principio distributivo del sistema. En primer lugar, se pone fin al principio de capitalización individual y se define a la lógica de reparto como principio estructurante del modelo contributivo. A partir de este momento la contribución de los trabajadores activos sostendrá a los trabajadores pasivos, erigiendo a la solidaridad intergeneracional como pilar del sistema previsional argentino. En segundo lugar, esta reforma plantea un elemento aún más progresivo, impulsando la distribución vertical como criterio de determinación del haber jubilatorio. Esto supone que los trabajadores con ingresos bajos y medios percibirían un beneficio jubilatorio mayor al que le correspondería por sus aportes al sistema⁷. De este modo, en esta etapa se consolida el sistema previsional argentino sobre la base de dos pilares: el principio de solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento y la distribución vertical de los ingresos como criterio de definición de los haberes jubilatorios. Si bien el primero se mantuvo inalterable hasta la reforma neoliberal de 1994, el segundo no corrió igual suerte, siendo cuestionado luego del derrocamiento de Perón.

Bertín (2019) plantea que, entre 1946-1966, se desarrolla un proceso de institucionalización y jerarquización de la política previsional (y en términos más generales, de la política laboral y de la seguridad social). En este contexto, el Estado argentino desarrolla un constitucionalismo social, en sintonía con la experiencia internacional. “Desde la perspectiva de la gestión previsional en el Poder Ejecutivo, se advierte la puja entre dos modalidades de diseño: la gestión descentralizada (cajas previsionales) versus la gestión centralizada de la previsión social (agencia estatal)” (Bertín, 2019:33). Si bien en un principio primó el criterio de centralización, las cajas fueron recuperando su autonomía administrativa y autarquía presupuestaria. Un punto clave para el proceso de homogeneización previsional fue la introducción de

⁷ Es decir, los trabajadores con ingresos bajos y medios obtenían tasas de sustitución del salario (TSS) mucho más altas que los trabajadores de mayores ingresos. La TSS mide el porcentaje que percibe el beneficiario como beneficio previsional respecto del salario medio que aporta al sistema (MTySS, 1999).

una fórmula única de cálculo para la determinación del haber jubilatorio con base en una escala con independencia de la suma total acumulada por los aportes realizados por el trabajador (Ley 14.370/54)⁸.

En cuanto a la sostenibilidad financiera del sistema, la política previsional del peronismo se despliega bajo un escenario de bonanza en vistas de que en la mayoría de las cajas previsionales existía una mayor proporción de trabajadores activos que pasivos, por lo que contaban con recursos excedentes, que fueron colocados en bonos del Estado. Esto no sólo permitió a cubrir el déficit de las cajas más antiguas, sino que ayudó financiar la enorme inversión y gasto público desplegados por el gobierno. Esta situación abrió dos escenarios: uno de corto plazo, con fondos previsionales suficientes para incentivar consumo, bienestar social y equidad distributiva; y otro de largo plazo, que planteaba la necesidad de plantear un esquema de financiamiento que permita la autosostenibilidad del sistema. Esta última cuestión orbitará como problemática central en la política previsional de la etapa siguiente hasta la actualidad.

La crisis de las cajas de previsión (1955-1965)

Luego del derrocamiento militar de Perón (1955), se abrió un escenario de creciente inestabilidad política bajo la continuidad de la ISI. La alternancia entre regímenes dictatoriales y gobiernos *cuasi* democráticos se sostuvo en case a la proscripción del peronismo de la vida política. A pesar de esto, la politización en especial de los jóvenes y de los sectores populares fue un proceso en constante crecimiento, al tiempo que se profundizaba la puja distributiva encabezada por un movimiento sindical cada vez más combativo.

En este marco, el sistema previsional sufre diversas modificaciones, entre las que se destaca la estandarización de los haberes jubilatorios impulsada por el gobierno desarrollista de Frondizi (1958-1962). La Ley N° 14.499/58 determinó que el haber de la jubilación ordinaria sería equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual por cargo,

⁸ *Esta reforma puede ser considerada como el fin del régimen de capitalización colectiva y el comienzo de los regímenes de reparto* (Feldman y otros, 1988:35 citado por Bertín, 2019:35).

oficio o función del afiliado⁹. Este fue el primer avance sobre el elemento más progresivo del sistema previsional impulsado por el peronismo, la distribución vertical de los beneficios. En pos de la igualación en las tasas de sustitución del salario (TSS) de la mayoría de los sistemas, el régimen jubilatorio replicaba en el universo de jubilados las desigualdades existentes en el mercado de trabajo formal.

A su vez, en este período comienzan a despuntar algunos problemas que serán recurrentes en la historia posterior del sistema previsional. En primer lugar, el distanciamiento entre la cobertura legal y la cobertura real: dado el carácter contributivo del régimen previsional, accedían a la cobertura sólo quienes habían realizado aportes durante su vida laboral activa (es decir, los trabajadores pertenecientes al mercado formal de trabajo). En cambio, los trabajadores informales en edad de jubilarse (cobertura legal) no podían acceder a su derecho al no contar con el nivel de aportes suficientes. Este es uno de los problemas que presentan los modelos bismarckianos, donde el alcance del sistema de protección social queda limitado por el devenir del mercado de trabajo. A mayor informalidad, menores niveles de cobertura y mayor desfinanciamiento del sistema. Un fantasma recurrente en la historia previsional argentina.

Asociado a esto, en segundo lugar, emergen las dificultades para alcanzar la autosostenibilidad del sistema: en esta etapa se empiezan a manifestar problemas financieros ante la rápida maduración ocupacional, que provocó que las cajas más viejas y aquellas con niveles de evasión muy altos presentaran déficits primarios. Todos estos factores (82% móvil, ampliación de la brecha entre la cobertura legal y efectiva y rápida maduración ocupacional) fueron poniendo en evidencia la existencia de problemas financieros estructurales, que resultaron determinantes de la reforma implementada por la dictadura militar de Onganía en el año 1968.

⁹ Las cajas afectadas por esta normativa fueron las del personal del Estado, ferroviarios, servicios públicos, bancarios y de seguros, periodismo, navegación, comercio y actividades civiles, industria y trabajadores rurales. Además, si bien la Ley N° 14.499 en 1958 suprimió las escalas para la determinación del haber jubilatorio de la Ley N° 14.370, y en su lugar estableció que los haberes jubilatorios debían representar un porcentaje del salario, lo cierto es que el “82% móvil” sólo se aplicó al segmento 25,26 de salarios más bajo (Bertin, 2019:35)

Reforma del sistema previsional (1966-1975)

Este período es conocido como «Revolución Argentina», que se inicia con el golpe militar de Onganía en 1966, continua con dos golpes palaciegos¹⁰ y termina con el regreso de la democracia en manos del gobierno peronista de Héctor Campora en el año 1973.

Más allá las diferencias entre sus distintos electos de gobierno, esta dictadura intentó dar continuidad a la política industrialista previa, pero combinándola con un fuerte impulso represivo destinado a neutralizar y fracturar al movimiento popular, siempre en el marco de proscripción del peronismo. Sin embargo, la resistencia popular¹¹ fue tan importante que la dictadura terminó retrocediendo paulatinamente en su proyecto, convalidando mejoras distributivas que no estaban en agenda y, finalmente, dando lugar a elecciones en la que pudo participar el peronismo por primera vez después de catorce años (Bona y Paez, 2020:3).

En términos de políticas sociales, la creación del Ministerio de Bienestar Social en el año 1966 (Ley N° 16.956) se planteó como una pieza central y clave en la nueva organización estatal para llevar adelante un supuesto cambio de estructuras sociales, económicas y culturales (Osuna, 2017: 29). En materia previsional se implementó una moratoria para que los empleadores regularizaran las deudas contraídas el sistema¹², pero lo más relevante fue la implementación de una reforma integral y paramétrica del sistema a partir de su centralización administrativa, la imposición de mayores restricciones en el acceso a los beneficios y la fijación de un principio de distribución regresivo.

La centralización del sistema se produjo a partir de la unificación de las doce cajas previsionales existentes en dos regímenes: uno para trabajadores en relación de dependencia y el otro para trabajadores autónomos. Esto supuso una estandarización de las condiciones de acceso, el nivel de beneficios y los mecanismos de financiamiento, que

¹⁰ Levingston (1970-1971) y Lanusse (1971-1973).

¹¹ La alta conflictividad política y social desplegada por la creciente organización popular a través de los sindicatos, el movimiento estudiantil y las organizaciones guerrilleras se expresa (en particular desde 1969) en una serie de puebladas, entre las que se encuentran las conocidas como Cordobazo y el Rosariazo.

¹² “En el año 1967, la recaudación aumentó un 70% en relación al año anterior” (Osuna, 2017: 32).

dejaron de depender del poder de cada sector ocupacional. Además, se uniformizaron las alícuotas de los aportes del trabajador en un 5% y de las contribuciones patronales en un 15% (Isuani, 2008:176). También se unificó la recaudación previsional en manos del Instituto Nacional de Previsión Social (con personería jurídica y autárquico), que luego sería reemplazado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Bertín, 2019:45). A partir de aquí, el sistema previsional asumió una forma menos fragmentaria y discrecional, de mayor uniformidad bajo la órbita estatal¹³.

En este marco, la reforma avanzó sobre los derechos de los trabajadores conquistados previamente. Por un lado, se elevó la edad de acceso al beneficio, fijando que tendrán derecho a la jubilación ordinaria los trabajadores en relación de dependencia que hubieran cumplido 60 años de edad (varones) y 55 años (mujeres); y los trabajadores autónomos que hubieran alcanzado los 62 años (varones) y 65 años (mujeres). Esto supuso una reducción del universo de población con derecho a acceder al beneficio jubilatorio.

En paralelo, se subió la cantidad de años contributivos necesarios para acceder a la jubilación: se debía acreditar treinta años de servicios computables en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el sistema de reciprocidad, de los cuales diez por lo menos deberán ser con aportes, mínimo que se aumentaría en igual número al de años de vigencia de dicha ley, hasta alcanzar treinta. El efecto directo de esta medida fue reducir aún más el universo de trabajadores con posibilidades de acceder al beneficio, implicando una disminución aún más significativa de la cobertura real, sobre todo en el marco del aumento de la informalidad laboral. Esto muestra el carácter desigual de la reforma en tanto excluía a los trabajadores informales, mientras se expandía la cobertura formal para los trabajadores registrados y mejoraba su calidad al incorporar la atención de la salud para adultos mayores con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) (Bertín, 2019:45).

Si bien lo antedicho presenta con claridad el retroceso en materia de derechos que impulsó la reforma de Onganía, su carácter más re-

¹³ Bertín (2019:45) advierte que en esta etapa también se crearon varios regímenes previsionales especiales (con requisitos paramétricos más laxos que los establecidos en los otros regímenes) y que surgieron los regímenes diferenciados para tareas penosas, riesgosas e insalubres.

gresivo se vinculó a la universalización de la lógica de determinación de haberes en función de la historia individual de cada trabajador¹⁴. En efecto, las leyes jubilatorias generales determinaron que el haber jubilatorio debía representar entre el 70% y el 82% de las remuneraciones actualizadas promedio percibidas durante los tres años más favorables dentro de los últimos 10 años de aportes. La movilidad jubilatoria fijada de este modo determinó que la distribución del ingreso entre la población pasiva quedase vinculada directamente a la de la vida activa. Es decir, se sostienen las desigualdades existentes entre los estratos ocupacionales más privilegiados y aquellos con ingresos medios o bajos, abandonando la concepción redistributiva que asumió el sistema previsional durante el peronismo.

En términos financieros, la unificación de las cajas permitió que las cajas jubilatorias más antiguas que presentaban déficit primario lograron recuperar su equilibrio gracias al superávit de las cajas más jóvenes, sin necesidad de ajustar el nivel de haberes. No obstante, esto no resolvió el problema estructural, sino que sólo se ganó tiempo, equilibrando el sistema en el corto plazo. En efecto, la creciente maduración ocupacional combinada con la expansión del sector informal en el mercado de trabajo, auguraban en el mediano plazo la exclusión de amplios sectores de la población de la cobertura jubilatoria y la incapacidad del sistema de autofinanciarse. Aquí se evidencian las debilidades del modelo contributivo: en tanto el sostén financiero depende de las contribuciones salariales, presenta una alta dependencia a los devenires del mercado de trabajo. En efecto, desde mediados de la década de 1960, ya los egresos por prestaciones previsionales superaban los ingresos por contribuciones, generando un escenario deficitario, que se volverá crónico en la próxima década. Los efectos de esta situación también serán visibles en los años subsiguientes con la caída del valor real de las prestaciones, la incapacidad de cumplir con lo fijado por Ley y el colapso financiero del sistema (sólo postergado temporariamente por la recurrencia frecuente a otras fuentes de recursos).

En la primera mitad de la década del setenta se produjeron cambios políticos sustanciales con el retorno de la democracia de la mano del

¹⁴ Si bien la lógica de la movilidad en función de la historia laboral personal de cada trabajador había sido impuesta en algunas cajas jubilatorias durante el gobierno de Frondizi (Ley N° 14.370), a partir de 1968 este principio de determinación de haberes abarca a todo el universo de jubilados por la centralización del sistema.

gobierno peronista de Campora, que luego dio lugar a la tercera presidencia de Perón, una vez que éste retornara del exilio. El nivel de conflictivo social estuvo lejos de apaciguarse, acrecentando la puja distributiva de la mano de reivindicaciones políticas cada vez más aliñadas hacia la izquierda que, incluso al interior de un importante sector del peronismo, consideraban la vía armada como forma de resolución de las profundas contradicciones que atravesaban a la Argentina. La muerte de Perón en el año 1974 recrudeció el panorama. La acción represiva del grupo paramilitar Triple A (Alianza Anticomunista Argentina), financiado por el gobierno de “Isabelita” Martínez y dirigido por el ministro de Bienestar Social José López Rega, dejó un tendal de muertos entre militantes de izquierda, peronistas y no peronistas. Esta lógica político-represiva configuró un escenario donde se acrecentaba la excepcionalidad jurídica y que empezaba a dejar entrever cuál sería la estrategia diseñada por parte del establishment para responder a la conflictividad social existente, a la puja distributiva y a la recurrente restricción externa derivada del propio modelo de la ISI. Esto se expresó con claridad a partir del golpe de Estado de 1976.

La reforma neoliberal del sistema previsional durante la valorización financiera

La última dictadura militar (1976-1983) aplicó el terrorismo de Estado como estrategia de disciplinamiento social para desarticular la resistencia y organización popular y, de ese modo, dismantelar la ISI y las conquistas sociales obtenidas por los trabajadores bajo ese modelo. Se impuso un nuevo patrón de acumulación bajo la modalidad de la valorización financiera, que transformó estructuralmente a la sociedad argentina (Basualdo, 2016).

Este proceso se profundizó con las reformas neoliberales impulsadas por las gestiones menemistas en la década del noventa. En efecto, la creciente desindustrialización supuso la quiebra a una gran cantidad de empresas, amplificando los alcances del proceso de concentración y extranjerización del capital. A la vez, se expandió la fenomenal transferencia de ingresos desde los trabajadores y sectores populares hacia el capital concentrado. Esto se expresó en la sobreexplotación de los trabajadores en el mercado de trabajo con el impulso de la flexibiliza-

ción y la tercerización laboral, que supusieron la pérdida de los derechos conquistados décadas antes por el movimiento obrero. A la vez, esta ofensiva del capital sobre el trabajo se expresó en la caída del salario real, el incremento de la informalidad laboral y la desocupación. Amplias franjas de la población quedaron bajo la línea de la pobreza y la indigencia, profundizando las problemáticas asociadas a este nivel de vulnerabilidad social.

Nada de esto hubiera sido posible si no se transformaban las bases estructurales del Estado a partir de la sanción de las leyes de Reforma del Estado (N° 23.696/89) y Ley de Emergencia Económica (N° 23.697/89). En efecto, para poder implementar su estrategia económica (ajuste/shock neoliberal) alineada con el Consenso de Washington, el gobierno de Menem necesitaba disminuir el peso cuantitativo del sector público y debilitar su capacidad y voluntad de intervención y regulación (Rappoport, 2000:987-993). En este marco, las políticas sociales también sufrieron importantes transformaciones. En sintonía con el establecimiento del nuevo modelo económico neoliberal, a lo largo de este período fueron recurrentes los recortes del gasto social (nunca recupera su nivel previo) bajo programas de ajustes presupuestarios, que se proponían - sin éxito- resolver las sucesivas crisis económico-financieras. En paralelo, se produce un viraje en el sentido de la política social, que se desplaza desde el “bienestar social” (mejorar el estado de satisfacción familiar) a la “asistencia social” bajo un contexto expansión de la pobreza e indigencia en magnitudes desconocidas antes de los años ochenta. Es decir, la política social se concibe como una política de subsidios hacia sectores de la población excluidos del sistema producto del alto desempleo, la precariedad laboral y la redistribución regresiva de la renta. (Halperin *et al*, 2008: 86-94).

Con fines de obtener una mayor precisión analítica respecto del desarrollo del sistema previsional durante este período, se describirán a continuación tres etapas diferenciadas.

Reforma regresiva bajo el Terrorismo de Estado (1976-1982)

En el marco del terrorismo de Estado, con la profunda represión a la clase trabajadora, la dictadura militar logra desarticular a los sindicatos como interlocutor social del sistema de previsión y salud (Rulli, 2008:17). A la par, el congelamiento de los salarios en un contexto de

alta inflación disminuyó el poder adquisitivo de remuneraciones y jubilaciones (asociadas por la movilidad jubilatoria directamente a los salarios). Entre 1975 y 1976, el valor real de los beneficios cayó un 45% y la posición relativa de los jubilados en la distribución del ingreso empeoró en una magnitud sin precedentes.

En este marco, en el año 1980 se produjo una reforma previsional profundamente regresiva, que reemplazó como forma de financiamiento del sistema al esquema de contribuciones patronales con la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grava el consumo y, por ende, reviste un carácter sumamente regresivo. De esta forma, los costos del financiamiento de la seguridad social quedaron a cargo del conjunto de los trabajadores, quienes destinan una mayor proporción de sus ingresos a pagar el IVA. En definitiva, se transfirió ingresos desde las capas medias y bajas hacia los sectores económicos concentrados, que obtuvieron un mayor margen de rentabilidad por medio de la reducción de los costos salariales. Los más perjudicados con esta reforma fueron los trabajadores del sector informal, dado que debían financiar el sistema aun sin poder acceder efectivamente a los derechos jubilatorios.

En estos años los problemas financieros del sistema se profundizaron notablemente producto del estancamiento del mercado de trabajo formal, la mayor evasión impositiva y la menor recaudación por la eliminación de las contribuciones patronales. También comienza a notarse el efecto del envejecimiento poblacional: “la relación activos/pasivos comenzó a sufrir modificaciones: entre 1960 y 1980 la población mayor de 65 años se duplicó, mientras que la población total creció un 40 % (Rulli, 2008:18).

En suma, en este período se consolidó la desigualdad intra e intergeneracionales, poniendo fin al principio de justicia distributiva sobre el que todavía se sostenían algunos de los componentes del sistema previsional (cobertura, distribución de derechos y forma de financiamiento). A su vez, se profundizó el desequilibrio financiero del sistema dada su mayor dependencia de las transferencias fiscales no contributivas, que lo volvieron extremadamente vulnerable ante la caída de la recaudación¹⁵. Estas debilidades estructurales son las que llevan al co-

¹⁵ En efecto, en el año 1981 el déficit previsional primario había alcanzado el 60% de los gastos totales (Arza, 2009:xx)

lapso financiero del sistema previsional argentino, que se produce ya en democracia,

Colapso durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989)

La política económica del gobierno democrático de Alfonsín estuvo condicionada por los cambios estructurales impuestos por la dictadura militar. El exponencial incremento de la deuda externa (pública y la privada, estatizada con Cavallo) generó un déficit fiscal creciente, que se vio profundizado por la crisis latinoamericana de la deuda externa y la caída de los precios de los commodities (cereales y carne) en el plano internacional. A la vez, la desindustrialización, la reprimarización productiva y la concentración económica transformaron la estructura del mercado de trabajo, afectada por el deterioro de sus principales indicadores. Asimismo, la distribución funcional del ingreso sostuvo su regresividad en el marco de la caída de la participación de los asalariados en el PIB. En este contexto, el estancamiento económico se tradujo en fuertes disputas por el excedente, que se trasladaron a precios escalando el problema inflacionario al punto de culminar en la crisis hiperinflacionaria del año 1989, que terminó obligando a Alfonsín a anticipar las elecciones.

En el plano previsional, el gobierno intentó solucionar los problemas financieros y revertir el cariz regresivo del sistema reestableciendo las contribuciones patronales. Sin embargo, se siguió dependiendo fuertemente de la inyección de recursos fiscales por medio de la transferencia de ingresos del programa de asignaciones familiares y de la creación de nuevos impuestos sobre el gas, la electricidad y la telefonía (en 1990 representaban la tercera parte de los ingresos del sistema). Aun contando con estas fuentes de recursos, persistió el déficit previsional. Frente a esto, el gobierno terminó apelando a la suba de años contributivos y comenzó a manejar como variable de ajuste la aplicación de la movilidad jubilatoria. Esto último disparó una oleada de juicios y sentencias judiciales en contra del Estado, a los que tampoco se pudo responder. Finalmente, se decretó la Emergencia Previsional (1986) como forma de congelar las demandas legales y la ejecución de las sentencias en contra del Estado. También se estableció un nuevo

mecanismo de cálculo de haberes, que buscó homogeneizar la distribución de los beneficios, pero no implicó una mejoría en los haberes.

En definitiva, hacia fines de la década del ochenta, la expansión de la informalidad laboral, evasión fiscal y el envejecimiento población generaron una creciente fragilidad financiera del sistema previsional, que terminó provocando el retraso en el pago de los beneficios y una pérdida del valor real de los haberes jubilatorio erosionados por la inflación: entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron 36% en términos reales, y un 21% adicional entre 1987 y 1989 (Arza, 2009:21). Esto supuso una brusca caída en el nivel de vida de los jubilados. En este marco, como en otras áreas, se fue socavando la credibilidad del conjunto de la población sobre el sistema público, generando el consenso social necesario para que, unos años más tarde, la reforma neoliberal avanzara sobre el régimen previsional.

La reforma neoliberal del sistema previsional (1990-2002)

A lo largo de la década del noventa, las transformaciones en materia previsional fueron sumamente relevantes y trastocaron los pilares sobre los que se sostenía el sistema hasta el momento. Esto fue posible en el marco del desgaste que venía evidenciando el régimen jubilatorio desde mediados de los '70, con problemas de financiamiento crónicos agudizados por la regresividad de las sucesivas reformas, la persistente informalidad laboral, la evasión impositiva y el envejecimiento poblacional hasta alcanzar su máximo punto crítico a fines de los '80. En este marco, el sistema previsional público terminó evidenciando su incapacidad para cumplir eficazmente con la cobertura, sufriendo una creciente pérdida de credibilidad. Sólo así la ofensiva neoliberal logró instalar que la ineficiencia e insostenibilidad del sistema devenían de su carácter “público” y de la solidaridad intergeneracional como lógica distributiva.

En este marco, el gobierno impulsó una reforma sin precedentes a partir de la sanción de la Ley N° 24.241/1993. Básicamente, se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) de carácter mixto, en tanto hacia convivir al régimen público de reparto (bajo la ANSES) con uno de capitalización individual (administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las

Compañías de Seguro de Retiro (CSR), en su mayoría privadas y vinculadas entre sí). Si bien las reformas más regresivas siempre habían apuntado contra la lógica de solidaridad intergeneracional, sólo en 1994 se logró imponer como “solución” al déficit estatal la privatización de parte de la seguridad social. A su vez, se incrementaron las edades requeridas para jubilarse: 65 años (varones) y de 60 (mujeres) y se elevó de 22 a 30 años la cantidad de años necesarios de aportes para poder jubilarse.

Ahora bien, la conformación de un sistema mixto supuso que una porción de los aportantes del régimen público pasase al régimen de capitalización privada administrado por las AFJP. Detrás del supuesto objetivo de reducir el gasto público, el traspaso redundó en una generación de recursos destinados hacia las AFJP, que sólo debían ahorrar obligatoriamente el 50% de los aportes recibidos, pudiendo volcar al mercado financiero los fondos restantes. Mientras esto supuso una fuente de negocios financieros importante para el sector privado, en los hechos operó como una forma de desfinanciamiento del sector público. Sobre la base de la población activa que pasaba al régimen privado, el Estado debió remunerar a las AFJP los fondos que había percibido previamente de forma gratuita.

En igual sentido, el Estado asumió el pago de los haberes del sistema público y también de una porción de los haberes del sector privado, mientras sufría la caída de sus afiliados/aportantes. En efecto, en el régimen de reparto los haberes se componían de tres tipos de prestaciones, todas a cargo del Estado¹⁶. En cambio, en el régimen de capitalización, se financiaban en una parte con recursos públicos¹⁷ y en otras con fondos privados¹⁸.

Si bien el traspaso entre ambos regímenes se basaba en la supuesta opción libre de los aportantes, en la práctica existió una clara asimetría en los mecanismos que facilitaban la “opción” entre regímenes. Mientras los nuevos afiliados tenían un tiempo acotado para formular por escrito su elección del sistema de público, la afiliación al régimen de

¹⁶ Prestación Básica Universal (PBU) Prestación Compensatoria (PC) Prestación Adicional por Permanencia (PAP).

¹⁷ PBU + PC, ambas a cargo del ANSES.

¹⁸ Haber por Capitalización (HC), estimado de acuerdo a la capitalización de los fondos de sus afiliados.

capitalización individual se realizaba de manera. En cuanto a los mecanismos de traspaso una vez ya afiliados, el pasaje al régimen de reparto sólo fue posible en los dos años posteriores a la reforma, dejando sin efecto esta opción posteriormente. En cambio, no se fijaron límites temporales al traspaso hacia las AFJP. Esta fue una de las tantas maneras en que se benefició al régimen de capitalización en detrimento del sistema jubilatorio público.

El aspecto más significativo de esta reforma fue el trastocamiento de la lógica de solidaridad intergeneracional como principio constitutivo del sistema. La capitalización individual suponía que el afiliado, luego de abonar importantes comisiones, depositara sus aportes a una cuenta para que las AFJP colocaran una porción de ellos en el mercado financiero bajo promesa de acrecentarlos. La prestación que pagaban las AFJP tenía múltiples inconvenientes: el monto a recibir estaba indefinido hasta el momento del retiro; se sustraía una parte importante de los aportes en concepto de comisiones; y el fondo se capitalizaba con el rendimiento de las inversiones financieras de las AFJP, volcadas principalmente en títulos públicos (de fuerte volatilidad ante crisis financieras).

En suma, la reforma de 1994 supuso un fuerte drenaje de aportes desde el sector público hacia las AFJP, que debilitó el régimen de reparto al trastocar la relación entre aportantes/beneficiarios. A la par, el Estado continuó pagando parte del haber jubilatorio de los afiliados a las AFJP (abonaba la inmensa mayoría de los beneficios previsionales vigentes); asumió los pasivos vigentes, liberando a las AFJP de solventar un esquema de transición con los fondos recibidos; además les garantizó rentabilidad bajo diversos mecanismos¹⁹.

La fragilidad financiera del sistema previsional se profundizó también con la aplicación, a partir de 1993, de una serie de fuertes reducciones en las alícuotas de las contribuciones patronales, que pasaron

¹⁹ Si la AFJP superaba su rentabilidad promedio, el excedente se depositaba en un fondo de fluctuación que, en cambio, cuando los resultados eran inferiores al promedio, el Estado debía encargarse de completar la diferencia. A su vez, el Estado pagaba los retiros transitorios por invalidez en caso de quiebra de una AFJP; el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que optasen por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las Compañías de Seguro de Retiro (CSR); el pago de un haber mínimo cuando, cumplidos los requisitos, el haber total fuese inferior al mínimo legal y los jubilados quisieran acogerse a este beneficio.

del 33% en 1993 a 17,8% en 2002²⁰. Esta tendencia se agudizó con la sanción de la Reforma Laboral (Ley 25.250/00), que preveía para el caso de los nuevos puestos de trabajo una reducción adicional de entre 33% y 50%, según el trabajador. Esto impidió alcanzar un nivel de ingresos previsionales que posibilite un incremento sustantivo y sustentable de los haberes de la población pasiva. A su vez, para sustituir la reducción de aportes y contribuciones se apeló a la recaudación de impuestos específicos (servicios de gas y teléfono, bienes personales, bienes fuera del proceso productivo, renta, petróleo, cigarrillos) y a distintas asignaciones presupuestarias. Esto generó un cambio en el esquema de financiamiento del sistema de reparto: mientras en el año 1990 los aportes y contribuciones explicaban el 75% de los recursos totales del régimen previsional público, en el 2000 lo hacían en tan sólo un 30% y el 70% restante lo cubrían los impuestos. En definitiva, la reducción de los aportes patronales y su sustitución por impuestos al consumo supuso una transferencia de ingresos desde el conjunto de los trabajadores hacia los sectores empresarios; a la par, profundizó las dificultades de autosostenibilidad del sistema previsional. En el año 2000 los mayores determinantes del déficit previsional fueron la transferencia de fondos al sistema de capitalización y la reducción de las contribuciones patronales: en conjunto, explicaban 87,5% del déficit previsional (equivalente a 3,3% del PIB) (Cetrángolo y Grushka, 2004:15).

Otro factor explicativo resulta de la transferencia de las cajas provinciales a la Nación²¹. De no haberse producido esta transferencia de recursos (tanto en materia de recaudación como de rebaja de aportes y contribuciones), el déficit financiero del sector público, característico de la década pasada, se hubiese reducido del 2,8 % al 0,5% del PIB en el período 1994-2000 (CENDA, 2008:9). Todas estas políticas profundizaron el desfinanciamiento del sistema previsional público provocado por factores más estructurales presentes en esta etapa, como las transformaciones regresivas del mercado de trabajo y la tendencia de más largo plazo al envejecimiento poblacional.

²⁰ Los aportes de los trabajadores al sistema casi no fueron alterados durante todo el período.

²¹ En 1994 se inicia la transferencia de las cajas provinciales hacia la Nación, que se da en 2 etapas: (1994-1996) traspaso de las cajas correspondientes a 11 provincias; y (1999-2003) armonización de 5 cajas provinciales (régimen de aportes y contribuciones, requisitos de acceso a las prestaciones).

El análisis de los principales indicadores previsionales durante los catorce años en que el sistema previsional mixto se desarrolló en nuestro país, permite demostrar que los argumentos neoliberales a favor de la reforma de 1994 nunca se cumplieron. Si se analiza la evolución de los beneficiarios como porcentaje de la población de 65 años y más, se observa que la cobertura real se redujo significativamente: entre 1992 y 2002, el porcentaje de cobertura pasó de 84,4% a 73,4% en los varones y de 73,9% a 67% en las mujeres. (Arza, 2009:29). También se observa un marcado crecimiento de la desigualdad del sistema: entre 1989 y 2002, el haber jubilatorio medio creció un 6,9%, mientras que el haber jubilatorio mínimo cayó un 51,5%. Esto supone una ampliación de la brecha existente entre la jubilación mínima y la media, profundizando una distribución regresiva dentro del universo de los jubilados. Asimismo, se llevaron adelante un conjunto de medidas con el objetivo de producir un mayor distanciamiento entre los haberes previsionales y los ingresos de los activos (caída en la tasa de sustitución)²².

En esta etapa también se registró una caída en la afiliación y un elevado incumplimiento en los aportes al sistema en el marco del deterioro del mercado de trabajo (con tasas de desocupación y subocupación superiores a dos dígitos). La flexibilización laboral y la precarización del empleo implicó la expansión de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios. Entre 1994 y 2002, la cantidad de aportantes totales se redujo un 6,9% (en especial, los trabajadores autónomos). También el régimen de monotributo, desde que comenzó a registrarse en noviembre de 1998 presentó, año tras año, una caída sostenida en la cantidad de aportantes. En este marco, se redujo la proporción de los aportantes respecto de los trabajadores ocupados: mientras en 1994 los varones aportantes representaban al 50,5% de los ocupados, en 2002 sólo lo hacían en un 40,1%; en el caso de las

²² Las medidas impulsadas en este sentido fueron múltiples: 1) se omite la cláusula (Ley 18.037, artículo 45, inciso b) que estipulaba promediar los tres años con mejor remuneración para el cálculo del haber, por ende ahora se incluían eventuales períodos con ausencia de aportes, que reducían necesariamente la base del haber; 2) se emplea utiliza el Aporte Medio Previsional Obligatorio (promedio de aportes personales de los trabajadores en actividad) para limitar la determinación de los haberes; 3) luego, en el año 1995, se determina que la movilidad y el haber mínimo se definirán por la ley de presupuesto; 4) se sustituye el AMPO por el Módulo previsional (MOPRE), como unidad de referencia cuyo valor quedaría limitado según las posibilidades presupuestarias del sector público (Fraschina *et al.*, 2021:16).

mujeres, esta relación pasó de 48,4% a 42% en igual período (Arza, 2009: 29). En definitiva, el nuevo sistema previsional, por su carácter excluyente en el marco de un mercado de trabajo con alta desocupación e informalidad estructural y en un contexto de envejecimiento poblacional, puso en evidencia la insustentabilidad del sistema.

En conclusión, lejos de propulsar el crecimiento económico y el mejoramiento de los haberes de los jubilados, la reforma neoliberal del régimen previsional tuvo consecuencias marcadamente negativas para los ingresos del Estado y regresivas para la clase trabajadora en su conjunto. En cambio, los grandes ganadores fueron el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, que se vieron altamente beneficiados por la proliferación de negocios asegurados a partir del flujo de fondos captados por las AFJP.

Hacia fines de la década del noventa, la crisis final de la valorización financiera provocó un profundo colapso social y la profundización de la desocupación, la pobreza y la indigencia en un contexto en el que los índices ya eran sumamente elevados. En este contexto, la crisis del régimen de convertibilidad puso en evidencia la fragilidad financiera del sistema previsional. En el año 2001, los jubilados del régimen de reparto sufrieron un recorte del 13% en sus haberes y los afiliados del régimen de capitalización padecieron una contracción en sus fondos (las AFJP habían sido “inducidas” por el Estado a aumentar su tenencia de bonos públicos, como forma de suplir las crecientes restricciones al endeudamiento del Estado en el mercado internacional de capitales) (Arceo *et al*, 2011:152). Ante el default de la deuda pública, el gobierno anunció que las AFJP recibirían el mismo tratamiento que otros tenedores de bonos nacionales o internacionales en el proceso de reestructuración de la deuda pública. Para evitar una reducción drástica del valor de la cuota, y consecuentemente, del beneficio de los trabajadores prontos a jubilarse, se las autorizó a contabilizar los papeles en default a valor nominal y permitir, posteriormente, su contabilización a “valores técnicos”. Esto permitió sortear parte de los efectos negativos del default sobre las generaciones prontas a jubilarse, así como también una eventual escalada de juicios contra el Estado y/o las AFJP (Arza, 2009:35).

La debilidad del sistema previsional en un escenario de crisis se expresó en un rendimiento negativo de las colocaciones de las AFJP y, por ende, sus afiliados debieron afrontar, por el mecanismo de contri-

bución definida, el riesgo de inversión. A su vez, la falta de movilidad jubilatoria implicó que el afiliado asumiera el riesgo inflacionario. También las dificultades de permanecer en el mercado formal de trabajo y, por ende, en el sistema previsional, se convirtieron en un problema exclusivamente individual (Arza, 2009). De este modo, se excluyó a amplias franjas de población del sistema y se profundizó la brecha entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades distributivas. Esto evidenció la necesidad de contar con un sistema previsional basado en la solidaridad intergeneracional y con mecanismos capaces de paliar los efectos regresivos presentes en el elemento contribucionista que, en un contexto de crisis del mercado formal de trabajo, libró a amplias capas de la población en un estado de desprotección total.

El sistema previsional durante los ciclos kirchneristas (2003-2015)

Luego del colapso del régimen de convertibilidad a fines de 2001, bajo un escenario social convulsionado por intensas pugnas sociales, se abre una etapa de disputa entre distintos estratos sociales y fracciones del capital por la definición de rumbo que debía tomar el nuevo esquema económico y de la nueva forma que asumiría el Estado (CIFRA, 2015). La crisis social y de legitimidad política derivaron en el adelantamiento de las elecciones el año 2003, que culmina ganando Néstor Kirchner. A partir de ese momento, se inició un largo ciclo de crecimiento económico basado en la expansión de la demanda interna (y también de las exportaciones), que permitió desplegar un proceso de ampliación de derechos hacia amplias franjas de la población²³. La conducción de este proceso bajo los gobiernos kirchneristas, supuso una significativa transformación en la direccionalidad de las políticas sociales (y previsionales).

²³ *“La economía argentina creció a tasas anuales sumamente elevadas en términos históricos e internacionales, no solamente considerando el PIB sino también la ocupación de mano de obra, ya que durante este período se crearon más de cuatro millones de puestos de trabajo.”* (Arceo et al, 2010:17)

Hacia una recomposición del sistema previsional (2003-2007)

En el marco de la recuperación de los niveles de empleo y de los salarios reales, entre 2003 y 2008 el diseño de la política previsional buscó revertir los resultados negativos de las décadas previas y expandir los recursos genuinos del sistema (Fraschina *et al*, 2021:20). En efecto, en estos años se produjo una expansión en la cantidad de aportantes al sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIJYP), que pasó de poco menos de 5 millones de aportantes en 2002 a 8 millones en 2008. Este proceso estuvo vinculado no sólo a la fuerte expansión del empleo registrado - que creció a una tasa anual acumulativa del 8,6% durante esos años- sino también a la implementación de las Moratorias Previsionales (2004-2006)²⁴, que permitieron mejorar la base contributiva del sistema previsional. A la vez, las moratorias implicaron una significativa ampliación de la cobertura real del sistema al incluir a los trabajadores precarios, informales y desempleados, excluidos de este beneficio durante la década previa cuando fueron subsumidas en la desocupación y la precariedad laboral. Esta política incorporó y reconoció como sujetos de derecho a personas con trayectorias y condiciones laborales diferentes a aquellas para las que el sistema previsional había sido ideado (Lijterman, 2019:5). Sumado a esto, la Ley de Traspaso a Reparto (N° 26.222/07)²⁵ posibilitó a los trabajadores afiliados a las AFJP regresar al sistema estatal. Muchos utilizaron esta opción ante los magros resultados del sistema de capitalización: entre 2002 y 2008, los aportantes al sistema de reparto crecieron un 318% y sólo un 20% en el régimen privado.

La expansión en el nivel de aportantes estuvo acompañada por un crecimiento en el número de beneficios: pasaron de poco más de 3 millones en 2002 a casi 5 millones en el 2008. Si bien ambos indicadores mejo-

²⁴ La Ley de Prestación Previsional Anticipada (N° 25.994/04) alcanzó a los que cumplieron la edad mínima jubilatoria durante 2004 (se prorrogó en 2006). Luego, se complementó esta medida al regularizar los aportes no declarados anteriores a septiembre de 1993, en 60 cuotas y con un interés bajo (Resolución N° 254/06). Esta vez no se fijaron requisitos de edad, se incluyó a todos los trabajadores (con o sin deudas anteriores al 30/09/93) y se le dio un carácter “permanente” (cualquier con edad para jubilarse, podía ingresar al régimen y acceder al beneficio). Por su parte, la AFIP reabrió la moratoria de autónomos y monotributistas que adeudaban aportes.

²⁵ Para ejercer esa opción tendrían 180 días cada cinco años. A su vez, quienes se incorporaban al mercado laboral y no ejercieran ninguna opción, pasarían al sistema de reparto. Los afiliados a las AFJP (mujeres + 50 años y varones + 55 años) con aportes menores a \$ 20.000 podían pasar al régimen público, que les aseguraba la mínima.

raron, la expansión de los aportantes fue mayor²⁶, mejorando la sustentabilidad del régimen público en el mediano plazo. A la par, se recuperó el poder de compra de los haberes jubilatorios, bajando la incidencia de la pobreza (y la indigencia) entre los titulares de prestaciones contributivas (Fraschina *et al*, 2021:22). Si bien las subas se focalizaron primero en el haber mínimo²⁷, luego fueron acompañados por sucesivas actualizaciones de los haberes superiores, aunque a tasas más reducidas. Mientras el haber real mínimo subió un 102,5% entre 2002 y 2008, el haber real medio lo hizo sólo en un 5%, reduciendo la desigualdad al interior del sistema jubilatorio. En efecto, el peso del haber mínimo sobre el haber medio pasó de 46% en el 2002 a 90% en el 2008 (muy por encima del 56% promedio durante la convertibilidad)²⁸.

En este período mejoró la sustentabilidad financiera del sistema público al aumentar tanto los ingresos tributarios como los provenientes de los aportes y contribuciones²⁹, producto del mayor nivel de actividad, la expansión del trabajo formal y el incremento de las alícuotas de las contribuciones patronales (en el 2001/2002 pasaron de 17,7% a 23,4%) (valor inferior al 33% de comienzos de los '90).

Grandes transformaciones (2008-2015)

En el año 2008 se abre una nueva etapa en la Argentina. En el marco de la grave crisis financiera internacional, se produce el recambio gubernamental dentro del kirchnerismo con la asunción de Cristina Fernández de Kirchner. El conflicto con las patronales agrarias ese mismo año constituye un punto de inflexión a partir del cual el hostigamiento del poder económico fue persistente y sistemático. En los

²⁶ El cociente aportantes/beneficios se elevó de 1,46 en 2002 a 1,61 en 2008.

²⁷ Luego de permanecer congelado en \$ 150 por más de una década, el haber mínimo se ajustó en 12 oportunidades en sólo 5 años. En este período, se incrementó en más de un 410% y alcanzó el monto de \$770. La jubilación mínima real no sólo recuperó lo perdido tras la devaluación de la moneda, sino que en 2008 fue un 54% superior al promedio registrado durante el régimen de convertibilidad (1991-2001).

²⁸ Esto se explica por la suba focalizada de la jubilación mínima y por el ingreso masivo de nuevos beneficiarios con la mínima por la moratoria previsional y jubilación anticipada, que redujeron los haberes medios del sistema.

²⁹ *"En este contexto, las contribuciones a la seguridad pasaron de representar el 3,1% del PIB en 2002 al 5,3% del mismo en 2008."* (Arceo *et al*, 2010:184)

años que siguieron, se aceleró la fuga de capitales y los giros de utilidades y dividendos al exterior, afectando el balance de pagos de la economía argentina y contribuyendo significativamente a conformar un escenario de “restricción externa”. Bajo este contexto, se produce una modificación en la naturaleza política del gobierno a partir de su decidida reacción para impedir que los sectores dominantes lo subordinen a sus intereses, desplegando una estrategia de construcción de hegemonía consolidando su alianza con los sectores nacionales y populares (CIFRA, 2015).

En este marco, y en respuesta al escenario de crisis internacional, el gobierno nacional puso en práctica un conjunto de instrumentos y medidas de política macroeconómica y productiva con el fin de asegurar el financiamiento del sector público, mantener el superávit comercial, preservar los niveles de actividad y sostener el nivel de empleo. En este marco, se produce una serie de cambios significativos en materia de seguridad social, que - si bien presentan una línea de continuidad con lo llevado adelante en los años previos- suponen transformaciones estructurales respecto al rol del ANSES, el diseño del sistema de seguridad social y, fundamentalmente, del sistema previsional.

Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) (Ley N° 26.425/08):

Respecto a esto último, en el año 2008 se produce la reestatización del sistema jubilaciones, quizás la medida más importante en relación a la recuperación de autonomía y soberanía estatal durante la posconvertibilidad. La unificación del sistema en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) - financiado a través del sistema solidario de reparto- garantizó a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización una idéntica cobertura y tratamiento que sus pares del régimen público. A su vez, el traspaso de la cartera de inversiones de las AFJP al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) determinó que la ANSES sólo podría invertir estos activos de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social (quedando prohibida la inversión de los fondos en el exterior).

Esto significó un giro de 360 grados respecto al esquema establecido por la reforma previsional neoliberal de 1994. Por un lado, se

trató de una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores (activos y pasivos), en tanto permitió recuperar la lógica de solidaridad intergeneracional como principio estructurante del sistema. Por otro lado, el Estado recuperó el control sobre los recursos que habían sido drenados hacia las AFPJ, eliminando la intermediación financiera y reorientando los aportes de los trabajadores de capitalización a sistema público unificado cuyo fin principal es garantizar el derecho a una jubilación o pensión digna al conjunto de la población (y no la especulación financiera privada).

Este cambio de objetivos se hizo evidente en el marco de la crisis internacional de 2008/2009. La reestatización del sistema previsional permitió sostener el incremento de los ingresos por la seguridad social, incluso bajo este escenario desfavorable que provocó la caída del nivel de actividad local. La creación del SIPA implicó un flujo anual de financiamiento adicional estimado entre \$ 12.000 millones y \$ 14.000 millones (entre aportes de los trabajadores y contribuciones patronales), recursos que antes se dirigían al esquema de capitalización individual (Arceo *et al*, 2010:165)³⁰.

Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) (Decreto 897/07):

A su vez, el traspaso de la cartera de activos administrados por las AFJP al FGS (por una suma cercana a los \$ 80.000 millones) abrió la posibilidad utilizar dichos fondos para la financiación de inversiones de largo plazo para el desarrollo del país y también para llevar a cabo políticas anticíclicas ante escenarios de crisis. Desde ese entonces, el FGS reviste una importancia estratégica para la política económica nacional en varios sentidos. No sólo se trata de una fuente de financiamiento del Estado que mejora la sustentabilidad del sistema previsional, sino que también posibilita el apuntalamiento de políticas sociales o de estrategias de desarrollo económico. Sumado a esto, dado que el FGS supuso la adquisición de acciones en 44 empresas productivas, de servicios y financieras (en las que las AFPJ habían invertido), otorgó al Estado la capacidad de intervención en la economía real a

³⁰ “El aumento de las contribuciones como consecuencia de la reestatización del sistema de AFJP permitió suplir el menor incremento que registraron los ingresos tributarios (fondos específicos destinados a la ANSES de los siguientes impuestos: ganancias, IVA, combustibles, monotributo y cigarrillos) que se expandieron sólo 15,4% en términos nominales como consecuencia de la contracción del nivel de actividad.” (Arceo *et al*, 2010:185-186).

través de la intervención de los directorios de empresas de distintos sectores estratégicos hasta la actualidad. Esto supone no sólo la posibilidad de influir en las decisiones que marcan el rumbo de las empresas sino también la de acceder a información clave de los sectores en los que éstas operan (en muchos casos inaccesibles de otro modo), lo que brinda al Estado nacional una mayor capacidad de planificación y gestión de sus políticas sectoriales.

La forma de administración de los fondos del FGS resultó ser un tema controversial desde un comienzo, pero adquirió especial relevancia cuando en el año 2016 el gobierno de Cambiemos planteó financiar la denominada “Reparación Histórica” (Ley N° 27.260/16) con recursos de las utilidades del FGS y, si fueran insuficientes, con la venta de sus activos. Si bien este nos es tema de este capítulo, vale advertir que el FGS resulta una fuente de financiamiento estratégica, que otorga autonomía de recursos al Estado nacional en el mediano y largo plazo, por lo que ninguna política debería tender a su descapitalización. Es decir, sólo deberían ser utilizadas como fuente de recursos para recomponer los ingresos de los jubilados las disponibilidades existentes del FGS, de modo de preservar su cartera de activos.

Durante la crisis internacional (2008/2009), el fondo del FGS se pensó como una solución ante la inexistencia de financiamiento para los sectores productivos y para políticas públicas tendientes a sostener el superávit comercial, preservar los niveles de actividad y sostener el nivel de empleo. Siguiendo a Arceo et. al (2010:166-173), alrededor de \$950 millones se destinaron al financiamiento de planes en cuotas para la compra de electrodomésticos de línea blanca y automóviles OKm y también de créditos hipotecarios a tasas subsidiadas. Si bien esto posibilitó la reactivación del consumo y la actividad comercial, no logró reactivar la producción por problemas de oferta. Además, al tratarse de productos con alto componente de piezas importadas, supuso un bajo impacto sobre la demanda agregada doméstica y supuso un mayor déficit de la balanza comercial. Otra parte estuvo destinada al financiamiento de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) - un sector clave para sostener el nivel de empleo-, a través de colocaciones realizadas por el FGS a tasas subsidiadas (\$ 900 millones, a una tasa anual fija del 11%). Otra inversión muy relevante estuvo dirigida a la terminación de las centrales termoeléctricas M. Belgrano y Timbúes (US\$ 251 millones). También se destacó el préstamo de US\$70 mi-

lones para financiar la producción de un modelo nuevo otorgado a la filial local de la empresa General Motors, que se encontraba en riesgo ante la profunda reestructuración de su casa matriz en EEUU en el marco de la crisis internacional. En los hechos se trató de un “salvataje” realizado por el Estado nacional para sostener la producción automotriz y la fuente de empleo de más de 2500 trabajadores altamente calificados.

Movilidad Previsional (Ley 26.417/08)

Otra medida fundamental en materia previsional implementada en el año 2008 fue la sanción de la Ley de Movilidad, que fijó un sistema automático y permanente de actualización de los haberes previsionales. Esto implicó un importante avance para el conjunto de los trabajadores pasivos, en tanto la evolución de sus ingresos dejó de depender de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

Este esquema fijaba dos ajustes anuales (marzo/septiembre) en base a la evolución de un índice, cuya fórmula contemplaba en un 0,5 la variación de los salarios³¹ y en un 0,5 la variación de los recursos tributarios por beneficiario. Es decir, la evolución de las jubilaciones y pensiones quedó “atada” tanto a las mejoras salariales que puedan obtener o no los trabajadores activos como a los niveles de recaudación de la ANSES. Como este indicador contemplaba la variación de precios, no garantizaba *per se* el mantenimiento del poder de compra de los haberes jubilatorios. En los hechos, la aplicación del índice de Movilidad (hasta su modificación en mar-18 bajo la gestión de Cambiemos) supuso incrementos reales en los haberes. Entre 2008-2015, la jubilación mínima real creció un 24,1%, mientras el SMVM real se mantuvo estable. Esto permite afirmar que la fórmula de movilidad permitió mejorar el poder de compra de los haberes en esos años, aún con un escenario de estancamiento de salarios bajo un contexto inflacionario. Esto se explica por la incidencia de la recaudación sobre el índice. Otro aspecto a destacar es que, a diferencia de la política implementada durante el gobierno de Néstor Kirchner tendiente a reducir

³¹ Se consideran el Índice General de Salarios (IGS- INDEC) y el Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables (RIPTE), seleccionando al que registre un mayor crecimiento en el período. Mientras el primero incluye –entre otras– la remuneración promedio de los trabajadores no registrados, el segundo sólo fija los salarios de los empleados públicos incluidos en el régimen de previsión social.

la desigualdad al interior del sistema, la fórmula de movilidad se aplicó de igual forma sobre la jubilación mínima que sobre la máxima, por lo que durante este período se mantuvo invariable la brecha entre ambos (14% haber mínimo/haber máximo).

Plan de Inclusión Previsional (Ley 26.970/14):

En el año 2014, el gobierno nacional implementó un nuevo plan de inclusión previsional, que tuvo vigencia hasta octubre de 2016 y que generó alrededor de 900 mil nuevas jubilaciones. Con este programa, el gobierno nacional continuó en el camino iniciado con las moratorias previsionales, pero en esta etapa buscó garantizar la cobertura universal de la población en edad jubilatoria. En efecto, en el año 2015 se alcanzó una tasa de cobertura superior al 90% de las personas en edad de jubilarse (65 años o más) (en el 2002 era tan sólo de 65%).

Otro aspecto a destacar es el cambio del perfil de género que asumió la estructura previsional en nuestro país, en tanto el 70% de las nuevas jubilaciones y pensiones otorgadas desde 2004 correspondieron a mujeres (Mura, 2018; citado por Fraschina *et al*, 2021:26). En efecto, mientras en 2002 el 65 % de los varones y el 62% de las mujeres mayores de 65 años se encontraban cubiertos por el sistema previsional, en 2015 estos valores ascendían al 89% de los varones y al 92% de las mujeres.

Asignación Universal por Hijo (AUH) (Decreto 1602/09):

Si bien este capítulo se centra especialmente en el devenir histórico del sistema previsional, es imposible no mencionar una de las políticas más relevantes en materia de seguridad social implementadas en este período por su impacto en la vida de una franja más vulnerable de la población de nuestro país. En el año 2009 el gobierno nacional estableció la ampliación del régimen de asignaciones familiares hacia los hijos de los trabajadores excluidos del régimen formal de trabajo. De este modo, reconoció una de las reivindicaciones principales de los movimientos sociales y la CTA (Central de Trabajadores de la Argentina) desde la resistencia al neoliberalismo de los noventa. En este sentido, de todas las políticas sociales implementadas durante los ciclos kirchneristas, la sanción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) fue la más significativa porque supuso la igualación efectiva de derechos de los hijos de empleados informales con remuneraciones inferiores al

SMVM o desocupados con los de los trabajadores empleados en relación de dependencia³². Al momento de su implementación, la ampliación del régimen de asignaciones familiares fue muy significativa, alcanzando a 9 millones de menores (5 millones³³ más que los que ya se encontraban cubiertos). Sin dudas, esto tuvo un impacto importante sobre las condiciones de vida de las familias más vulnerables y, al efectuar una transferencia directa de ingresos a los sectores menos favorecidos, posibilitó una mejora, aunque parcial, en la estructura distributiva de la Argentina (Arceo *et al*, 2010:194-197).

En el año 2011 se extendió aún más la cobertura del régimen de asignaciones familiares con la introducción de la asignación universal por embarazo destinada aquellas mujeres embarazadas (Decreto 446/2011), bajo similares condiciones que las personas que accedían a la AUH. Se trata de una prestación monetaria no retributiva mensual destinada a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. Esta medida buscó mejorar las condiciones de vida de las madres embarazadas desocupadas o en situación de informalidad laboral y, a su vez, facilitarles el acceso a programas públicos de atención de diagnóstico y tratamiento oportuno, disminuyendo de esta forma los índices de mortalidad materno-perinatal, neonatal e infantil, que se encuentran asociados a problemas en el acceso a los servicios de salud.

Nuevo rol de la ANSES:

En el marco de los cambios mencionados, se produjo una profunda redefinición del rol de la ANSES en relación a su intervención no sólo en el sistema de seguridad social sino a través del financiamiento de políticas sociales y productivas. Si bien no es materia de este artículo detallar en profundidad este cambio de perfil, vale mencionar que la ANSES comenzó impulsar políticas sociales tendientes a reducir la desigualdad en términos educativos, de acceso a la vivienda, acceso al

³² Quedaron excluidos de este beneficio los hijos de la mayoría de los trabajadores monotributistas (si del monotributo social), por lo que persiste cierta asimetría en la lógica de distribución de los beneficios.

³³ De estos 5 millones menores que se incluyeron en 2009 con la implementación de la AUH, 2 millones no recibían ningún tipo de prestación por parte del Estado hasta ese momento, mientras los otros 3 millones se vieron beneficiados por el incremento de la prestación (ante el reemplazo del Plan Familias y del Plan Jefes de Hogar Desocupados) (Arceo *et al*, 2010:193).

crédito, etc. En efecto, la ANSES intervino en el financiamiento del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario (Créditos BICE), Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR), el Programa de créditos personales para titulares de jubilaciones, pensiones y asignaciones por hija e hijo (Créditos Argentina), el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). Asimismo, al ANSES financió diversas inversiones productivas: planes de viviendas en diversas provincias (Salta, San Juan, Chaco, La Rioja, Mendoza, Entre Ríos y Río Negro); finalización de la Central Atómica Atucha II y de otras centrales energéticas; obras públicas para ampliar el alcance de los servicios públicos y mejorar la infraestructura vial.

Análisis de los principales indicadores previsionales (2002-2015)

Luego de este racconto de las principales políticas implementadas sobre el sistema previsional, aquí se realizará un análisis de la evolución de los principales indicadores del sistema previsional durante en el período 2002-2015. Tal como se indicó, la expansión del empleo registrado y de las moratorias amplió la cobertura previsional para los mayores de 65 años, llegando al 91% en 2015. A la par, los beneficiarios totales del sistema prácticamente se duplicaron, pasando de ser casi 3 millones 5,3 millones (sobre todo por el ingreso de más de 1,5 millones de mujeres). También el nivel de aportantes creció también de forma considerable: entre 2002 y 2008 pasó de 4,8 a 8,2 millones, luego siguió aumentando a menor ritmo, alcanzando los 9,8 millones en 2015. La relación aportantes/beneficiarios pasó de 1,63 en 2002 a 1,84 en 2015 (incluso llegó a 2,4 en 2006 en el marco de las moratorias).

Entre 2002 y 2015 el haber mínimo creció un 150,8% en términos reales y los haberes medios un 44,1%. Es decir, se produjo una reducción de la desigualdad al interior de la población pasiva. Además, tal como se expresó antes, la implementación de la movilidad jubilatoria en 2009 – por la incidencia de la recaudación sobre el índice- permitió mejorar el poder de compra de los haberes, incluso ante un escenario de estancamiento de salarios bajo un contexto inflacionario. Esto se

observa al analizar el cociente entre haber mínimo/SMVM³⁴: en enero de 2002 el haber mínimo representaba un 75% del SMVM, luego esta proporción se redujo debido al mayor incremento relativo del SMVM (llegó a un piso de 55,6% en febrero de 2009); sin embargo, la aplicación periódica del índice de movilidad permitió una mejoría significativa de este coeficiente, que llegó al 81% durante el año 2015.

Esto pone evidencia la estrecha relación entre el sistema previsional y el devenir del mercado de trabajo: entre 2002 y 2008, se observa un período de mejora explosiva en todos los indicadores laborales y previsionales, en cambio se lentifica su ritmo de crecimiento entre 2008-2015 a causa del impacto sobre las variables macroeconómicas y del mercado de trabajo de la crisis internacional y de la creciente restricción externa. No obstante, aún bajo esta etapa desfavorable, se sostuvo la tendencia progresiva en los indicadores gracias a la continuidad de la política pública dirigida a sostener los derechos y las condiciones de vida de la población pasiva.

Resultados financieros de la seguridad social:

Entre 2003 y 2015 se produjo un significativo incremento tanto de los ingresos como de los gastos asociados a las prestaciones de la seguridad social. La expansión de los recursos correspondientes a aportes y contribuciones se explica tanto el mayor nivel de empleo registrado como por la suba de las alícuotas de las contribuciones patronales³⁵. Por su parte, los ingresos tributarios también registraron una notoria mejoría, dada la mayor recaudación ante el extraordinario crecimiento de la economía argentina durante esta etapa. A lo largo de este período se produjo también una significativa expansión de las erogaciones asociadas a las prestaciones de la seguridad social (pasaron de representar el 5,3% del PIB en 2002 y a 10,0% en 2015). Este proceso estuvo determinado centralmente por los gastos previsionales, en vistas del mayor nivel de haberes y de beneficiarios del sistema. También se registró una suba aún más significativa en los gastos asociados al sistema de asignaciones familiares (aunque su impacto en el agregado fue menor). En este contexto, el crecimiento más acelerado de las ero-

³⁴ Salario Mínimo Vital y Móvil.

³⁵ Las contribuciones a la seguridad pasaron de representar el 3,1% del PIB en 2002 al 6,9% en 2015.

gaciones en relación a los ingresos, fue socavando el superávit del sistema de seguridad social (sin considerar al FGS y a los ATN). Esto reabrió el interrogante sobre la sustentabilidad del sistema en el mediano y largo plazo.

En el año 2015 se volvió a presentar como cuestión central la necesidad de asegurar la sustentabilidad del sistema para garantizar un crecimiento significativo y sustentable de los haberes jubilatorios en el marco de niveles de cobertura real por encima del 90%. Si bien el FGS resultaba un recurso insoslayable, para evitar su descapitalización en términos reales en el mediano/largo plazo, era necesario utilizar sólo sus utilidades como fuente de financiamiento. Por otra parte, para financiar políticas sociales de ampliación de derechos - como la AUH o los múltiples programas financiados por ANSES-, se necesitaba incrementar sus recursos corrientes para evitar socavar los haberes de la población pasiva.

Esto recuerda la necesidad de implementar otros mecanismos para garantizar un mejoramiento sostenido de todos los indicadores previsionales sin volver a un sistema deficitario. En este sentido, resulta clave revertir el otro aspecto central que acompañó la reforma previsional del año 1994: la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales. No sólo porque esta medida implicó una cuantiosa pérdida de recursos por parte del Estado nacional a lo largo de las últimas décadas, sino porque supone un obstáculo para garantizar un mejoramiento sustantivo y sustentable de los haberes de la población pasiva.

Consideraciones finales

La definición de los principios estructurantes del sistema previsional fue, es y será un terreno de disputa. Así lo demuestra la ajustada síntesis de la historia previsional que se describe sucintamente en estas páginas. El sentido que asume la política social, la definición del sujeto al que la misma está destinada, la forma en que se concibe el derecho previsional, el modo en que se busca garantizar su cobertura, la flexibilidad ante los cambios en el mercado de trabajo, las fijación de prioridades entre la garantía de derechos o la sustentabilidad del sistema, la definición de reducir la desigualdad dentro del universo de la pobla-

ción pasiva, etc.; son todas cuestiones que han signado los debates previsionales en nuestro país.

El carácter que asumen estas definiciones está estrechamente vinculado al modo en que se ha ido resolviendo, a lo largo de la historia argentina, la disputa entre proyectos diametralmente opuestos en su forma de definir el eje vector del crecimiento económico, la distribución del excedente y la forma de Estado. En otras palabras, las políticas de seguridad social – y del sujeto al que van dirigidas – ha sido uno de los terrenos donde se ha dirimido el conflicto entre los distintos bloques de poder. Esto se observa con claridad al comparar, por ejemplo, los pésimos resultados de la reforma previsional en el marco de la valorización financiera con la marcada mejoría de los principales indicadores del sistema bajo el modelo de crecimiento económico basado en el mercado interno y la inclusión social durante los ciclos kirchneristas. Estas diferencias no son casuales, sino que resultan de proyectos de desarrollo económico y, por ende, de distribución y bienestar social totalmente distintos.

En suma, las políticas orientadas a expandir el empleo formal a través de políticas productivas y desarrollo del mercado interno son fundamentales a la hora de mejorar y sostener las condiciones de vida de la población pasiva. Para ello, resulta necesario propiciar una distribución más equitativa del ingreso a través de mecanismos de transferencia de ingresos de los sectores más concentrados de la economía hacia el conjunto de los trabajadores. En este marco, el incremento de las alícuotas de las contribuciones patronales resulta una medida fundamental. Asimismo, resulta propicio reducir la desigualdad dentro del sistema previsional, rompiendo con la lógica de reproducir para los trabajadores pasivos la desigualdad de ingresos presente en la pirámide ocupacional. En el marco de estas definiciones debe discutirse el mejor modo de garantizar la eficiencia y la sustentabilidad del sistema. Nunca al revés.

Referencias bibliográficas

Arza, Camila (2009) “La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, mimeo.

- Balasini (2016) De Bismarck a Beveridge. Los límites del sistema previsional argentino.”. Instituto de Trabajo y Economía (ITE) – Fundación Germán Abdala. En: <https://itegaweb.org/wp-content/uploads/2016/10/DT-Nro1-De-Bismarck-a-Beveridge.pdf>
- Arceo, N.; Basualdo, E., Gonzales, M; Mendizábal, N. (2010) “La reestatización del sistema previsional argentino, movilidad jubilatoria y la ampliación del régimen de asignaciones familiares” en La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial. Buenos Aires: Atuel (Colección Cara o Ceca). ISBN 978-987-1155-68-2
- Basualdo, Eduardo (2006); Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, FLACSO/Siglo XXI, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2019); “Fundamentos de economía política. Los patrones de acumulación desde los clásicos al neoliberalismo del siglo XXI”, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Bertín, Hugo (2019) Hacia una historia del sistema previsional nacional de la Argentina, 1904-2018. 1a ed. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Libro digital, PDF. Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-950-34-1783-6
- Bona, L. M. y Páez, S. M. (2020) Fases, similitudes y diferencias entre los casos de las dictaduras y economía política en Argentina, 1966-1973 y 1976-1983, y Brasil, 1964-1985. América Latina en la Historia Económica, 27(2), e1068. DOI: 10.18232/alhe.1068
- CIFRA (2015) La naturaleza política y la trayectoria económica de los gobiernos kirchneristas DOCUMENTO DE TRABAJO N° 14, elaborado por Basualdo, E.; Barrera, M. y Manzanelli, P. En: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/final.pdf>
- Couso, Matías (2004) “Regímenes jubilatorios especiales” Universidad Abierta Interamericana – Facultad de Derecho. En: <http://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC057173.pdf>
- Fraschina, S.; Soloaga, S. y Gobbo, L. (2021) Evolución y perspectivas de la seguridad social en Argentina en Realidad Económica N° 338 Año 51 ISSN 0325-1926
- Halperín, L.; Labiaguerre, J., Delpéch, C., González, M.; Horen, B.; Villademigo, J., Siffredi, L.; Müller, G. (2008) Políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo. Cuadernos del CEPED N° 10 – Facultad de Ciencias Económicas (UBA) - ISBN 978-950-29-1070-3 En: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceped-uba/20161206031846/pdf_418.pdf

- Weisburd...[et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2008.
- Isuani, A. (2008) “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces, G., D. Ringold y R. Rofman (eds), Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas, World Bank, Buenos Aires. En:
http://www.observatoriosocial.com.ar/pdfs/articulos/libro_bancomundial.pdf
- Lijterman, Eliana (2019) Políticas sociales en la Argentina de la reconstrucción neoliberal. Los fundamentos de la protección social y el valor social del trabajo en cuestión https://aset.org.ar/2019/ponencias/14_Lijterman.pdf
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004) Diagnóstico del empleo no registrado- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales -
- Osuna, María Florencia (2017) “Políticas sociales y dictaduras en Argentina. Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente”. Conicet Digital XXXIV (115), 27-39. ISSN: 1130-7633. En: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/74972/CONICET_Digital_Nro.060023d8-8b4e-49ae-88ab-25dab244a048_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Programa Educación y Memoria (2010) Pensar la dictadura: terrorismo de Estado en Argentina. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. En: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001595.pdf>
- Rapport, Mario (2000) “La reforma del Estado y las privatizaciones” en Historia económica, social y política de la Argentina (1880-2000). Editorial Macchi. (987-993)
- Rulli, Mariana (2008) “Procesos de reforma de previsión social. Actores, Mercado y Sociedad en Argentina, Chile y Uruguay”. *II Annual Workshop Repla* “The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development.” Nuffield College, Oxford 27-28 March 2008.
- Suriano, Juan (2001) “La cuestión social y el complejo proceso de construcción inicial de las políticas sociales en la Argentina moderna”. Revista Ciclos, Año XI, Vol.XI, N° 21, 1° semestre de 2001. En: [ciclos_v11_n21_05.pdf](http://www.ciclos.org.ub.edu/ciclos_v11_n21_05.pdf) (uba.ar)

Capítulo 2

Historia de la movilidad previsional y la seguridad social en Argentina en 2015 – 2021

Carlos Martinez

Introducción

El objetivo del presente estudio es presentar los cambios en la seguridad social nacional desarrollados desde fines de 2015 a la actualidad, diferenciando, en dicho período, lo sucedido del 10 de diciembre de 2015 al 10 de diciembre de 2019, respecto a lo acaecido luego.

Para ello, tras presentar el contexto general, se clasifican las políticas de seguridad social implementadas a lo largo del lapso que es objeto de investigación según se relacionen con tres grandes temáticas: el **financiamiento** del sistema de todos sus tipos (contributivo mediante cotizaciones tales como aportes personales y contribuciones patronales, no contributivo impositivo dado por las afectaciones de diversos tributos al objeto previsional, no contributivo por rentas de la propiedad como las que se obtienen del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del

Sistema Integrado Previsional Argentino), la **amplitud de la cobertura** (en especial en relación a su universalidad en edades pasivas, para las que se problematiza el concepto mismo de vejez, en clave de géneros) y la **intensidad de la cobertura**. Al respecto de esta última cuestión, dada su capital importancia, tanto histórica como en los últimos años, se realiza un foco de más largo plazo en relación a la cuestión de la movilidad previsional, ubicándola conceptualmente dentro del marco general de las políticas dirigidas a garantizar la **suficiencia** de las prestaciones de la seguridad social y retrotrayendo su estudio hasta mediados del siglo XX.

Se espera que el presente análisis resulte de utilidad para dar cuenta de los principales desafíos que enfrenta la seguridad social en nuestro país en la actualidad de cara al objetivo de cubrir, en forma adecuada, a toda la población adulto mayor.

2015 y después

A partir de un triunfo en segunda vuelta por un muy ajustado margen, la Alianza Cambiemos ejerció el Poder Ejecutivo Nacional durante un período de cuatro años, desde el 10 de diciembre de 2015.

A nivel macroeconómico sus políticas afectaron particularmente las condiciones de vida de la población con ingresos fijos, tales como salarios y haberes previsionales. Ello se produjo, incluso desde fines del propio 2015, por la importante depreciación de la moneda (que disparó la inflación), por el fuerte incremento de los valores de las tarifas de los servicios básicos (en especial en el Área Metropolitana de Buenos Aires, que concentra a casi la mitad de la población del país) y por un proceso de salvaje ajuste fiscal, que, además de las cuestiones específicas tratadas en el presente trabajo, afectó indirectamente los ingresos de la población pasiva por medio de medidas tales como la menor cobertura de medicamentos gratuitos para enfermedades crónicas del Programa de Atención Médica Integral del Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (PAMI) y las bajas (en un primer momento masivas) de Pensiones no Contributivas por Discapacidad.

Tales políticas se insertan en el marco amplio del acuerdo con los tenedores de bonos argentinos, adquiridos (en situación de cesación de

pagos) a precio vil con fines especulativos cimentados en una forma de *lawfare* económico basado en la jurisdicción extranjera en la que se emitieron (y en la que se podían litigar) dichos títulos públicos, lo que permite caracterizarlos como “fondos buitres” y quienes no habían aceptado las condiciones en que se renegoció la deuda previa a 2002, en las rondas de renegociaciones de 2005 y 2010.

El cóctel ortodoxo habitual preparado para congraciarse con esos acreedores y, a su vez, atraer a nuevos capitales, cuestión central del modelo económico basado en el endeudamiento, tuvo como principales ingredientes la restricción de la emisión monetaria, la disminución de la presión tributaria y la reducción del déficit fiscal, como muestran Cibilis y Pinazo (2018).

De dicha combinación se desprende, en un sentido lógico, dos tipos de consecuencias de cara al déficit financiero del sector público nacional: por una parte, la vía para su reducción y, por otra, las alternativas para su financiamiento.

Así, para la parte del déficit más persistente, vedado su financiamiento mediante la emisión monetaria, las posibilidades restantes serían el endeudamiento del Estado, el uso de reservas y las privatizaciones. Privatizar, dadas las restricciones políticas y los desastrosos resultados de esa vía registrados dos décadas atrás presentaba un estrecho margen, que no pasó de las declaraciones simbólicas referidas a la venta de vehículos o inmuebles públicos. La chance de usar reservas tenía límites claros en el valor existente de las mismas. Por lo que todo el peso del déficit recayó sobre un verdadero festival del endeudamiento, como muestra Manzanelli (2017), que incluyó desde elementos de cortísimo plazo (verbigracia, Letras del Banco Central) hasta la emisión de un bono con un plazo de pagos de 100 años.

A su vez, la reducción del déficit fiscal, dado el (equivocado) diagnóstico acerca de que Argentina tenía “la presión fiscal más alta del mundo” implicó un ensañamiento con el gasto primario (del que la seguridad social explica más de la mitad del total), en un marco de reducción de impuestos a los sectores concentrados (retenciones a exportaciones agropecuarias y mineras, impuestos a los bienes personales y ganancia mínima presunta), proceso estudiado en López Accotto, Martínez, Mangas y Paparás (2018).

Financiamiento

Para comprender los cambios en la política de financiamiento de la seguridad social en el período bajo estudio resulta necesario presentar una clasificación simple de los diversos tipos de recursos que concurren en su sostenimiento.

En primer lugar, los ingresos contributivos del sistema están dados por los aportes personales que se descuentan sobre los salarios brutos de quienes trabajan en relación de dependencia y por las contribuciones patronales que abonan, por encima de dichos sueldos brutos, quienes emplean. En esta categoría también se incluye la contribución única de las personas inscriptas en el régimen de autónomos/as y el componente previsional de quienes pagan el monotributo.

En segundo término, se consideran los recursos impositivos que se derivan, en forma automática, a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Esto es, parte de la recaudación de distintos impuestos, que según lo que establecen las normas vigentes, deben destinarse al gasto en seguridad social, independientemente de la situación financiera del mismo.

Un tercer grupo viene dado por las rentas de la propiedad, esto es, básicamente, intereses y dividendos por aplicaciones financieras de los recursos ociosos del sistema (superávits), que, en el caso de la ANSES, más allá de los resultados financieros positivos acumulados en la segunda mitad de la primera década del presente siglo, vienen dados por la rentabilidad del stock de activos que componen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional Integrado Argentino (FGS), los cuales, a su vez, provienen del flujo de aportes personales 1993 – 2008 acumulado en las cuentas que eran gestionadas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

Finalmente, un cuarto tipo de recursos son los de origen indiferenciado, provenientes del Tesoro Nacional y destinados a cubrir déficits financieros del sistema, cuando tales eventualidades se producen por insuficiencia de las otras tres fuentes de financiamiento combinadas para enfrentar la totalidad de las erogaciones del sistema.

El foco del presente estudio, en lo que abarca a la cuestión del financiamiento contributivo, se centra, entonces, en las modificaciones en las contribuciones patronales, donde se dieron los cambios.

Respecto a los impuestos afectados a la seguridad social nacional, los principales cambios registrados en el período se relacionan con los avatares de la asignación específica a dicho fin de parte de la masa de impuestos coparticipables con los gobiernos de nivel provincial, así como con las modificaciones del destino de otros instrumentos tributarios de gran recaudación, tales como el impuesto a las ganancias o el que se cobra sobre los débitos y créditos en cuentas corrientes.

En cuanto a las rentas del FGS, más que dar cuenta, estrictamente, de su evolución en el período, se profundiza en los cambios en la composición del Fondo, cuestión con capacidad de afectar su rentabilidad en el mediano y largo plazo.

Por último, los Aportes del Tesoro ante déficits financieros de la seguridad social no se abordan en el presente trabajo, en el entendimiento de que se trata más del uso de un instrumento contingente para cerrar una brecha de financiamiento que de una opción de política.

Aportes personales y contribuciones patronales

El principal cambio registrado en el período respecto a los recursos contributivos del sistema fue establecido por la Ley N° 27.430, sancionada en 2017 y operativa desde 2018, que modifica diversos aspectos del funcionamiento de las contribuciones patronales nacionales.

Explícitamente buscaba reducir el costo salarial, en especial para los puestos de menor salario y calificación, aduciendo que ello incentivaría la registración. A tales fines, buscó instrumentar una suerte de Mínimo No Imponible (MNI) para cada salario sobre el que se liquidan las contribuciones, esquema analizado en Larrufa, Gaya, Carpenter y Martínez (2018).

Tal MNI se estableció, para 2018, en un valor cercano a un quinto del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), cifra ajustable por inflación que, a su vez, se preveía que iría creciendo año a año, hasta llegar a un monto similar al del SMVM en 2022. Ello sería de aplicación para todos los puestos del sector privado, tanto nuevos como existentes, de cualquier tamaño de empresa y nivel salarial.

Adicionalmente, se buscaba simplificar el sistema, al tender (también en una transición 2018 – 2022) a unificar las alícuotas entre las grandes empresas de comercio y servicios (27%¹ en 2017) y el resto (23%² a 2017).

En la misma línea, la citada Ley establecía, para 2019 – 2022, un cronograma de reducción del cómputo de las contribuciones patronales abonadas como pago a cuenta del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Vale señalar que, con porcentajes diversos, dicho pago a cuenta operaba en todo el país, con la sola excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los primeros dos cordones del Conurbano Bonaerense, representando, a 2017, en el grueso del norte del país, la posibilidad de tomar como pago a cuenta del IVA entre un tercio y la mitad de las contribuciones pagadas.

Finalmente, la norma también deroga una serie de reducciones de contribuciones por tratamientos especiales, tales como los correspondientes a las empresas de menor tamaño y a nuevos empleos creados en Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).

Posteriormente, el Decreto N° 633/18 estableció una contribución patronal adicional de 2% para los distintos regímenes previsionales diferenciales, que suelen implicar una edad jubilatoria menor para actividades consideradas insalubres, peligrosas y/o causantes de envejecimiento prematuro. Luego, el Decreto N° 759/18 estableció para esos mismos regímenes previsionales diferenciales, que no se aplicaría el MNI para el cálculo de sus contribuciones patronales. En oposición, para una serie de sectores se adelantó la plena vigencia del MNI: textil de confección, calzado y marroquinería (Decreto N° 1.067/18); actividades primarias (excepto cultivo de soja y maíz), agroindustriales y madereras (Decreto N° 128/19); salud (Decreto N° 688/19).

Las propias autoridades de entonces reconocieron, en SIP (2019), que como consecuencia de este conjunto de modificaciones la recaudación de contribuciones patronales, recursos genuinos de la seguridad social, se contrajo en un monto equivalente al 0,16% del Producto Bruto Interno (PBI) en 2018 y en un 0,23% del producto de 2019.

¹ 12,7% para el sistema previsional; 5,6% para asignaciones familiares; 1,1% para el seguro de desempleo; 1,6% para el PAMI y 6,0% para la Obra Social.

² 10,2% para el sistema previsional; 4,4% para asignaciones familiares; 0,9% para el seguro de desempleo; 1,5% para el PAMI y 6,0% para la Obra Social.

Impuestos afectados a la seguridad social

A fines de noviembre de 2015, cuando restaban apenas dos semanas y media para la asunción del nuevo gobierno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) falló a favor de planteos de inconstitucionalidad de los gobiernos provinciales de Córdoba, San Luis y Santa Fe en relación la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables efectuada por el Estado Nacional con destino al financiamiento de la ANSES. La postura de la CSJN se fundamentó en el entendimiento de que tal deducción no contaba con el pleno acuerdo de las provincias, dado que los respectivos pactos con el gobierno nacional llevaban cerca de una década sin estar vigentes, disponiendo, entonces, tanto el cese inmediato de las correspondientes detracciones como la necesidad de que las partes se pongan de acuerdo en relación al modo y tiempos de devolución de los montos a reintegrar a las provincias por las afectaciones indebidas, reconociendo la necesidad de que el Congreso Nacional asuma su responsabilidad en materia de cumplimiento de la manda constitucional respecto a la sanción de un nuevo sistema de coparticipación nacional, tal como se señala en López Accotto, Martínez y Grinberg (2011). Ello ha implicado un duro golpe para el financiamiento de la seguridad social nacional, en tanto dichos recursos representaron un 17% del total de los ingresos del sistema en 1995 – 2016, con una media equivalente al 1,2% del PBI. Esgrimiendo como argumento la magnitud de los montos en danza, el nuevo gobierno nacional derogó el Decreto N° 2.635/15, del Ejecutivo saliente, que, en línea con el fallo de la CSJN y atendiendo a la necesidad de brindar un trato igualitario a todas las provincias, establecía el inmediato cese de la detracción del 15% de los recursos coparticipables y su reemplazo con Aportes del Tesoro Nacional a la ANSES. Así, en el acuerdo Nación – Provincias ratificado por la Ley N° 27.260 de mediados de 2016, se establece la eliminación gradual de la precitada detracción del 15% de los recursos coparticipables, alivio fiscal a las provincias complementado con el otorgamiento a las mismas de préstamos del FGS, cuestión que se desarrolla posteriormente en el presente capítulo.

A fines de 2017, como parte de la Ley N° 27.426, de reforma de la movilidad previsional, se produjo una importante reforma tributaria, con la orientación ofertista previamente señalada basada en la reduc-

ción de la presión tributaria. Así, se eliminan todas las deducciones, previas a su coparticipación, del Impuesto a las Ganancias (de cuya recaudación, hasta entonces, un 20% se derivaba a la seguridad social). Para suplir dicha fuente de financiamiento previsional, se afectaba la totalidad del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios a la ANSES. En el corto plazo eso no implicaba una merma de recursos tributarios para el organismo previsional, en tanto la posibilidad de que el “impuesto al cheque” se compute como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias (en forma gradual, hasta llegar, en el año 2022, a un cómputo de 100% como pago a cuenta), afectaba la recaudación de ganancias y no la del tributo a los movimientos bancarios. Sin embargo, la intención de dicho pago a cuenta era, en el mediano plazo, eliminar (atendiendo a los reclamos del sector financiero) ese impuesto, desfinanciando así a la ANSES. Estas modificaciones en impuestos coparticipables requirieron la firma de un nuevo acuerdo federal, llamado “Consenso Fiscal”, refrendado por la Ley N° 26.429 a fines de 2017, entre el gobierno nacional y las provincias (San Luis no lo firmó y La Pampa, posteriormente, renunció a él). La descascarada institucionalidad de este “acuerdo” se comprobó un año después, cuando su adenda (Ley N° 27.469) solamente fue firmada por 18 gobiernos provinciales.

Se advierte, entonces, cómo, en concordancia con lo acaecido en materia de contribuciones patronales, los cambios en 2015 – 2019 en los tributos afectados a la seguridad social fueron en la línea de una transferencia de recursos de la población adulto mayor hacia el capital concentrado, en especial de los sectores extractivos, primarios y financieros.

Fondo de Garantía de Sustentabilidad

Es necesario recordar que el Artículo 1° del Decreto N° 897/07 establece como finalidades del FGS tanto “contribuir a la preservación del valor del fondo” (Inciso c) como “atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales” (Inciso d). Para este último objetivo, norma, que, en caso de requerirse asistencia financiera para el pago de los haberes previsionales, el Organismo Administrador del FGS tiene que informar a la Jefatura de Gabinete si tal necesidad se debe a factores estructurales que ameriten una reforma

del sistema previsional, de cara a que el Poder Ejecutivo Nacional obre en consecuencia.

Al respecto, la Ley N° 27.260 de “reparación histórica” para jubilados y pensionados, habilita a utilizar los recursos del FGS (no solo sus rentas, sino también el producido por la venta de sus activos) para pagar los complementos a las prestaciones de mayor valor de quienes se acogiesen a dicha norma, renunciando a sus reclamos de reajuste de haberes. Cabe destacar que la “reparación histórica” no es una situación fortuita, sino una decisión política, con la capacidad de erosionar fuertemente el valor del FGS (las propias autoridades de entonces proyectaban, en ANSES (2017), que los pagos de estos complementos al haber implicarían que el Fondo perdiese la mitad de su valor en un período de trece años y tres cuartas partes en veinte años). Los recursos del sinceramiento fiscal, verdadero objeto central del brulote autodenominado “Ley de Reparación Histórica”, no se han analizado en el presente trabajo, por su insignificancia, en tanto, según la citada fuente oficial, apenas si habrían permitido sostener menos de un 9% del gasto de los complementos a las prestaciones de mayores haberes (erogación del 0,5% del PBI).

Adicionalmente a este despojo central del FGS, otro cambio significativo, vino dado por los préstamos, propiciados en el acuerdo nación – provincias de devolución del 15% de los recursos coparticipables, ya reseñado, que estableció que la cuantía de dichos créditos (a tasa real negativa) fuese, respecto a los 15 puntos de coparticipación a restituir, de 6 puntos en 2016 y de 3 puntos en cada ejercicio del trienio 2017 – 2019.

Finalmente, el Decreto N° 516/17 autorizó al FGS a otorgar préstamos, a personas beneficiarias de ANSES no incluidas en el SIPA, colectivo integrado, fundamentalmente, por quienes cobran pensiones no contributivas (sobre todo por invalidez y para madres de siete o más hijos/as) y asignaciones familiares (en especial la Asignación Familiar por Hijo para Protección Social).

La proliferación descontrolada de este tipo de operaciones generan un doble perjuicio: para la sostenibilidad financiera de la seguridad social nacional, en tanto los préstamos a personas beneficiarias del SIPA pasaron de representar en diciembre 2015 un 2,4% del total de la cartera del FGS a ser un 5,2% en diciembre 2019, mes en el que además un 3,2% adicional del FGS se destinaba a créditos a otras personas

beneficiarias de la seguridad social y un 5,1% más a dinero prestado a los gobiernos provinciales, totalizando así casi un séptimo del fondo descapitalizándose por estar prestado a un interés menor a la inflación.

Pero más grave, todavía, resulta el hecho de que el pago de tales préstamos consumiese hasta un 30% de los, de por sí, magros ingresos de la seguridad social de dos millones y medio de adultos y adultas mayores y de siete millones y medio de personas en situación todavía más vulnerable. Especialmente cuando tal endeudamiento no buscaba otra cosa que suplir la pérdida de poder adquisitivo de prestaciones cuyo poder de compra estaba siendo licuado por la inflación, los tarifazos y las restricciones al acceso gratuito a medicación esencial.

Cobertura

En materia de cobertura para la población adulto mayor, la cualidad que caracteriza al período es la diferenciación, tanto “por arriba” como “por abajo” de los diferentes colectivos de trabajadoras y trabajadores que integran el universo de personas destinatarias de las prestaciones.

Así, por un lado, la precitada “reparación histórica”, caballo de Troya del blanqueo de capitales de los sectores más concentrados de la economía (incluida la, por entonces, familia presidencial) permitió un incremento de las prestaciones de mayor monto, cuyos valores se separaron todavía más del resto.

Por el otro extremo de la pirámide de haberes, la concentración de millones de personas con haberes netos cercanos (e incluso inferiores) a la jubilación mínima, respondía al espectacular crecimiento de la cobertura registrado en 2007 – 2010 y (en menor medida) 2014 – 2016, por efecto de sendas moratorias previsionales. Tales prestaciones, en general, se correspondían al haber mínimo, del que se descontaba (durante los cinco primeros años desde el alta de la prestación), la respectiva cuota del plan de facilidades de pagos suscripto.

La segunda de las moratorias mencionadas, que permite “comprar” años de servicios con aportes del período 1993 – 2003, agotaba dicha posibilidad a mediados de 2016. Antes de cumplirse dicho plazo, con la sanción de la reparación histórica, se extiende ese lapso por tres años más (prorrogables por otros tres) para las mujeres y por un año más (con la posibilidad de prorrogarlo por otro) para los varones. Sin

embargo, en la práctica, el año adicional (y, por ende, su eventual prórroga) nunca se hizo efectivo para los varones, dado que la reglamentación de la norma impidió ese acceso al derecho a jubilarse. Mientras que, para las mujeres, una vez vencida la extensión original (a mediados de 2019) la misma se amplió a otros tres años (por lo que vencería a mediados de 2022).

De esta forma, en líneas generales, las nuevas altas de jubilaciones de moratoria, desde 2017 correspondieron básicamente a mujeres. En contrapartida, se concentraron en la población masculina las altas de una nueva prestación creada en el marco de la “reparación histórica”, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que ya en su poco inclusiva denominación parecía preanunciar la sobrerrepresentación de los hombres en su población destinataria.

La PUAM es peor que la jubilación de moratoria en varios aspectos: su haber es más bajo (80% de la jubilación mínima en forma definitiva vs la jubilación mínima menos la cuota de moratoria por cinco años y luego la jubilación mínima completa), la exigencia de edad es mayor (65 años para varones y mujeres contra 65 para varones y 60 para mujeres de la moratoria) y no otorga derecho a pensión derivada para derechohabientes en caso de fallecimiento de la persona titular (la jubilación de moratoria, como toda jubilación, sí lo hace). La PUAM, que originalmente no contemplaba otros requisitos de acceso más que la edad y el no poseer otra prestación de la seguridad social, a partir de 2019, por el Artículo 38 de la Ley N° 27.467 de presupuesto 2019, se vuelve incompatible con el trabajo y sujeta a un test socioeconómico (no poseer ingresos elevados ni cuantiosas propiedades) equivalente al de la segunda moratoria.

Finalmente, el último factor de diferenciación surge a fines de 2017, cuando, en el marco de la reforma de la movilidad jubilatoria se introduce un piso para el haber mínimo equivalente al 82% del SMVM, pero únicamente para las prestaciones 100% contributivas (no moratoria).

Volver...

A partir del fin del macrismo en el poder, con la asunción del nuevo gobierno el 10 de diciembre de 2019, los cambios en materia previsional no esperaron, siquiera, a la finalización de dicho año.

Así, ni a tres semanas de haber asumido, las nuevas autoridades elevaron al Parlamento, lograron que se apruebe, publicaron y reglamentaron la Ley N° 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, que incorporaba modificaciones relevantes en materia de seguridad social, a saber:

Se congela el valor del MNI de los salarios computable para el cálculo de las contribuciones patronales³, tanto por su no actualización por inflación, como por la suspensión del esquema previsto de ampliación de su alcance hasta llegar a un valor similar al del SMVM. Así, pasó de representar un 42% del SMVM de diciembre de 2019 a ser apenas un 14% del de septiembre de 2022.

Se crea un MNI por empresa, de \$10.000, para organizaciones con hasta 25 trabajadores/as, beneficiando así solamente a las micro y pequeñas empresas y con un nivel mayor de apoyo a las unidades de menor tamaño⁴.

Se frena la reducción del porcentaje de las contribuciones patronales abonadas computables como pago a cuenta del IVA, para las distintas zonas del país, con el norte en brindar mayor apoyo a las zonas que por su ubicación presentan mayores dificultades productivas, comerciales y logísticas.

Se abandona el sendero de convergencia en las alícuotas de contribuciones patronales entre las grandes empresas de comercio y servicios y el resto, fijando sus valores en los niveles vigentes a 2019. De no haberse tomado esa decisión, las grandes empresas de comercio y servicios estarían pagando más de medio punto menos de contribuciones que en la actualidad y las PYMES y grandes empresas productoras de bienes, un punto más.

Este conjunto de medidas, en un escenario estacionario (sin tener en cuenta las medidas extraordinarias de apoyo a los sectores productivos que requirió la profundización de la crisis económica a partir de la pandemia) implicaron evitar la pérdida de recaudación de recursos

³ Y se elimina el adelantamiento de su valor pleno para el sector de la economía del conocimiento, que, en rigor solamente estuvo vigente en noviembre de 2019, dado que tampoco se contempla en la nueva norma para el sector, sancionada en 2020, que modifica la norma publicada apenas un año antes.

⁴ Una empresa que emplease a una sola persona (cobrando esa persona el SMVM), a principios de 2020, con el nuevo esquema pasaba de un MNI del 42% a uno de 100%, una que ocupase a cinco personas pasaba de 42% a 53% y una con más de 25 dependientes se mantenía en 42%.

genuinos de la seguridad social, pagados por las empresas, en un orden de 0,25 – 0,50% del PBI.

Se crea el impuesto Por una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS) a la compra de bienes de consumo en el exterior, turismo al extranjero y adquisición de divisas para su atesoramiento, de cuya recaudación un 42% se destina a la ANSES (y un 28% al PAMI), lo que, incluso en el escenario pandémico de 2021, implicó inyectar a las prestaciones de la seguridad social nacional recursos adicionales por un 0,24% del PBI (más un 0,14% para la cobertura de salud de quienes las perciben).

Se suspende la aplicación de la Ley de movilidad vigente mientras se trabajaba en su reforma. Si bien esta cuestión se analiza en profundidad en la siguiente sección del presente trabajo, es importante señalar que, en el marco del debate parlamentario sobre esta suspensión, se incorporó en la agenda la necesidad de reformar los regímenes previsionales especiales, priorizando, entre ellos, a aquellos de mayores niveles de haberes, tal como se muestra en OPC (2020).

Tal es el origen de la Ley N° 27.546 de principios de 2020, que acerca los parámetros de los regímenes especiales para el personal judicial y diplomático a los del régimen general (excepto por sus alícuotas de aportes personales y tasas de sustitución del salario, que son mayores) a la vez que reduce en un cuarto el universo de personas que trabajan en el Poder Judicial alcanzado por el respectivo régimen especial y deroga el tratamiento diferenciado para el personal ingresante al servicio exterior a partir de la vigencia de esta norma, dándole carácter residual a dicho régimen previsional especial, norma cuyo análisis en profundidad puede ser consultado en Martínez (2020).

A su vez, en la “exposición de motivos” del reciente Acuerdo de Facilidades extendidas, suscripto con el Fondo Monetario Internacional se establece que: “se trabajará en diversas evaluaciones y recomendaciones sobre los regímenes especiales alcanzados en la Ley 27.546 (Régimen Jubilatorio para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación), a fin de dotarlos de mayor equidad y sustentabilidad en el largo plazo”, mientras que en el Adjunto I: Memorando de políticas económicas y financieras, el gobierno nacional se compromete a realizar y publicar: “un estudio que describa las opciones y recomendaciones para afianzar la equidad y la sostenibilidad a largo plazo de nuestro sistema previsional, focalizado en de-

terminados regímenes especiales de jubilaciones alcanzados por la Ley 27.546”.

El hecho de que dicho estudio aborde deba abordar, además: “los mecanismos para facilitar la continuidad voluntaria de la vida laboral de las personas” abre una serie de interrogantes acerca de futuras reformas, más rígidas o flexibles, sobre el parámetro de edad jubilatoria.

Los otros dos cambios previsionales muy significativos de las últimas tres semanas de 2019, 2020 - 2021 y los primeros diez meses de 2022 (más allá de la movilidad, que se analiza a continuación), son la Ley N° 27.574 de Defensa de los Activos del FGS y el Decreto N° 475/2021 de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado.

La primera de estas normas realiza la defensa del FGS que le da nombre eliminando la posibilidad de que el Fondo opere como la principal fuente de financiamiento de la reparación histórica, que pasa a sostenerse con los recursos generales de la ANSES y del Tesoro Nacional.

Asimismo, recuperando el objetivo original del FGS, establece que el mismo aportará parte de su rentabilidad para compensar la caída de los recursos de la seguridad social producida por la pandemia, que sí es una situación de emergencia que no hace a una cuestión estructural del sistema.

Adicionalmente, crea el Fondo Fiduciario “Programa de Inversiones Estratégicas” tendiente a apalancar la generación de empleo y al que el FGS puede destinar una cifra cercana al 3% de su valor de septiembre 2020.

Este último punto resulta relevante para dar cuenta del cambio de clima de época en cuanto a las orientaciones estratégicas de la aplicación de los recursos del fondo, que pasa a priorizar el empleo como elemento de desarrollo nacional en vez de financiar el consumo de subsistencia y la penuria fiscal de los gobiernos subnacionales.

Estas dos últimas circunstancias se visibilizan en la misma Ley de Defensa del FGS y constituyen una interesante paradoja fruto de las dos pandemias, la neoliberal y la del COVID – 19: préstamos a personas y gobiernos de nivel provincial a tasas de interés real negativas de todos modos resultaron impagables. Muestra de ello son los instrumentos de alivio contemplados en esta y otras normas para ambos tipos de deudores, tales como períodos de gracia, renegociación de condiciones,

reducciones de tasas y suspensión de la capitalización de los respectivos intereses.

Así, en apenas un año y medio fue posible ir desactivando tanto la espada de Damocles financiera sobre las cabezas de millones de familias y sobre los gobiernos provinciales como ir saneando las cuentas del FGS, que pasó del 13,5% de su cartera concentrada en estos créditos en diciembre 2019 a tener solamente un 7,8% asignados para ello en junio 2021 y 5,0% en marzo 2022.

En cuanto al Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado, se trata de una política pública, generada desde una perspectiva de derechos y con enfoque de género que implica un salto de calidad en las políticas previsionales de nuestro país. Así, si bien la moratoria previsional es reconocida como una política que permitió que la brecha de cobertura entre varones y mujeres en edad de jubilarse se cierre en un 75% entre 2003 y 2007, según se analiza en Martínez y Torres (2020) y que implica más del 60% del gasto etiquetado como con perspectiva de género en el presupuesto nacional 2021, tal como consta en MECON (2020), la misma no fue concebida desde un enfoque de género, sino que se consolida a partir de la necesidad de dar cobertura a una creciente población adulto mayor que carecía de ella, con una presencia masiva de mujeres, proceso investigado en Martínez (2012). De esta forma, en el presente Reconocimiento, ya desde los considerandos del Decreto que lo institucionaliza se les brinda reconocimiento oficial a una serie de cuestiones centrales que hacen al marco conceptual y metodológico de la economía feminista, tales como la relación existente entre trabajo de producción para el mercado y de reproducción social; estudios sobre uso del tiempo; discriminación, segregación y segmentación en los mercados de trabajo; interseccionalidad entre género, discapacidad y vulnerabilidad socioeconómica; impactos diferenciales de los procesos de crisis y ajuste fiscal; entre otras. Así, el computar un año de aportes por cada hijo/a nacido/a vivo/a, con reconocimientos extra por adopción, hijo/a con discapacidad y por integrar el universo de personas que perciben la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) junto con la incorporación de los períodos de licencia por maternidad (incluidas las excedencias, que son extensiones sin goce de sueldo) como meses con aportes configura un logro histórico: la validación pública y estatal de

que el trabajo de cuidado es parte de los procesos de creación de la riqueza social en nuestro país.

A su vez, el tratamiento, a lo largo de la norma, brindado al colectivo de la población destinataria resulta también de suma relevancia, en tanto refiere a “mujeres y/o personas gestantes”, incorporando así a las disidencias con capacidad de gestar.

Cabe destacar, en tal sentido, que la seguridad social argentina ha sido pionera en la reivindicación de los derechos de las disidencias respecto a otros ámbitos oficiales, tal como se aprecia en el hecho de que la Resolución de ANSES N° 671/08, de agosto de 2008, reconoce el derecho a pensión por viudez a convivientes del mismo sexo que la persona fallecida, antecedendo en casi dos años a la Ley N° 26.618 de Matrimonio Igualitario. La norma permitió dar cobertura de la seguridad social ante la contingencia de muerte, en sus primeros 12 años de vigencia, a 19.741 personas (8.085 mujeres y 11.656 hombres) según datos oficiales. Así, los derechos de la diversidad imponen desafíos novedosos a la seguridad social nacional en la actualidad, desde determinar la edad mínima jubilatoria para personas no binarias (a partir de la reciente posibilidad de su identificación legal como tales) en algún punto entre los 60 y los 65 años hasta la necesidad de repensar el concepto mismo de vejez para el colectivo trans.

Es importante recordar al respecto que, el Decreto N° 721/20 de Cupo Laboral Trans (antecedente de la Ley N° 27.636 Diana Sacayán - Lohana Berkins, que perfecciona su institucionalización), más allá de su cumplimiento parcial en diversos ámbitos, documentado en Martínez y Torres (2022), en sus considerandos reconoce que tal población tiene: “una expectativa de vida de entre TREINTA Y CINCO (35) y CUARENTA (40) años aproximadamente”, por lo que cabe preguntarse si tiene sentido exigir no menos de sesenta años de edad para jubilarse a personas que no suelen vivir más de cuarenta. Es claro que hay que resolver la cuestión de fondo de las vidas cercenadas, y las normas precitadas contribuyen a ello, pero es fundamental reconocer, por medio de un régimen previsional diferencial (en ese sentido similar al de quienes danzan en el Teatro Colón) una edad jubilatoria de 40 años, dado su carácter de supervivientes.

Acerca de la movilidad previsional en Argentina

Siguiendo la línea marcada por el padre de la moderna seguridad social en Beveridge (1942), uno de sus principios centrales, sistematizados en Mesa – Lago (2004) es el de suficiencia de las prestaciones, asociado a la intensidad de la cobertura o cobertura vertical.

Esto es, en qué medida, para las personas que han logrado acceder a las prestaciones de la seguridad social, el valor de las mismas les permite evitar una caída significativa en sus condiciones materiales de existencia como consecuencia de la contingencia que dan origen a dichas prestaciones, verbigracia, vejez.

En el grado de cumplimiento de dicho principio de suficiencia confluyen una serie de factores: en primer lugar, la determinación de los ingresos de base que se consideran para calcular el monto del haber previsional.

En una trayectoria laboral ascendente (o, al menos, inestable) cuanto más largo es el período que se tiene en cuenta menos relación guarda con el nivel de vida que efectivamente se tenía al momento del retiro.

Un ejemplo de ello es el cambio normativo introducido en 1993 por la Ley N° 24.241 de reforma previsional en nuestro país, por la que se pasa de considerar el promedio de los tres mejores años de los últimos cinco, a tener en cuenta la media de los últimos diez años.

Asociada a esta cuestión, en especial en un escenario inflacionario como el argentino, también resulta crucial el índice de actualización que se utilice para llevar a valor presente las remuneraciones percibidas en años anteriores al momento de estimar la base de cálculo de la jubilación.

El siguiente elemento referido a la cuantía del haber es la tasa de sustitución que se aplique sobre ese ingreso base promedio actualizado. Al respecto, en Argentina el “número mágico” en materia de tasa de sustitución del salario ha sido el 82%, pese a lo corto de su vigencia real para el régimen general, mientras que otros valores como el 70% (vigente de 1968 a 1993) han sido más soslayados.

El penúltimo ítem que interviene en la determinación de los haberes, rompiendo, un poco, la lógica de suavizamiento del consumo e introduciendo un elemento claro de redistribución intrageneracional del in-

greso es la existencia de haberes mínimos y máximos. Lógicamente, cuanto más estrecho sea el intervalo entre ellos mayor será el carácter solidario del sistema y menor el respeto por su lógica contributiva.

Finalmente, una vez establecida la magnitud del haber inicial, empieza a operar la movilidad previsional que resulta relevante incluso en escenarios de variaciones anuales muy pequeñas de precios y salarios, dado que se trata de prestaciones que frecuentemente se perciben durante décadas.

Es claro que, en nuestro país, donde los cambios en los precios y en los salarios nominales mucho suelen distar de resultar modestos, la movilidad toma entonces un rol central, lo que amerita su desarrollo en profundidad, sin perjuicio de recordar, siempre, que no es el único elemento responsable del valor insuficiente de buena parte de las jubilaciones y pensiones.

La movilidad previsional desde un enfoque de derechos

Tal como se desarrolla en Martínez (2021), a mediados del Siglo XX, tanto a nivel local como internacional la movilidad de las prestaciones previsionales empieza a ser considerada en las normas que consagran derechos y garantías en materia de seguridad social.

Así, el Convenio 102 de Norma Mínima de Seguridad Social, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece, ya en el año 1952, en el Inciso 10 de su Artículo 65, que: “los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez...” “... serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida”. Argentina, tras años de gestionarlo, recién adhirió oficialmente a este Convenio en 2016.

A nivel constitucional, ni la Carta Magna en su redacción original, ni sus reformas decimonónicas refieren, siquiera, a la situación de la población adulto mayor ni a la seguridad social en general (más allá de establecer la facultad de “dar pensiones”, para el Congreso, en línea con la tradición de beneficios graciabiles que se otorgaban desde los tiempos coloniales), por lo que tampoco establecen institucionalidad ni garantía de derechos alguna en relación a la movilidad de las prestaciones previsionales.

La Constitución Nacional de 1949, en el marco de su Artículo 37 de derechos especiales, consagra una serie de derechos de la ancianidad (a la asistencia, a la vivienda, a la alimentación, al vestido, al cuidado de la salud física, al cuidado de la salud moral, al esparcimiento, al trabajo, al respeto y a la tranquilidad) entre los que, curiosamente, no existe ninguna referencia clara a la seguridad social ni, por ende, a la movilidad. Tampoco, en la parte de derechos del trabajador, en que se desarrollan los derechos a la seguridad social, se habla de jubilaciones, más allá de la elíptica referencia a “ciertos períodos de la vida” de “insuficiencias o inaptitudes” por “disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo”.

Tras el golpe de estado de 1955, en el marco de un falso estado de derecho, dada la proscripción del peronismo, se procura reformar la Constitución Nacional (tras la ilegal suspensión del texto constitucional de 1949, democráticamente sancionado) en 1957.

Ese proceso fracasa, no obstante lo cual permite introducir un único artículo (el 14 bis) al texto del Siglo XIX, en el que se recogen algunos de los derechos consagrados en la Constitución depuesta.

En materia de seguridad social, se ratifica su carácter de derecho contemplado en la norma nacional de máxima jerarquía, a la vez que se introduce una novedosa aclaración, acerca de que, en materia previsional, la ley ha de establecer: “jubilaciones y pensiones móviles”, brindando, así, un blindaje legal del máximo nivel a la institución de la movilidad de las prestaciones previsionales en nuestro país.

Resulta, entonces, de interés, realizar un breve racconto acerca de las principales normas nacionales que establecieron los mecanismos de movilidad de las jubilaciones y pensiones nacionales en nuestro país. Si bien ello requiere retroceder hasta mediados del Siglo XX, el foco se pone en lo sucedido en los últimos veinte años, con especial énfasis en lo acaecido desde finales de la primera década del Siglo XXI.

La movilidad previsional en Argentina antes de 2009: a la sombra del mito del 82%

Un primer antecedente destacado, en materia de movilidad previsional en nuestro país, viene dado por la Ley N° 13.478, de 1949, que estableció un suplemento variable sobre el valor del haber, cuyo fin era

compensar los cambios observados en el costo de vida. También durante el peronismo, el Artículo 1º de la Ley N° 14.370, consagra la facultad de determinar, sobre el valor del haber de jubilaciones y pensiones, tanto suplementos móviles como bonificaciones.

Ya durante los años de la resistencia peronista, en 1958 se sanciona la Ley N° 14.499, que por su Artículo 2º norma que: “El haber de la jubilación ordinaria será equivalente al 82% móvil, de la remuneración mensual asignada al cargo, a la fecha del cese”. Es importante notar que, en su origen, el 82% no era la aspiración de trabajadoras y trabajadores en que su mito lo ha convertido, sino que, por el contrario, fue la cristalización de un ajuste sobre las prestaciones, en el marco de preocupaciones fiscalistas sobre el déficit contributivo del sistema previsional, dado que antes de su surgimiento, diversos regímenes (en ese momento existían más de una decena de cajas jubilatorias nacionales) pagaban más del 82%.

En la siguiente dictadura, el Decreto – Ley (eufemismo argentino para dar cobertura legal a aquello que no lo merece, en tanto se norma desde gobiernos de facto y sin respetar la división de poderes consagrada en la Constitución) N° 18.037, de 1968, que transparenta el hecho de que el 82% hacía, al menos, una década que había dejado de existir, dicta, por su Artículo 51, que: “La movilidad se efectuará mediante un coeficiente...” “...fijado por el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de remuneraciones”.

La última dictadura cívico – militar introdujo un mecanismo de movilidad todavía menos claro, por imperio de su Decreto – Ley N° 21.451, de 1976, al determinar (en el marco de un desgobierno económico que en menos de ocho años multiplicó los precios por 10.000) que la Secretaría de Seguridad Social, luego de transcurridos dos meses de aumentos salariales de más de un dígito, establecerá el reajuste de haberes en base a un relevamiento propio.

Ya durante el menemismo, la Ley N° 24.241 de reforma previsional, por su Artículo 32 manda a ajustar, desde 1993, los haberes del componente público de reparto, según la variación semestral del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO). En un mercado de trabajo que excluía, con especial crueldad, a los sectores populares del empleo formal no es de extrañar la aparente paradoja de una recaudación de aportes y contribuciones en baja y un AMPO en alza, lo que dio lugar a la

Ley N° 24.463, de 1995: “de Solidaridad Previsional”, que por su Artículo 7º, Inciso 2, consagra una movilidad discrecional (esto es, que no se calcula automáticamente como un índice basado en variables objetivas) que el Congreso Nacional debe sancionar año a año en la respectiva Ley de Presupuesto. Dada la clara inconstitucionalidad (ratificada en sede judicial) de esa norma que violaba el derecho a jubilaciones y pensiones móviles, el Decreto N° 833/97 sustituye el AMPO por el MOPRE (Módulo Previsional) cuyo valor debía ser fijado anualmente por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Obras y Servicios Públicos y que, en más de una década de existencia, invariablemente, fue de \$80. Durante la convertibilidad la baja inflación invisibilizó el problema latente de la falta de un mecanismo de movilidad previsional automática.

Pero una vez estallado ese modelo de crecimiento liderado por la deuda, la recomposición de precios relativos y (posterior) actualización de salarios llevaron a la necesidad de actualizar las jubilaciones, para lo cual en un primer momento se priorizó al sector más vulnerable (haber mínimo) y luego se alcanzó a la totalidad del sector pasivo, con aumentos no automáticos.

2009 – 2017: Los días felices ya van a volver...

A partir de una serie de fallos de la CSJN en que se instaba a establecer un mecanismo de movilidad automática por Ley para las prestaciones previsionales, el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Parlamento, a fines de 2008, un proyecto de Ley de Movilidad Previsional.

Tal es el origen de la Ley N° 26.417 de Movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional Público, que, tras más de una década recupera el derecho a la movilidad automática para las jubilaciones y pensiones nacionales del régimen general, estableciendo ajustes semestrales (en los meses de marzo y septiembre de cada año).

Para ello, la norma de marras consagra un índice de actualización que toma la forma de una función por tramos, de los cuales, se toma, en cada período, aquel que arroje el valor más moderado.

En el primer tramo se tienen en cuenta, con idéntica ponderación, la variación semestral de los salarios⁵ y el cambio anual registrado en el promedio por beneficio de los recursos tributarios que se afectan por ley a sostener el pago de jubilaciones y pensiones (para lo que no se tienen en consideración eventuales aportes del tesoro nacional).

A su vez, el segundo tramo tiene en cuenta la mitad (para asignarle una proporcionalidad semestral) de la tasa de crecimiento anual de la media, por beneficio al pago, de los recursos totales de ANSES (libres de aportes del tesoro), incrementada en un 3%.

Vale señalar que, en apenas dos (septiembre de 2013 y de 2015) de los dieciocho incrementos otorgados por imperio de esta norma, durante los nueve años en que estuvo en vigencia su formulación original (2009 – 2017), hizo falta aplicar el segundo tramo, diseñado, en el aprendizaje de lo sucedido con el AMPO, para no dar incrementos de haberes por encima de las posibilidades financieras del ente previsional.

De la comparación en lo sucedido entre 2003 y 2017 (último año en que estuvo vigente la norma descripta con la exacta fórmula reseñada), es posible establecer una clara diferenciación entre dos períodos.

En el primero de ellos, que va de 2003 a 2009, signado por un fuerte crecimiento económico, pero con un esquema de movilidad no automática (y que, en los primeros años, se enfocó, solidariamente, en el haber mínimo) que recién en el último de dichos años dio paso a una mayor institucionalización y previsibilidad en los incrementos previsionales, el haber medio se mantuvo más o menos constante en términos reales.

En cambio, en 2010 – 2017, pese a ser un período con una situación macro menos venturosa, la Ley de Movilidad permitió que el haber medio creciese más de treinta puntos por encima de la inflación registrada en el período.

Vale analizar dicha performance sobre las condiciones de vida de la población pasiva, con la lograda por la Ley, sancionada a sangre y fuego, con el argumento de mejorar esta situación.

⁵ Para lo que se considera, el valor más alto entre los que surjan de los respectivos aumentos del Coeficiente de Variación Salarial (CVS) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

2018 – 2019: Memoria del saqueo

A fines de 2017 se sanciona, en el marco de una feroz represión que da cuenta de la resistencia popular a la reforma, la Ley N° 27.426, que modifica el esquema de movilidad previsional vigente para el régimen general nacional.

El proyecto original elevado por el gobierno macrista al Congreso contemplaba el incremento trimestral de las jubilaciones y pensiones acorde a la inflación registrada en el período inmediatamente anterior.

Es importante analizar las implicancias legales y conceptuales de ello. En tanto salario diferido en el tiempo, la doctrina jurídica considera que las prestaciones previsionales deberían guardar algún tipo de proporcionalidad con los salarios, por lo que su relación con los precios estaría mediada por los cambios en el salario real.

Así, tanto por identificar, en términos de clase, a la población pasiva con la activa, como por considerar que la fuente de financiamiento fundamental de las jubilaciones y pensiones son los aportes personales y las contribuciones patronales (que dependen de los salarios), se estima que la suerte de quienes cobran una prestación debería estar atada a la de quienes se desempeñan en el mercado de trabajo. Es decir que, si los salarios reales crecen, las jubilaciones y pensiones también tendrían que aumentar por encima de las jubilaciones. Y si el poder de compra de los sueldos se reduce, el de las pasividades también podría achicarse (aquí es donde el gobierno puede decidir establecer mecanismos extraordinarios de asistencia a la población adulto mayor, en el entendimiento de su mayor vulnerabilidad).

Todo ello (además de la enseñanza histórica del potencial de los mecanismos de indexación automática para espiralizar la inflación) incidió en la modificación del proyecto original (a instancias del jefe del principal bloque de la oposición en el Senado, que un año y medio después terminó siendo candidato a vicepresidente por el oficialismo) que pasó a otorgar ajustes que dependían en un 70% del Índice Precios al Consumidor (IPC) y en un 30% de los salarios, medidos por el RIPTE.

Cabe destacar que, en tanto la movilidad otorgada hasta septiembre de 2017 inclusive, era de carácter semestral y dado que a partir de marzo de 2018 la misma pasó a ser trimestral, ello produjo un desfase que implicó un fuerte ajuste en el valor real de las prestaciones, que, todo parece indicar, era el principal objetivo de la reforma.

Así, en 2018 y 2019 la movilidad otorgada implicó que las jubilaciones y pensiones perdiesen casi un 15% de su capacidad de compra a lo largo del bienio, fruto del crecimiento de la inflación, de la caída del salario real y del “trimestre perdido” que lo logró mediante el cambio de legislación.

Otras políticas, por fuera de la movilidad, que afectaron el poder de compra de las prestaciones en el período, evidenciaron resultados por demás modestos en términos de condiciones de vida de la población adulto mayor, además de su impronta regresiva en materia de redistribución intrageneracional del ingreso.

Así, la tan promocionada “reparación histórica” permitió un crecimiento apreciable solamente de una parte poco significativa del universo prestacional: la cúspide de la pirámide de haberes, integrada por quienes cobraban las jubilaciones y pensiones más altas. Mientras que la garantía del 82% del haber mínimo para las jubilaciones sin moratorias, apenas si elevó un 1,5% su valor.

2020 a hoy: pandemia y restitución

Como ya se ha señalado, en el marco de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva de fines de 2019 se suspendió, originalmente durante el primer semestre de 2020 (luego extendido a todo 2020), la aplicación de la Movilidad prevista en la Ley N° 27.426, otorgándose, durante dicho año, una serie de incrementos no automáticos determinados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Así, en marzo de 2020 se otorgó un incremento general de 2,3% y de \$1.500, lo que implicó, por ejemplo, que el haber previsional mínimo (que acumulaba a casi la mitad del total de beneficiarios) aumentase un 13,0% y el máximo (que solamente cobraban 1 de cada 200 beneficiarios) un 3,5%.

Los demás aumentos del año 2020 (6,12% en junio, 7,50% en septiembre y 5,00% en diciembre) tuvieron carácter de generales y se combinaron con el pago de tres bonos (pagos por única vez que no pasan a formar parte del haber para futuras actualizaciones) para las prestaciones de haberes bajos en los meses de diciembre 2019 (de hasta \$5.000, para las prestaciones que no excedan, en más de ese monto, al haber mínimo), enero 2020 (de hasta \$5.000) y abril 2020

(de hasta \$3.000), mientras que, en diciembre 2020 el PAMI abonó un bono de \$1,500 a las 550.000 personas de la población adulto mayor destinatarias de asistencia alimentaria de dicho organismo.

Es importante, en términos de lo que implica, en sentido amplio, el principio de suficiencia de las prestaciones, considerar el marco general de esta intervención de la Obra Social de los/as jubilados/as y pensionados/as.

Así, para comprender el impacto en las condiciones de vida de la población pasiva del giro en la orientación de la política de seguridad social, es necesario incorporar al análisis el efecto sobre las condiciones de vida de la población adulto mayor de la restitución de la gratuidad de la totalidad de la medicación esencial que estaba cubierta antes de 2016 y el freno al incremento desmesurado (en especial en el Área Metropolitana de Buenos Aires) de las tarifas de los servicios públicos, dado que se trata de dos tipos de elementos de fuerte peso en las canastas de consumo de este segmento de la población.

Con esta serie de instrumentos se evitó que, en un escenario de fuerte caída de la actividad económica, en especial a partir del segundo trimestre (por la pandemia), los haberes previsionales tuviesen otra caída significativa en su poder de compra, como la exhibida en 2018 – 2019.

En los últimos días de 2020 se sancionó la Ley N° 27.609 que deroga, definitivamente, la reforma de la movilidad previsional violentamente aprobada por el macrismo y restituye los parámetros de cálculo de la norma anterior, que permitió un fuerte incremento en el poder de compra de las jubilaciones y pensiones en 2010 – 2017. El único elemento que se mantuvo de la reforma de 2017 y que hace diferir, muy levemente, a la movilidad actual de la vigente en 2009 – 2017, es la aplicación trimestral, y no semestral, de los incrementos de haberes resultantes.

Fruto de la nueva norma, en 2021 se otorgó una movilidad de 8,07% a los haberes previsionales en marzo, de 12,12% en junio, de 12,39% en septiembre y de 12,11% en diciembre, además de sendos bonos de hasta \$1.500 en abril y mayo de 2021, otro de hasta \$5.000 en agosto 2021 y uno más de hasta \$8.000 en diciembre de 2021, atento a la, todavía, muy compleja situación macroeconómica y epidemiológica. Fruto de todo ello, sin contar los bonos, los haberes de diciembre 2021 fueron un 52,67% más altos que los de 2020, frente a

un incremento anual de precios de 50,94%, lo que implicó un incremento real del 1,15%.

Por su parte, en 2022, la movilidad de marzo fue del 12,28%, frente a un incremento de precios en el trimestre de 16,07%. Esta caída real del 3,27% explica el otorgamiento de un bono de hasta \$6.000 en abril de 2022. En junio de 2022 la movilidad fue de 15,00% contra un aumento de precios de 17,30% y en el tercer trimestre de 15,53% versus un 21,98% de incremento del costo de vida. Atento a ello, en los meses de septiembre, octubre y noviembre se otorgaron sendos bonos, de hasta \$7.000 al mes, que permitieron que, a septiembre de 2022, incluyendo el bono, el haber se encontrase 4,33%, en poder de compra constante, por encima del de diciembre de 2021.

Conclusiones

El devenir de la seguridad social vernácula del 10 de diciembre de 2015 al 10 de diciembre de 2019 es la evidencia palmaria de aquel antiguo adagio que sostiene que resulta mucho más sencillo destruir que construir.

Ello es patente en relación a la suficiencia de las prestaciones, donde el retroceso total (si se contabiliza también la pérdida de plena cobertura de la medicación esencial y los tarifazos de los servicios públicos de la región más poblada del país) implicó perder, en un muy corto período de tiempo, buena parte de la mejora en las condiciones de vida de la población adulto mayor, construida con gran esfuerzo durante más de una década.

Afortunadamente, la universalidad no fue tan sencilla de erosionar como el poder de compra de las prestaciones. Así, el reconocimiento de que todas las personas adulto mayores tienen derecho a una prestación persiste, incluso en la creación de un beneficio tan mezquino como la PUAM.

Del 10 de diciembre de 2019 a la actualidad parece que la magnitud de lo perdido ha sido el norte para orientar las prioridades en materia de política de seguridad social. Así, la restitución de una norma de movilidad previsional que ha probado ser eficaz para proteger, e incluso elevar, el valor de las jubilaciones y pensiones, implica una solución

institucional de primer orden a una situación en el que el retroceso había sido total.

A su vez, pensar una seguridad social para todas las personas implica un desafío de mayor complejidad por una serie de factores. Por un lado, si bien la tendencia hacia la universalidad se había logrado ya hace una década y se mantuvo desde entonces, principalmente por medio de la moratoria de 2014 y, en menor medida, por la PUAM, en ambos casos se trata de aproximaciones que no terminan de institucionalizar el derecho a la jubilación para todas las personas adulto mayores, sea por la mala calidad de la PUAM, sea por la necesidad de permanentes actualizaciones (que requieren de decisiones políticas periódicas que no se pueden garantizar ante cambios de gobierno) de las moratorias.

Finalmente, la cuestión del financiamiento también resulta frágil, tanto por la pérdida de recursos propios de tipo tributario (como parte del impuesto a las ganancias o el 15% de la recaudación de tributos coparticipables) y su reemplazo por impuestos de emergencia (como el impuesto país o el que se cobra a los movimientos de cuentas corrientes bancarias) y aportes del tesoro (que brindan menos previsibilidad al sistema) como por el elevado nivel de informalidad laboral y el uso de la reducción de contribuciones patronales como (siempre ineficaz) incentivo al empleo registrado.

En los tres campos, y en el extraordinariamente complejo escenario de una pandemia que se monta, en el caso nacional, sobre un cuatrienio de destrucción neoliberal, la estrategia desplegada desde diciembre de 2019 ha sido, lógicamente, defensiva y restitutiva, en los términos de recuperar, lo más rápidamente posible, la institucionalidad y resultados sociales logrados hasta 2015.

Así, las políticas de géneros (las implementadas y las que deben implementarse, como el régimen diferencial para personas trans) surgen como un indicio promisorio de iniciativas que, yendo más allá de la tan necesaria recuperación de derechos, tienden a ampliarlos.

Referencias bibliográficas

- ANSES (2017): Presentación de febrero de 2017 ante la Comisión Bicameral del Congreso Nacional del Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional Integrado Argentino. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Buenos Aires.
- Beveridge, William (1942): *Social Insurance and Allied Services*. Her Majesty's Stationery Office. Londres.
- Cibils, Alan y Pinazo, Germán (2018): Dólares, Lebac y FMI: el abismo conocido. *Márgenes Revista de Economía Política* N° 4. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Los Polvorines.
- Larrufa, Graciela; Gaya, Raúl, Carpenter, Sergio y Martínez, Carlos (2018): Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Buenos Aires.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos y Grinberg, Irene (2011): Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense. UNGS. Los Polvorines.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Mangas, Martín y Papparás, Ricardo (2018): La reforma fiscal de la Alianza Cambiemos: PROteger y servir al capital. *Márgenes Revista de Economía Política* N° 4. UNGS. Los Polvorines.
- Manzanelli, Pablo (2017): Evolución de la deuda pública externa en la Argentina y sus perspectivas. Publicado en López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Mangas, Martín y Papparás, Ricardo (2017): Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina Una mirada heterodoxa. UNGS. Los Polvorines.
- Martínez, Carlos (2012): La evolución de la cobertura previsional en Argentina en el período 1995-2011 y su impacto diferencial sobre la población adulto mayor según características sociodemográficas. Tesis de la Maestría en diseño y gestión de políticas y programas sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Buenos Aires.
- Martínez, Carlos (2015): Reformas recientes a los regímenes previsionales especiales de funcionarios judiciales y diplomáticos en Argentina. *Boletín* N° 1. Grupo de Trabajo Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires.
- Martínez, Carlos (2021): Derechos Humanos y vulnerabilidad. Pobreza en la tercera edad y movilidad de las prestaciones de la seguridad social. *Revista Argentina de Derecho Común* N° 6. Buenos Aires.
- Martínez, Carlos y Torres, Jacqueline (2020): Seguridad Social y Fiscalidad en Argentina 2003-2019 en clave de género. Ponencia presentada en el

- Primer simposio sobre géneros y política social, organizado por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Mar del Plata.
- Martínez, Carlos y Torres, Jacqueline (2022): El reconocimiento de la diversidad y disidencias en el sistema previsional argentino. Ponencia presentada en el Congreso de la Red INPAE. Mendoza.
- Mesa – Lago, Carmelo (2004): Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- OPC (2020): Informe sobre regímenes previsionales nacionales especiales para docentes, investigadores y trabajadores de Luz y Fuerza y de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio. Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). Buenos Aires.
- SIP (2019): Informe de política tributaria de diciembre de 2019. Secretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Hacienda de la Nación (SIP). Buenos Aires.

Capítulo 3

Hitos en la trayectoria reciente de la previsión social argentina

Sergio Carpenter

Introducción

En los últimos 18 años, la Seguridad Social argentina experimentó un cambio de tendencia en su evolución. En términos generales, dicha trayectoria se puede sintetizar en dos grandes impulsos de política pública: la ampliación en la cobertura de los riesgos sociales y, concomitantemente a ello, la eliminación del régimen de capitalización de fondos de pensiones. Ambos elementos conjugaron una especie de “contrarreforma” (Becaria y otros, 2018) a la experiencia de la década de los años noventa que, en el ámbito de la protección social, había significado individualización del riesgo sistémico, focalización de la política social y privatización de la gestión previsional. Este último elemento posibilitó -por primera vez en la historia argentina- la inserción del capital financiero en el territorio de la previsión social.

El contrapunto entre la reforma previsional del año 1993 (Ley 24.241) y su contrarreforma muestra también la tensión existente entre dos visiones y prácticas políticas contrapuestas referidas a lo que genéricamente se denomina “Régimen de Bienestar” (Barba Solano, 2019) que han estado -y siguen estando- presentes en el devenir político-social argentino.

En este capítulo se recorrerán lo que consideramos son los principales hitos en el derrotero de la política pública previsional y se mostrarán los rasgos principales de su evolución. Comienza con una breve descripción del contexto macroeconómico, que impacta en lo previsional, y una presentación sobre la trayectoria del gasto de la seguridad social. Luego, se examinarán las políticas previsionales impulsadas por el Estado Nacional que han impactado en la evolución de la cobertura, tanto en su dimensión relativa a la población alcanzada como a la intensidad o capacidad de compra de los haberes prestacionales.

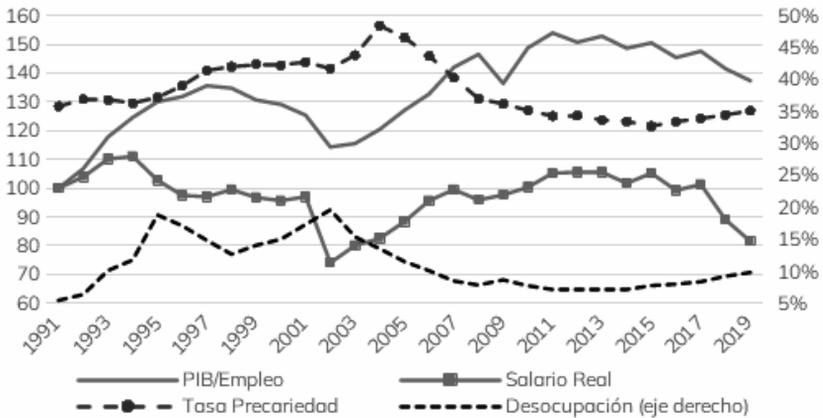
El contexto macroeconómico y el gasto de la previsión social

La evolución del sistema previsional está fuertemente vinculada al devenir macroeconómico del país. La producción material ocupa un lugar central en el derrotero de lo previsional pues su financiamiento y las condiciones de adquisición de los beneficios están determinados en parte por ella. Asimismo, el propio diseño del sistema, es decir, las características de los programas previsionales, sus institutos, tienen efectos en la evolución de las condiciones de vida, en la distribución del ingreso y en el derrotero macroeconómico del país. Mientras dichas relaciones son ampliamente reconocidas en el análisis y la teoría previsional -aunque con distintos énfasis y enfoques- (Bar y Diamond, 2006; OIT, 2011; Cesaratto, 2002; FMI, 2018) se encuentran mucho menos presente en el espacio más coyuntural del debate público.

El gráfico 1 muestra la evolución de cuatro indicadores de importancia que ayudan a describir la vinculación entre la cuestión previsional y la trayectoria macroeconómica argentina en los casi 30 años que van desde 1991 a 2019. La productividad, es decir la relación entre la producción material y el nivel de ocupación, observa una trayectoria inicialmente creciente pero signada por períodos de profundas crisis y

de recuperación, describiendo -en los últimos años de la serie- una caída constante; la tasa de desocupación muestra valores por sobre los dos dígitos en 14 de los 29 años de la serie, con picos que sobrepasaron el 18% en los años 1995 y 2002; mientras que la llamada tasa de precariedad, que representa la informalidad en la población asalariada, muestra valores por sobre el 35% en 21 de los 30 años relevados, con una tendencia creciente en los períodos 1991-2004 y 2016-2019.

Gráfico 1. Productividad, salarios y desocupación y precariedad laboral



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial, MTESS, ME, INDEC y CIFRA, y Graña 2016.

El cuarto indicador seleccionado, la evolución del salario real, describe una tendencia segmentada en 4 períodos: en 1991-1994 se observa un aumento en paralelo a incrementos de la productividad y el desempleo; subsiguientemente, caída del salario real que culmina con una pérdida cercana al 24% en 2002; luego se tiene un período de aumento del salario real y la productividad, en concomitancia con una reducción del desempleo y de la precariedad laboral, que duró hasta 2011. A partir de ese año y hasta 2015 se verifica un período de estancamiento del salario real estabilización del desempleo y de la precariedad, con leve descenso de la productividad. Luego del 2015 todos los indicadores empeoran: sensible reducción del salario real, caída de la productividad y aumentos en el desempleo y la precariedad. Los años

2018 y 2019 fueron años de abrupto empeoramiento de todos los indicadores.

A grandes rasgos, los períodos en los que se desplegaron políticas de signo neoliberal (1991-2001 y 2016-2019) tienen características en común: aumento del desempleo y de la informalidad, disminución del salario real y quiebre productivo. El período 2002-2015 es de crecimiento de la productividad, de reducción del desempleo y de la precariedad, concomitantemente al aumento del salario real. No obstante, entre los años 2012-2015 hubo estancamiento productivo y cierta estabilización de las variables laborales: el salario real encuentra un techo, mientras que la precariedad y el desempleo, observan un piso relativamente alto.

La interpretación analítica de dichas trayectorias escapa al objeto del presente artículo. Nos interesa remarcar que el desempleo y la precariedad impactan en las historias laborales de los trabajadores activos generando “lagunas contributivas” y volviendo más difícil el acceso a la jubilación. El deterioro del salario real reduce la capacidad de compra del haber inicial previsional y con ello del ingreso en la etapa pasiva. El empeoramiento de las variables laborales concomitantemente al estancamiento o reducción del PIB le ponen límites a la financiación de la previsión social, que en la Argentina depende sustantivamente de ciertos ingresos tributarios, así como de los aportes personales y contribuciones patronales.

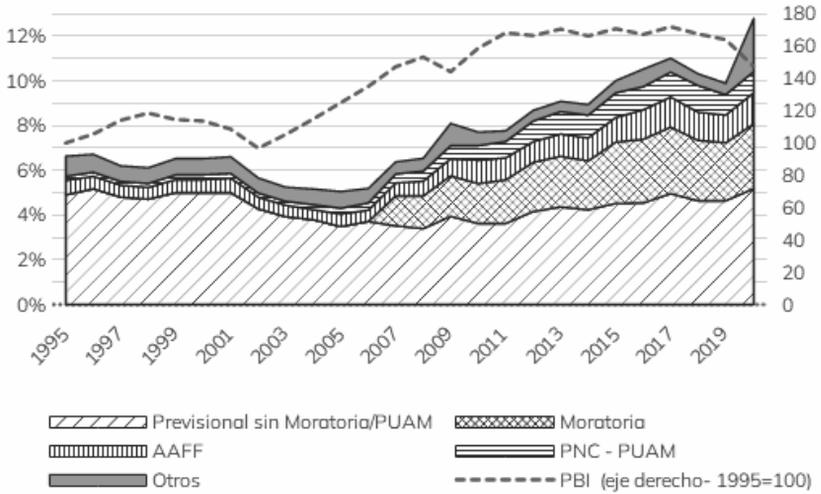
Sin embargo, se debe señalar que dichos límites al financiamiento de la Previsión Social “juegan en la cancha” de la distribución del ingreso, una de las tres dimensiones de lo económico, que tiene -a su vez- una determinación de carácter político, no técnico. Ello es de importancia, pues es el acuerdo político el que ha posibilitado la construcción de los sistemas de pensiones, que no son otra cosa que arreglos institucionales que organizan la transferencia de recursos desde una parte de la población (activa) a otra (pasiva) (Cesaratto, 2002).

Evolución del gasto en seguridad social

A partir del año 2003 el Estado Nacional impulsó políticas que extendieron el alcance de sus principales programas. Como se verá más adelante, ello se tradujo en el crecimiento de la cobertura horizontal y

vertical, es decir, en cuanto al alcance de los programas en relación a las poblaciones-objetivo y en referencia a la cuantía del monto medio de las prestaciones.

Gráfico 2. Gasto en Seguridad Social por tipo de programa (ANSES - %PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a MECON e INDEC. Año 2020 son cifras provisionarias.

Nota: “Previsional sin Moratoria/PUAM” incluye Sistema Nacional, el programa Reparación Histórica y Complementos. “AAFF” incluye asignaciones familiares contributivas y no contributivas (SUAF, AUH, AUE, SIPA, PNC, Monotributo). “AAFF” incluye Pagos Directos y Fondo Compensador para el período 1995-2010. “Otros” incluye transferencias a cajas provinciales no transferidas, seguro de desempleo y transferencias a cajas de las FF.AA. y Fuerzas de Seguridad.

Dichas ampliaciones indujeron -sensiblemente – al incremento del gasto en Seguridad Social (GSS)¹, que entre los años 1995 y 2001 se

¹ En el presente artículo el gasto en Seguridad Social refiere a programas contributivos y no contributivos, de acuerdo a la clasificación realizada en el presupuesto nacional, según lo explicitado en la Nota al Gráfico 2.

encontraba en el orden del 6,1% a 6,6% del PIB, según se puede observar en el gráfico 2. Con la caída del régimen de convertibilidad (enero del año 2002) y hasta el año 2006, el GSS se reduce observando niveles de entre 5,1% a 5,7% del PIB. En el año 2001 se verifica una disminución del GSS a precios corrientes, influenciado por medidas de restricción del gasto (por ejemplo, reducción del 13% en haberes jubilatorios mayores a \$500). En 2002 y hasta 2005, la variación porcentual del PIB a precios corrientes es mayor a la variación observada por el GSS a precios corrientes. La vuelta del proceso inflacionario en concomitancia con la aplicación de criterios discrecionales en la movilidad previsional, eventos que provocaron pérdida de poder de compra de los haberes más elevados, la paulatina reducción en el total de beneficios, que entre 1998 y 2005, fue del 7%, se cuentan entre las causas de la baja del GSS en ese período.

A partir de 2006 se inicia un período de aumento sustantivo en el GSS, alcanzando un 11% PIB en 2017. Luego, en 2018 y 2019, se tiene una caída del GSS en 1,1% PIB, una reducción en la que impacta fuertemente la modificación del esquema de movilidad previsional que, en un contexto de aceleración inflacionaria, redujo la capacidad de compra del haber previsional.

En 2020, año de impacto pandémico del COVID 19, cae fuertemente la actividad económica, mientras que el GSS aumenta de 9,9% PIB en 2019 a 12,8% PIB en 2020. Este incremento puede ser explicado por varias circunstancias: el impulso de programas de asistencia sanitaria ATP e IFE que significaron 1,9% PIB² y la sensible caída del PIB real (9,9%)³.

Para cuantificar la evolución de del GSS en términos acumulativos, podemos comparar el año 2019 (para no tomar el excepcional año 2020) con el año 2003: el GSS se elevó en 4,6% PIB, un 88,6%. Las variaciones por tipo de programa pueden verse en la tabla 1.

² ATP: Programa “Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción”, consistente en el pago del 50% de la nómina salarial de las empresas que lo solicitaran y sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones (Dto. 332/20 y Dto. 376/20); IFE: programa “Ingreso Familiar de Emergencia” (Dto.310/20), consistente en pagos de \$10.000 a personas de 18 a 65 años con inserciones laborales precarias. Fueron 3 pagos y abarcaron un conjunto de casi 9 millones de personas.

³ Esto impacta en el denominador del indicador GSS pues reduce el efecto de la variación de los precios implícitos del PIB, mientras que el numerador recibe -mayoritariamente- la indexación de la movilidad.

Tabla 1. Gasto de la seguridad social por programa. Variaciones 2019/2003

Programa	Var. % GSS 2019 vs 2003	Var. GSS (%PIB) 2019 vs 2003
Previsional	84,1	3,3
AAFF	144,1	0,7
PNC+PUAM	409,6	0,7
Otros	-19,5	-0,1
GSS Total	88,6	4,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME.

Este panorama del GSS arroja entonces un aumento significativo en la aplicación de recursos, fenómeno que abarca transversalmente sus sistemas: el previsional, las asignaciones familiares y el programa llamado “Pensiones no Contributivas”. Se trata de una tendencia general que conoció cierta contra-tendencia en 2018 y 2019, años en donde impactan las políticas -macroeconómica y previsional- impulsadas por el gobierno de la Coalición Cambiemos.

El aumento del gasto en el programa de Asignaciones Familiares fundamentalmente refiere al impulso del programa Asignación Universal por Hijo (Dto. 1602/09), que extendió la cobertura al universo del trabajo informal. En paralelo también aumentaron fuertemente su importancia relativa las citadas “Pensiones no Contributivas”, en donde inciden fundamentalmente el crecimiento de dos de sus programas: Pensión por Invalidez y Madres de 7 hijos. En este caso, el instrumento que posibilitó el acceso a la cobertura fue la decisión de levantar la restricción de altas de nuevos beneficios que, hasta el año 2003, las leyes de presupuesto supeditaban a la existencia de bajas de beneficios. En paralelo, además, se facilitó la tramitación de los beneficios (Carpenter, 2021a).

El 71% del citado incremento en el GSS -el factor de mayor relevancia- correspondió al programa previsional, es decir al sistema de jubilaciones y pensiones contributivo. En las siguientes secciones se analizarán con más detalle los impulsos que hicieron posible dicho crecimiento.

Por último, una breve mención a los recursos de la Seguridad Social. Como se sabe, estos se componen de los aportes personales y las contribuciones patronales (AyC) además de los recursos tributarios cuyo destino (seguridad social) es definido en ciertas leyes en particular. De existir faltantes, el tesoro se hace cargo de los recursos necesarios, que pueden tener origen tributario o provenir del endeudamiento público. La tabla 2 muestra la composición de los recursos con afectación específica para años seleccionados.

Tabla 2. Recursos de la seguridad social (% PIB)

Recursos	1995	2003	2015	2019
Aportes y Contribuciones	3,5%	2,1%	5,6%	4,7%
Tributarios + %MIC (*)	1,8%	2,3%	4,0%	3,3%
Total	5,3%	4,4%	9,6%	8,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME.

Nota: (*) %MIC: es el porcentaje de la Masa Bruta de Impuestos Coparticipables que hasta el año 2020 se destinaba al financiamiento de la Seguridad Social.

A grandes rasgos, observamos que entre 2003 y 2015 los factores macroeconómicos señalados (la fuerte recuperación de la actividad económica, la reducción de la desocupación y la mejora en la formalidad) indujo también un incremento en la recaudación de los recursos afectados a la Seguridad Social. A dichos elementos se deben agregar los efectos de los cambios en las políticas previsional y tributaria. Ejemplo de ello fue la vuelta al Estado de los aportes personales de los cotizantes al régimen de capitalización que significó más de 1% PIB a partir del año 2009 y la eliminación del techo en las contribuciones patronales.

En un sentido inverso, entre 2016 y 2019 hubo una reducción de los recursos afectados a la Seguridad Social. En ello jugó la evolución macroeconómica (aumento del desempleo y de la informalidad, disminución del salario real, caída del PIB) y la política tributaria desplegada. También fue de importancia el fallo de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), en noviembre de 2015, en torno al reclamo de 3 pro-

vincias argentinas referidas a la detracción del 15% de la Masa Bruta de Impuestos Coparticipables destinados a la Seguridad Social. La CSJ conminó a la devolución de dichos recursos a las provincias y por ello en el año 2016 se firmaron acuerdos fiscales entre la Nación y las provincias para efectivizar su devolución (Ley 27.260). Hacia fines de 2017, el gobierno de la Coalición Cambiemos también modificó la composición de los recursos tributarios afectados a la Seguridad Social, eliminando la financiación del Impuesto a las Ganancias a la Seguridad Social e incorporando el 100% de la recaudación del Impuesto a los débitos y créditos; así como el cambio en el esquema de contribuciones patronales que incluyó la definición de un mínimo no imponible.

Hitos (recientes) de la política previsional argentina

En la Argentina los distintos colectivos laborales logran el derecho a la cobertura previsional en la segunda mitad del siglo XX, aunque la informalidad laboral limitaba de hecho su universalidad. Asimismo, hay una frondosa historia de incumplimientos del Estado de las obligaciones previsionales. Las sucesivas crisis económicas que atravesó el país, la impronta política de quienes conducen la gestión de gobierno y las distintas problemáticas del propio diseño del sistema previsional, han inducido sucesivas crisis previsionales. Podemos enumerar sintéticamente los principales impulsos de la política pública previsional en las últimas 3 décadas:

- En 1993, la reforma estructural que crea un sistema previsional mixto, con un régimen de capitalización individual y gestión privada de fondos de pensiones (Ley 24.241).
- En 2005: el impulso de programas de Moratoria Previsional (Ley 25.994 y Dto. 1454/05) y 2014 (Ley 26.970) y con ello la ampliación de la cobertura pasiva.
- En diciembre de 2008: el fin del régimen de capitalización individual (Ley 26.425), que implicó la eliminación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y la universalización del sistema público de reparto. Ello también significó la formación del llamado Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS – Dto. 897/07) que consolidó los fondos de pensiones administrados por las AFJP.

- La sanción de la Ley de movilidad previsional aplicada por primera vez en marzo del año 2009 (Ley 26.417), que dio lugar a la recuperación del monto medio de las prestaciones.
- En 2016-2019: La vuelta de la impronta política de los años noventa. Segmentación, desfinanciamiento y deterioro del haber. Segmentación de los beneficios, vía: el Programa de Reparación Histórica (RH), la garantía del 82% móvil del SMVM a beneficios no Moratoria y la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Modificación de la movilidad previsional (Ley 27.426). Modificación en recursos previsionales y tributarios afectados a la Seguridad Social. Deterioro y cambio en el carácter del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)⁴.
- Año 2020: Emergencia previsional y pandemia. Movilidad discrecional en 2020 y cambio en el esquema de la movilidad (Ley 27.609). Redefinición del régimen especial del Poder Judicial y eliminación del correspondiente al Servicio Exterior (Ley 27.546). Afectación de parte del Impuesto PAIS y de una porción del incremento en los Derechos de Exportación a la financiación de la Seguridad Social (Ley 27.541).

La reforma que introduce la capitalización individual

Con la reforma estructural de 1993, se creó un sistema previsional mixto pues la jubilación se componía de una combinación de dos prestaciones: una Prestación Básica Universal (PBU) – de alcance generalizado- y otra prestación que, a opción del beneficiario, podía ser otorgada por el régimen de reparto o por el régimen de capitalización individual. La normativa establecía claros incentivos para la opción por el régimen administrado por las llamadas AFJP.

Concomitantemente a ello, se elevó la edad de retiro en 5 años para ambos sexos y el régimen de reparto sufrió modificaciones paramétricas sustantivas, que significaron un endurecimiento de las condiciones de acceso a los beneficios: aumento de 20 a 30 años de servicio con aportes, cambio en el ingreso base que sirve de referencia para el cálculo del haber inicial, que ahora se calcula como un promedio de los

⁴ Un panorama más detallado de dicho período de políticas previsional ver [Carpenter, 2019].

últimos 10 años de la historia laboral, y cambios en las fórmulas de beneficios que afectaron a la baja la tasa de sustitución del salario (en vejez, invalidez y pensión por fallecimiento). La suba en los años con aportes representó una fuerte restricción a la cobertura previsional.

Las políticas previsionales de la década de los años 90 redundaron en un ahondamiento del déficit fiscal al propiciar el desvío de los aportes personales hacia los fondos de pensiones, en paralelo al impulso de una reducción de contribuciones patronales. Entonces, por un lado, se forma un fondo de pensiones que compra activos financieros con los recursos provenientes de aportes personales, es decir, que “ahorra”; mientras que, por el otro, el Estado se debe endeudar para pagar las obligaciones previsionales. Entre 1995 y 2001, el déficit del sistema de seguridad social significó una fuerte “contribución” al déficit fiscal: explica entre un tercio y 3 cuartas partes del resultado financiero del sector público argentino (La Ruffa y otros, 2018)).

Pero la novedad más relevante fue la introducción de la industria financiera en el ámbito de los recursos y las prestaciones de la previsión social. En 2008, la porción extranjera de dicha industria administraba dos tercios de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Entre 1995 y 2001 las AFJP capturaron anualmente en concepto de comisiones más del 0,3% del PIB, sin incluir los recursos que insumieron las otras “unidades de negocio” vinculadas: las compañías de seguro de vida (seguro de invalidez y fallecimiento) y las compañías de seguro de retiro (renta vitalicia previsional) (La Ruffa y otros, 2018).

Sin embargo, el mayor poder de la industria financiera no se basaba únicamente en su capacidad de capturar recursos de la seguridad social en forma directa sino en el rol privilegiado que otorga la administración de los fondos de pensiones. Esa particularidad expresa una de las maneras a través de las cuales -a nivel global- el capital financiero se convierte en la fuerza hegemónica que conduce el llamado modo de acumulación⁵.

A la luz de dicho proceso que recorre la economía mundial no es un hecho menor que la Argentina haya podido despegarse de la experien-

⁵ El mencionado proceso de “financiarización” y su vínculo con el impulso de fondos de pensiones ha sido materia de numerosa bibliografía, entre la cual se cuenta: Chesnais, François [2001] “La teoría del régimen de acumulación financiarizado. Contenido, alcances e interrogantes”; Toporowski, Jan [2002] “The End of Finance. Capital market inflation, financial derivatives and pension fund capitalism” y Blackburn, Robin [2006]; “El futuro del sistema de pensiones. Crisis financiera y Estado de Bienestar”; entre otros.

cia privatizadora de su previsión social, en concomitancia con otros países que también lo hicieron, y que lleva a la Organización Internacional del Trabajo a considerar la experiencia privatizadora como un “fracaso” [OIT, 2018].

El salto en la cobertura horizontal

Existe numerosa literatura previsional referida a lo que ocurrió con la cobertura. Esta refiere a dos aspectos. En primer lugar, al alcance del programa, es decir, a qué porción de la población objetivo logra cubrir. En segundo término, refiere a la suficiencia del monto de la prestación otorgada, a su poder de compra efectivo.

En cuanto al primer caso, se tienen dos indicadores: la cobertura activa y la cobertura pasiva. La cobertura activa refiere a la participación del trabajo formal que paga aportes jubilatorios en el total de la población económicamente activa o en el total del empleo.

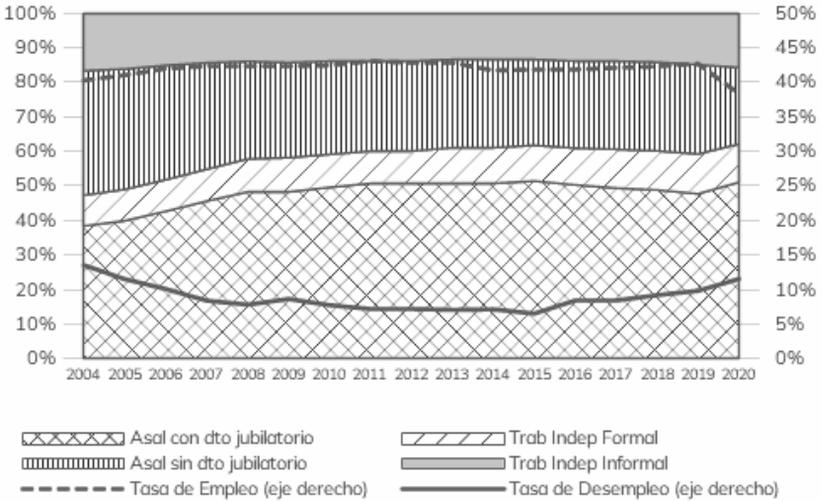
En el gráfico 3 se muestra la evolución de un conjunto de indicadores laborales, entre los que se cuenta una estimación sobre la cobertura activa. De allí, se tiene que en los últimos 10 años dicha cobertura se ubicó en el rango del 59% y 62% del volumen del empleo (suma de participaciones de Asalariados con descuento jubilatorio y Trabajadores Independientes formales).

Para el caso de trabajadores independientes, seguir la evolución de la cobertura activa tiene cierta complejidad pues en la Argentina la encuesta permanente de hogares (EPH) no releva directamente la información necesaria para ello. No obstante, fue posible realizar una aproximación de dicha cobertura tomando como metodología la explicitada en el trabajo de Casalí y otros (2018), que establece un criterio operativo de formalidad para dicha población⁶.

La evolución marca una tendencia de fuerte mejora de la formalidad en el período 2004-2008, en un contexto que también es de fuerte reducción del desempleo. Estas tendencias se ralentizan luego hasta el año 2015, a partir del cual aumenta incesantemente el desempleo, en paralelo al deterioro de la formalidad que, como se dijo más arriba, termina obstaculizando el acceso a la jubilación contributiva.

⁶ Se toma a los trabajadores por cuenta propia con cobertura de salud (obra social) y los empleados que trabajan en empresas con menos de 5 empleados.

Gráfico 3. Cobertura previsional activa y otros indicadores laborales



Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC y ME.

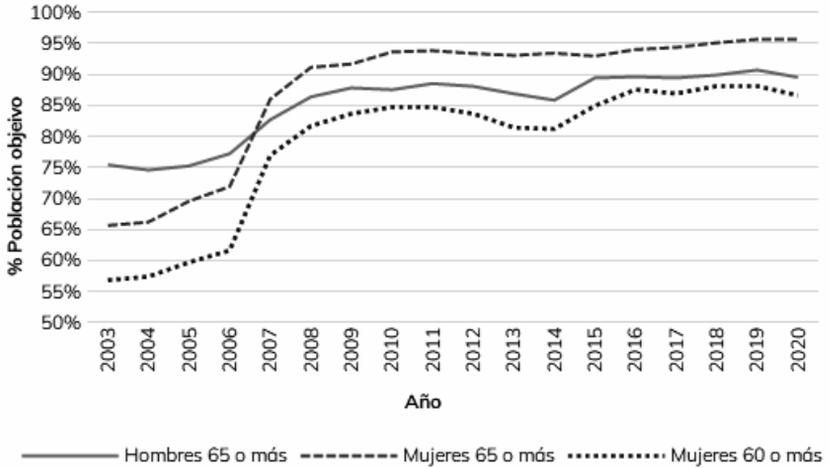
Nota: Para la serie de trabajadores independientes, se relevaron datos de EPH al cuarto trimestre de cada año. En caso de las tasas de empleo y desempleo son promedios anuales según el Ministerio de Economía de la Nación.

Abriendo un pequeño paréntesis de orden teórico sobre el problema de la informalidad, se tiene que la literatura económica latinoamericana se expidió sobre la dinámica económica regional acuñando el concepto conocido como “heterogeneidad estructural”. Este refiere a lo que sería su rasgo distintivo: la persistencia sectorial de disparidades en la productividad. Ello resultaría consecuencia de la penetración desigual del progreso técnico entre los sectores económicos (Mancini y Lavarello, 2013: 2). Dicha característica tiene su reflejo en el mercado de trabajo, que puede -entonces- sufrir un fenómeno conocido como “segmentación laboral”. Un mercado laboral está segmentado “si existen dos (o más) sectores y ciertos mecanismos de racionamiento (barreras a la entrada) que impiden a los trabajadores de uno de esos sectores trasladarse hacia el otro” (Paz, 2013: 2).

En el caso argentino, es conocida la existencia de segmentación en su mercado laboral. Una descomposición de éste revela la existencia de 3 sectores diferenciados: un sector formal, moderno, con productividades en torno a las observadas en los mercados internacionales; un sector de productividad reducida con escasa capacidad de competir internacionalmente y, por último, un sector de economía de subsistencia, con rezago tecnológico e intensivo en mano de obra (Salvia y otros, 2018: 64). La informalidad se desarrolla en estos dos últimos sectores, que no se relacionan sinérgicamente al sector moderno. La estructura segmentada del mercado laboral es de importancia pues puede ayudar a entender las diferencias en la dinámica de la distribución del ingreso. La insuficiencia del sector moderno en su capacidad de generar puestos de trabajo calificados que puedan ser absorbidos por la oferta laboral existente está en la génesis de la estructura desigual y de la marcada elevación histórica de la informalidad.

Volviendo a la evolución de la cobertura, el gráfico 4 muestra una segunda medida de la cobertura horizontal, que refiere a los adultos mayores que teniendo la edad de retiro o más años perciben al menos una prestación previsional. Esta hace notar el salto cualitativo en la cobertura pasiva hacia 2007. A través de las llamadas Moratorias Previsionales se incorpora al sistema de jubilatorio a un sector de la población que no estaba en condiciones de dar cumplimiento al requisito de 30 años de servicios con aportes exigido por la Ley 24.241. Dichas moratorias habilitaron el pago en cuotas de los aportes faltantes para el cumplimiento de dicho requisito, otorgando la posibilidad de pagar en cuotas la deuda de aportes que se descuentan del mismo haber jubilatorio.

Hacia fines del año 2020 la cobertura pasiva era del 90% en el caso de hombres y el 95% en el caso de mujeres. Dicho gráfico muestra también la situación de las mujeres con 60 o más años, atento que el SIPA determina la edad de retiro en 60 años. Resulta notoria la tendencia declinante en la cobertura luego del año 2011 y hasta el año 2014. Ello se explica en que el acceso a las prestaciones previsionales a través de moratorias ha tenido un carácter temporal dado que dichos instrumentos definen un límite a las cohortes a las que se brinda la posibilidad de solicitar el beneficio. Luego de 2014 la cobertura pasiva toma un impulso asociado a la vigencia de la nueva moratoria de Ley 26.970.

Gráfico 4. Cobertura previsional pasiva

Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC.

Nota: Se relevaron datos al cuarto trimestre de cada año.

Visto la totalidad del período, las moratorias previsionales aumentaron la cobertura de los hombres de 65 o más años en un 15%, mientras que en el caso de las mujeres de 60 o más años, el aumento alcanzó un 30%, el doble del aumento en la población en edad de retiro de hombres. Una medida que sin duda jugó en el sentido de la disminución de la pobreza, de la reducción de la brecha de la pobreza y de la atenuación de la desigualdad.

En cuanto a su caracterización, observamos que “La literatura previsional tiene cierta incomodidad en la consideración de la moratoria. Es contributiva pero no lo es, es entonces “semi contributiva”. O no. Se ha visualizado como un cambio o flexibilización en la configuración de lo contributivo. Nos parece que no es un nuevo paradigma que otorga derecho universal a la jubilación atendiendo -por ejemplo- a la condición de “ciudadanía social”, para utilizar el concepto de T.H. Marshall, sino que se otorga el beneficio en clave contributiva [...] usando las “lógicas legitimadoras del pasado” (Dvoskin, 2017)” (Carpenter, 2021a).

Con las moratorias previsionales, “el sistema previsional fue receptivo a la realidad económica de la informalidad [...] Es decir, se levantó una barrera que impedía el acceso a la jubilación a una porción importante de los adultos mayores y se hizo en “clave contributiva”. Pero esa “sensibilidad” no alcanzó a institucionalizarse, pues las moratorias tienen fecha de caducidad. Para los hombres ya no es posible entrar y para las mujeres, prórroga mediante, hay tiempo hasta julio de 2022. Esa debilidad del instrumento-moratoria, creada por los gobiernos Kirchner, fue traducida en política pública por el gobierno Macri al crear la PUAM, una prestación en “clave asistencial”, con monto del 80% del haber mínimo, que no genera pensión derivada y con aumento a 65 años en la edad de retiro de las mujeres. Con ello, se institucionaliza el acceso a una prestación por vejez, pero lo hace segmentando el universo beneficiario, bajándole el “precio” al subconjunto que no reúne los años con aportes. Es decir, hace pagar esa circunstancia a las personas que cobran una prestación que no llega al haber mínimo. Esto sugiere -falsamente- que el problema de la informalidad o del trabajo no remunerado es individual y no del conjunto social” (Carpenter, 2021b).

Un panorama del impacto de la informalidad en el sistema previsional puede visualizarse analizando las altas de jubilación en el sistema nacional (años 2018 a 2020), cuya situación se sintetiza en la tabla 3.

En los tres años de dicho período, las altas de beneficios por vejez que cumplieron el requisito contributivo de tiempo de servicios con aportes de la Ley 24.241 representaron el 32% del total. Es decir, cerca de 7 de cada 10 nuevos jubilados no alcanzaron los 30 años con aportes que exige la Ley o lo que establecen ciertos Regímenes Diferenciales que reducen ese requisito a 25 años.

Remarcamos dos características que se hacen notar. La primera es la notable diferencia entre mujeres y hombres en cuanto al cumplimiento de los años con aportes. Mientras el 71% de quienes logran cumplimentar el acceso a la jubilación sin moratoria son hombres, el 74% de quienes acceden a la jubilación con moratoria, son mujeres. Un segundo aspecto refiere al régimen laboral. En jubilación sin moratoria, el 87% es -preponderantemente- relación de dependencia, mientras que en el caso de jubilación con moratoria ese guarismo baja al 48%.

Tabla 3. Altas Jubilación por vejez y PUAM. Años 2018, 2019 y 2020

Indicador	Jubilación por vejez sin moratoria	Jubilación por vejez con moratoria	PUAM	Total (*)
Altas Total	222.220	328.710	137.976	688.906
Altas Total %	32%	48%	20%	100%
% Total Altas Hombres	71%	26%		41%
% Total Altas Mujeres	29%	74%		59%
% RRDD	87%	48%		65%
% Cuenta Propia	13%	52%		35%

Fuente: Elaboración propia en base a MTESS.

Nota (*): Los indicadores “% Total Altas” no incluyen la PUAM pues no hay disponibilidad de datos públicos que diferencien por sexo dichas altas. Los indicadores “% RRDD” y “% Cuenta Propia” refieren a la prestación contributiva (con o sin moratoria).

En el agregado, la participación del universo de autónomos y monotributistas alcanza al 35%, un guarismo superior al que sugiere el gráfico N° 3 o al total de aportantes cuentapropistas al SIPA, que para noviembre 2020 alcanzó el 22,8% del total (BESS dic-20).

La cobertura vertical

El gráfico 5 muestra la evolución del haber mínimo y del haber medio del SIPA⁷, así como la brecha entre ambos, que se presentan en términos de la Canasta Básica Total⁸, indicadores de la cobertura vertical. También se visualiza la trayectoria de los beneficios, identificándose, para algunos años, la cantidad de casos con haber mínimo.

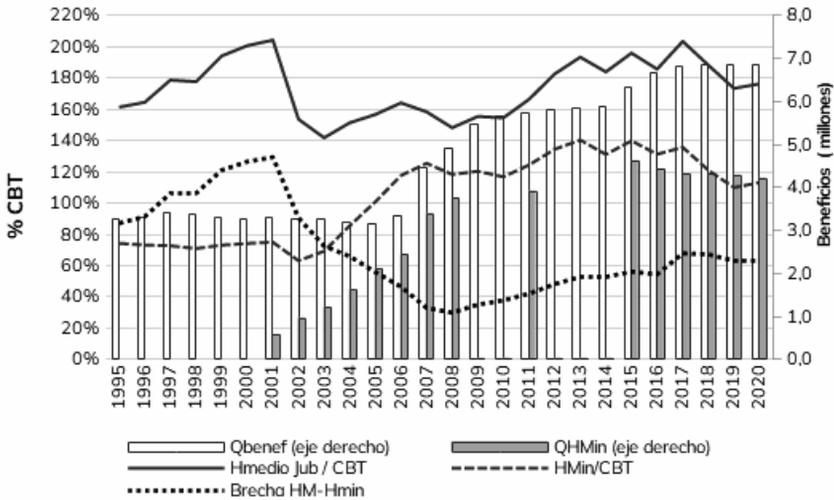
La literatura previsional no ha tenido un tratamiento exhaustivo de la problemática de la suficiencia de las prestaciones. En nuestro caso se construyó un indicador de haberes previsionales en términos de la

⁷ SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino.

⁸ Con información de INDEC, el Ministerio de Economía y CIFRA CTA (“Cambios metodológicos en la medición de la pobreza en Argentina. Revisión y construcción de series homogéneas” de Ana Laura Fernández y Mariana González. DT N°16), se estimó una Canasta Básica Total para todo el período.

Canasta Básica Total, cuestión que tiene varios problemas a considerar. Los primeros se relacionan a cuestiones metodológicas: la existencia de cambios en la medición de la pobreza en el período o el alcance de dichas mediciones a nivel nacional y provincial. Otros refieren a si dicha canasta es representativa del consumo del adulto mayor o cual debería ser su grupo familiar de referencia. Salvando ese conjunto de problemáticas, se entiende que el indicador es representativo del derrotero del haber en términos reales, más allá de la discusión sobre la suficiencia del haber, que involucra otros aspectos a conjugar.

Gráfico 5. Haber mínimo, haber medio, beneficios y beneficios con haber mínimo



Fuente: Elaboración propia en base a MTESS, ANSES, ME, INDEC y CIFRA.

Nota: Los beneficios con haber mínimo para el período 2001-2008 fueron estimados en base a información de ANSES. Los correspondientes al año 2011 y 2015 a 2020 según el MTESS.

Entre los años 1995 y 2001, el haber medio en términos de la CBT tuvo un crecimiento cercano al 25%. Ello no fue resultado de aplicación de criterios de movilidad alguna, sino de la diferencia verificada entre los haberes de las altas y de baja del sistema (fallecimiento) (La Ruffa y otros, 2018). En un contexto de reducción de la cobertura, el total de beneficios incluyó los provenientes de las ex cajas provinciales -funcionarios públicos- transferidas al sistema nacional. Por otra parte, el derrotero del haber mínimo permanece prácticamente constante en un valor menor al 80% de la CBT, es decir, bajo la línea de la pobreza.

En 2002, con drástica devaluación y su corolario inflacionario, hubo una pérdida muy pronunciada de la capacidad de compra de los haberes. El haber medio cayó en mayor proporción que el haber mínimo pues éste recibió una actualización en septiembre de ese año. El haber medio continuó su caída en el año 2003. Luego, hasta 2006-2007 ambos haberes verifican una sensible recuperación, para dar lugar, luego, a una suerte de estancamiento hasta 2010. En este período se observa también la menor diferencia entre dichos haberes, en torno al 30% de la CBT. Luego, entre ese último año y el 2013 se verifica otra importante recuperación asociada a la formulación de la movilidad previsional y al derrotero no explosivo de la inflación.

Sin embargo, luego del año 2013 y hasta el año 2017, al deteriorarse las condiciones macroeconómicas (ver gráfico 1), se verificó una leve reducción del haber mínimo y un relativo estancamiento, con vaivenes, del haber medio. El llamado Programa de Reparación Histórica de la Ley 27.260 y la variación positiva de la movilidad en términos reales (2,6%), explica el salto que se observa en 2017. De 2018 en adelante, se observa un franco deterioro de los haberes en términos reales.

Por otra parte, la brecha entre el haber medio y el haber mínimo observó un constante ensanchamiento entre 2008 y 2017, alcanzando el 68% de la CBT en ese último año. Ello se asocia a varios factores. Uno es la citada diferencia entre los haberes de alta y de baja, que a su vez tiene dos impulsos: la significatividad de los beneficios con matorria, de haber mínimo o cercanos a él, en contraste con las bajas de los beneficios de leyes anteriores a la Ley 24.241. Otro factor que también incide es el impacto del flujo anual de beneficios que consiguen la actualización de los haberes vía judicial, que representan unos 25.000

casos anuales, mientras que el mencionado Programa de Reparación Histórica también juega su rol en la ampliación de la citada brecha.

Entre los años 2001 y 2007, se observa un cambio cualitativo en la composición de los haberes: los beneficios con haber mínimo pasan de representar un 20% del total a un 60%. Ello se asocia a la decisión del Estado Nacional de indexar las prestaciones -en un período con inflación- según el criterio de actualizar periódicamente el monto del haber mínimo y al mismo tiempo dejar sin movilidad a aquellos beneficios que quedaban por encima de dicho nivel. Recién en junio de 2006 la movilidad alcanzó a la totalidad de los beneficios. En segundo término, y aplicado para sobre todo para los años 2006-2007, también incidió el impulso de las mencionadas moratorias que incrementaron las altas jubilatorias.

Al considerar la tendencia general, se tiene una mejora sustancial en el haber mínimo de cerca del 50% respecto del período 1995-2001 y una no menos importante recuperación del haber medio a los niveles de ese último período, pero esta vez con una ampliación de la cobertura pasiva que casi duplica el número de beneficios.

El derrotero de la movilidad previsional

La movilidad previsional, es decir el mecanismo de actualización de los haberes que contrarresta el riesgo de pérdida de poder adquisitivo ante la existencia de inflación, tiene dos aspectos imbricados. Uno es el esquema de reajuste de los haberes propiamente tal. El otro es el que está presente en la determinación del “haber inicial”, que requiere la actualización de los salarios o rentas percibidas en los últimos 10 años con aportes del trabajador solicitante de jubilación.

Con la vigencia de la Ley de Convertibilidad de 1991 regía la prohibición de indexación, entonces no hubo ni actualización de las jubilaciones ni actualización de dichos salarios, aun cuando entre 1991 y 1995 se verificó un 45% de inflación. En el año 2002 el Régimen de Convertibilidad se derrumbó, hubo una fuerte devaluación y con ella volvió la inflación. Como se comentó, en el período 2002-2008 la movilidad fue determinada discrecionalmente por el Gobierno Nacional. Así, se produjo un impulso de la llamada “litigiosidad previsional” que inundó los fueros judiciales de reclamos por la desactualización del

haber inicial y la pérdida de poder adquisitivo de los haberes previsionales. El Poder Judicial argentino conminó al Parlamento Nacional a definir las reglas para la movilidad de los beneficios y falló a favor de los reclamos de los jubilados⁹.

En ese contexto se impulsó la sanción de la Ley 26.417 que normó un esquema de movilidad previsional consistente en una combinación entre la evolución de los salarios y la evolución de la recaudación tributaria afectada a la Seguridad Social por beneficio, Ley que tuvo vigencia entre los años 2009 y 2017.

La aplicación de dicha fórmula de movilidad tuvo un efecto positivo en la evolución de los haberes previsionales: la movilidad los incrementó en términos reales, llegando a ser en 2015 casi un 24% mayor que el de 2008. Su trayectoria resultó relativamente coincidente con la evolución del indicador salarial RIPTE. La Ley 26.417 tuvo un impacto fiscal de importancia pues de haberse aplicado el índice inflacionario, el gasto previsional agregado anual hubiera sido entre 0,5% PIB y 1% PIB menor al efectivamente ejecutado en ese período (Carpenter, 2020).

Con la Ley 27.426, el gobierno de la Coalición Cambiemos modificó en 2018 el esquema de la movilidad previsional: pasó a ser un mix entre la inflación y un índice salarial (70% IPC más 30% RIPTE). La consecuencia fue que, en los dos años de su aplicación, la movilidad en términos reales cayó un 15,3%. Ello se vincula fundamentalmente a dos elementos. El primero referido a que el reajuste de marzo 2018 fue trimestral mientras los haberes observaban 6 meses sin indexación; mientras que el segundo asociado al desfase de tiempo tomado en el cómputo de las variables constitutivas del esquema de movilidad, en un contexto de aceleración de la inflación que mostró parciales del 47,6% y 53,8% para 2018 y 2019, respectivamente. Las razones para la modificación del esquema de movilidad de la Ley 26.417, que resultó congruente con la evolución de los salarios formales y beneficioso para el universo previsional, se asocia sólo a la impronta política del gobierno de la Coalición Cambiemos, que elevó el llamado “déficit fiscal” a la categoría de principal problema económico argentino, desplegando luego, en el campo de lo previsional, la operatividad de dicho precepto.

⁹ Para “asomarse” a la complejidad de dicha litigiosidad y las decisiones del Poder Judicial ver La Ruffa y otros, [2018].

En el mismo mes de asunción (diciembre 2019) el nuevo gobierno del Frente de Todos impulsó una Ley de emergencia social y previsional. Con ella se detuvo la aplicación de la Ley 27.426 para luego definir una movilidad con criterio discrecional. Así, en marzo 2020 se otorgó un componente fijo (\$1500) más un 2,3%. Ese componente fijo en pesos determinó una distribución diferenciada según el monto del haber. En los tres trimestres posteriores a marzo 2020, el Estado argentino no insistió con el componente fijo definiendo sólo variaciones porcentuales. Ello dio lugar a la presentación de denuncias judiciales de quienes se vieron afectados por la suspensión de la Ley 27.426.

En paralelo a la suspensión de la Ley 27.426, el Estado Nacional sumó 3 bonos otorgados a beneficiarios/as con haber mínimo y un poco más, medida que profundizó dicha distribución diferenciada. Estimamos que los bonos otorgados en 2020 fueron representativos del 1,3% del monto anual erogado. Sin embargo, si se considera sólo subconjunto de beneficiarios alcanzados por la medida, la suma de los bonos pagados en 2020 equivale 2,6% del monto anual erogado.

La pandemia Covid-19 obligó al Estado a impulsar urgentes medidas de sostenimiento de los ingresos a segmentos poblacionales que no necesariamente han sido objeto de la política social. Ello implicó un aumento sustantivo del GSS tal como se observó más arriba (gráfico 2). Interesa destacar acá que también el gasto específicamente previsional (GP) se eleva en términos del PIB: de 7,2% en 2019 a 8,1% en 2020, es decir, un 11,8% interanual. Ello debido a que la variación anual del GP agregado en pesos se incrementó más que el correspondiente al PIB en pesos, dada la fuerte caída observada en el PIB real.

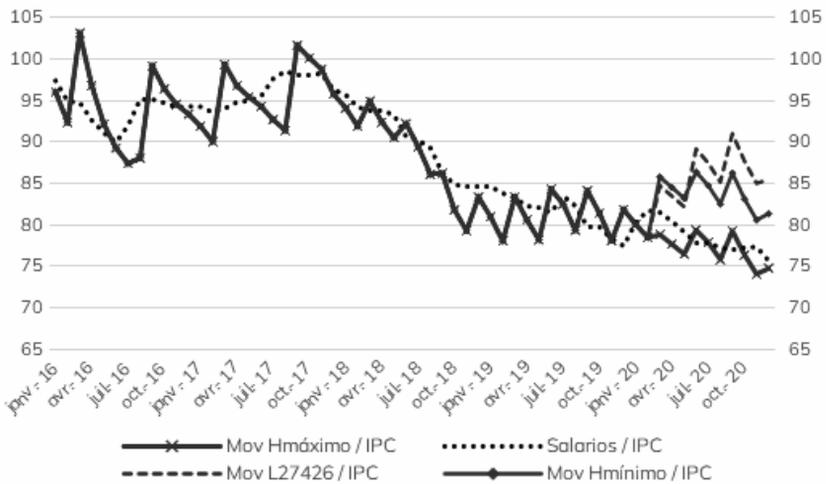
También resulta de interés observar la relación entre la movilidad y los salarios: el gráfico 6 y la tabla 4 muestran esa evolución.

Se hace notar el impacto de la inflación sobre los ingresos de los trabajadores/as y de los beneficiarios/as previsionales. Ambos pierden por “goleada”: en 2018 y 2019 la caída es abrupta para ambos, en torno al 15% de la capacidad de compra promedio mensual.

Para el año 2020 se muestra la movilidad “discrecional” aplicada diferenciadamente al haber mínimo y al haber máximo, atento al efecto del componente fijo antes comentado. Para los beneficios con haber mínimo (63% del total), hubo una recuperación del poder de compra del 2,5%, mientras que para el beneficio con haber máximo la pérdida al-

canzó el 4,5%; ambos guarismos calculados en base al promedio mensual. Así, se estima que en torno a un 75% del total de beneficios recibieron -vía movilidad- una actualización igual o mayor a la inflación. Adicionalmente, los bonos antes mencionados y otros subsidios impulsados por la política pública (medicamentos, tarifas públicas) han impactado incrementando los ingresos de una porción relevante del total de beneficiarios/as.

Gráfico 6. Movilidad real y Salario real 2016-2020 (100=dic-15)



Fuente: Elaboración propia en base a MTESS, INDEC y DGEyC CABA.

Asimismo, se estima que un 95% de los beneficios igualó o superó la trayectoria del poder de compra de los salarios (IS INDEC).

Una pregunta de interés refiere a que hubiera pasado de haberse aplicado en el año 2020 la movilidad de Ley 27.426. En primer lugar, se estima que la recuperación del poder de compra del haber hubiera alcanzado un 4,8% promedio mensual. En segundo término, el costo fiscal habría sido del orden de los \$80.000 millones (descontado los bonos), un 0,3% PIB. Dicho guarismo incluye el impacto en el haber previsional pero también en las otras prestaciones de la seguridad social que se actualizan por movilidad (AUFF, AUH, PNC).

Tabla 4. Movilidad Previsional e Índices salariales en términos reales. Variaciones

Año	RIPTE / IPC	Índice Salarios / IPC	Movilidad al Haber Máximo / IPC	Movilidad al Haber Mínimo / IPC	Movilidad Ley 27426
2016	-6,5%	-5,9%	-7,2%	-7,2%	
2017	1,7%	2,5%	1,7%	1,7%	
2018	-4,8%	-6,3%	-7,5%	-7,5%	-7,5%
2019	-8,7%	-9,5%	-8,4%	-8,4%	-8,4%
2020	-1,2%	-3,6%	-4,5%	2,5%	4,8%

Fuente: Elaboración propia en base a MTESS, INDEC y DGEyC CABA.

Nota: Las variaciones registradas en este cuadro son calculadas sobre los 12 valores mensuales de cada año, es decir, no es una medición “punta a punta” sino sobre los promedios mensuales. Ello es más preciso atento al ritmo de aplicación de la movilidad que ha sido semestral y, a partir de 2018, trimestral.

Lo que ocurrió con la movilidad en el año 2020 fue muy singular. Para un 25% de los beneficios hubo cierta pérdida de poder adquisitivo del haber. Pero para casi la totalidad de los beneficios, la actualización que otorgó la movilidad superó el derrotero de los salarios. En paralelo, la participación del gasto previsional en términos del PIB se incrementó en un 11,8%. Un mix de condiciones que muestran que al sector pasivo le fue -en promedio- mejor que a los trabajadores activos.

En diciembre de 2020 se promulgó la Ley 27.609 que determinó una nueva ley de movilidad, muy similar a la comentada Ley 26.417: un promedio entre el máximo entre dos índices salariales (IS y RIPTE) y un indicador de la recaudación tributaria destinada a la Seguridad Social por beneficio. Es un índice trimestral lo que implica una mayor frecuencia de actualización que el esquema de la Ley 26.417 y el desfase que se computa para el cálculo es de seis a tres meses, menor al aplicado en dicha norma. Para la actualización del mes de diciembre fija un límite al incremento anual del 3% de los recursos totales por beneficio recibidos por ANSES. Una fórmula que mostró funcionar en épocas de crecimiento económico y aumento de la formalidad, que no

considera la inflación; es decir, en donde tienen impacto los potenciales aumentos de productividad que se registran en los salarios.

Comentario final

La trayectoria reciente de la seguridad social argentina la muestra cambiando su tendencia hacia la ampliación de la cobertura de los riesgos sociales. La política previsional, en particular, se “sacó de encima” a la industria financiera protagonista del experimento de la capitalización del sistema previsional que significaba la individualización de dichos riesgos. En paralelo, elevó sustancialmente el haber mínimo y recuperó el haber medio a los niveles observados en un período (1995-2001) que tenía la mitad de los beneficios; y fue inclusiva, receptiva o sensible a la realidad económica de la informalidad, permitiendo el acceso masivo a la cobertura del adulto mayor. Primero se flexibilizó el requisito de años con aportes a través de las moratorias y luego se creó la PUAM, aunque con diferencias: la primera dio acceso en clave “contributiva” a la prestación por vejez, mientras que la segunda lo hace en clave “asistencial”.

El reciente Decreto 475/21, que reconoce una parte del trabajo de cuidados de las madres como tiempo computable en el requisito de tiempo de servicios con aportes, en un sentido parece consolidar la política de moratoria previsional pues el alcance en el tiempo de dicha medida depende crucialmente de la continuidad de la moratoria. El citado Decreto es importante porque asume que la maternidad tiene consecuencias en la historia laboral de las mujeres, reconoce un rasgo de la desigualdad que observan las mujeres respecto de los hombres, al mismo tiempo que introduce trabajo de carácter no remunerado en la formulación de la jubilación contributiva. Asimismo, el carácter inclusivo de dicha política tiene otro punto de contacto con las moratorias, pues éstas impulsaron masivamente la jubilación entre las mujeres.

Por otra parte, las restricciones macroeconómicas y las distintas visiones político-económicas de los gobiernos que han ejercido la gestión del Estado Nacional han incidido fuertemente en la determinación de la movilidad, que confirma ser una palanca de la distribución del ingreso, en un país con una fuerte volatilidad inflacionaria. En dos momentos, después de la crisis del 2001 y luego de la caída productiva

con crisis de endeudamiento externo (2016-2019), dos gobiernos afines ideológicamente impulsaron la segmentación de la movilidad. Pensamos que fue una manera de contrarrestar los impactos en los ingresos de la población beneficiaria que las crisis económicas habían provocado, crisis que -a su vez- habían sido corolario de la acción de gobiernos de ascendencia ideológica contraria. Sin embargo, en 2004-2008 hubo superávit en las cuentas de la seguridad social (La Ruffa y otros, 2018)) y la opción de extender la movilidad al conjunto tenía probabilidad de ser factible. En 2020 la decisión inicial de morigerar el gasto previsional total ante el advenimiento del reajuste de Ley 27.426 -que estaba basado en la altísima inflación de 2018 y 2019- se topó con la pandemia Covid 19 lo que implicó fuertes erogaciones necesarias para sostener la caída generalizada de los ingresos familiares. Esto relativizó la eficacia de dicha decisión. La litigiosidad judicial que se genera y el costo político asociado hace necesario buscar el conjunto de instrumentos idóneos para el fortalecimiento de los haberes más reducidos en tiempos de crisis, en el marco de la problemática de la desigualdad de los haberes del propio sistema previsional. Una pregunta que queda abierta sería la siguiente: ¿Hay forma de institucionalizar la redistribución de recursos desde los percentiles de mayores haberes de la población beneficiaria hacia el resto, en tiempos de crisis económica?

Los desafíos que se enfrentan para consolidar el sistema previsional son de importancia, dado el contexto de deterioro macroeconómico y su impacto en el financiamiento de los programas previsionales. Desde el punto del diseño del sistema se abren también notorias preguntas, asociadas a la elevada heterogeneidad y a las desigualdades que presentan sus distintos regímenes, cuestiones que no fueron tratadas específicamente en el presente artículo.

Finalmente, entendemos que la tendencia que vive la previsión social argentina parece transitar esa “contradicción -todavía no resuelta- entre su reconocimiento como derecho humano y su origen como prestación laboral” (Carpenter, 2021a), una tensión que recorre América Latina toda, al son de la realidad económica de la informalidad, y que exige repensar los institutos previsionales de nuestro tiempo.

Referencias bibliográficas

- Barba Solano, Carlos (2019). “Desigualdad y regímenes de bienestar. Una mirada crítica”. En “Las grietas del neoliberalismo. Dimensiones de la desigualdad contemporánea en México”. María Cristina Bayón (Coord). IIS-UNAM. México.
- Barr, Nicholas y Diamond, Peter (2006). “The economics of pensions”. Oxford Review of Economic Policy vol 22 N° 1 2006.
- Beccaria, Alejandra; Danani, Claudia; y Rottenschweiler, Sergio. (2018). “Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017 (¿y después?)”. En E. Grassi y S. Hintze, “Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa”. Ciudad de Buenos Aires. Prometeo Libros.
- Carpenter, Sergio (2019): “Evolución reciente del Sistema Previsional Argentino”. Márgenes Revista de Economía Política UNGS Año V N° 5 - Septiembre 2019.
- Carpenter, Sergio (2020): “La movilidad previsional en debate”. Especial IADE-Realidad Económica. http://iade.org.ar/system/files/movilidadssl_vf_1_0.pdf
- Carpenter, Sergio (2021a): “Una mirada sobre las Pensiones no Contributivas”. Seguridad Social Latinoamericana N° 5 junio 2021. CLACSO
- Carpenter, Sergio (2021b): “Las moratorias y la informalidad”. <https://www.pagina12.com.ar/360672-jubilaciones-la-importancia-de-las-moratorias-para-atender-e>
- Casalí, Pablo; Jiménez, Maribel; Léopore, Eduardo; Ortega, Lucía; y Alvarez, Mariana (2018). “Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento”. Serie Documentos de Trabajo OIT Argentina 19.
- Cesaratto, Sergio (2002). “Pension Reform and Economic Theory. A Non-Orthodox Analysis”. E.Elgar.
- Dvoskin, Nicolás (2017). “La reforma previsional del macrismo en clave histórica. El retorno de la estigmatización”. Revista Épocas, N° 3.
- FMI (2018). “The Future of Saving. The Role of Pension System Design in an Aging World”. IMF.
- La Ruffa, Graciela; Carpenter, Sergio; Martínez, Carlos y Gaya, Raúl (2018). “Evolución y Financiamiento de la Previsión Social Argentina”. ASAP. Buenos Aires.
- Mancini, M. y Lavarello, P. (2013). “Heterogeneidad estructural: origen y evolución del concepto frente a los nuevos desafíos en el contexto de la

- mundialización del capital”. Revista “Entre líneas de la política económica”, Año 6 Nro 37. CIEPyC, La Plata.
- OIT (2018). “Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America”. ILO.
- Paz, Jorge Augusto (2013). “Segmentación del mercado de trabajo en la Argentina”. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 72, 105-156.
- Salvia, A., Fachal, M.N., y Robles, R.E. (2018). “Mercado de trabajo, estructura sectorial heterogénea y perfiles educativos de la fuerza de trabajo: un análisis del comportamiento de los ingresos laborales (1992-2014)”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Vol.22, Num 27.

Capítulo 4

¿Se puede avanzar en un salario universal? Apuntes para una seguridad social del siglo XXI

Itai Hagman y Andres Cappa

Introducción

Los sistemas de protección social a nivel mundial se han ido adaptando a las situaciones cambiantes de la estructura económica y el mercado de trabajo en particular. Nuestro país, pionero en materia de instauración de derechos vinculados a la seguridad social, no estuvo exento de modificaciones de gran relevancia, con marchas y contra marchas a lo largo de la historia.

En líneas generales, la seguridad social vinculada a la inseguridad de ingresos en nuestro país se concentra en las franjas etarias pasivas -la niñez y la adultez- combinando prestaciones contributivas y no contributivas. Estos subsistemas -asignaciones familiares y previsión so-

cial- siguieron una tendencia universalizante luego de la crisis de la convertibilidad durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, lo que implicó grandes transformaciones en materia de ampliación de derechos e impacto fiscal. Sin embargo, las prestaciones que involucran transferencias de ingresos en edades activas continúan basándose en políticas focalizadas de asistencia social o programas de empleo, también focalizados y con contraprestación laboral.

Frente al impacto de la pandemia de Covid-19, una gran cantidad de países ha desplegado políticas de transferencias de ingreso masivas. Asimismo, en nuestro país, en un contexto de fuertes restricciones fiscales, el Estado nacional ha implementado políticas de emergencia de amplio alcance destinadas a la población adulta en edad activa, entre las que se destacan el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y la Tarjeta Alimentar.

En este marco, han resurgido debates en todo el mundo respecto de la necesidad y la conveniencia de implementar programas de transferencia de ingreso universales y permanentes, lo que implica necesariamente rediseñar los sistemas de protección social. Así como han resurgido debates en torno a la idea del Ingreso Básico Universal, han cobrado impulso otras propuestas más recientes, como la construcción de un Piso de Protección Social universal, impulsada por organismos pertenecientes a las Naciones Unidas.

El presente artículo busca realizar un aporte a la discusión en torno a la cobertura de la seguridad social frente al riesgo de inseguridad de los ingresos en la población adulta en edad activa (18 a 64 años). El documento se organiza de la siguiente manera:

En el primer apartado se presentan algunas definiciones básicas en torno al concepto de seguridad social y se aborda, en particular, la propuesta del Piso de Protección Social; en el segundo apartado se desarrollan en forma sintética algunos aspectos salientes del debate en torno a la idea del Ingreso Básico Universal y el contrapunto con la propuesta del Estado como Empleador de Última Instancia; el tercer apartado se repasan los esquemas vigente de programas de transferencias de ingreso en Argentina, destacando algunas tendencias recientes de la seguridad social en nuestro país, de relevancia para el tema abordado; en el cuarto apartado se presenta la propuesta del Salario Básico Universal, cuyo objetivo central es unificar y ampliar sus-

tancialmente la cobertura de las transferencias de ingreso destinadas a la población adulta en edad activa; por último, en el quinto apartado se presentan las reflexiones finales.

El rol de la seguridad social y la cobertura en la etapa activa

La Seguridad Social abarca el conjunto de políticas cuyo objetivo es garantizar a la población una cobertura frente a riesgos y necesidades sociales. Este concepto abarca el acceso a la atención médica y la garantía de seguridad de los ingresos, especialmente en casos de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidente laboral, maternidad o pérdida de un sostén de la familia (OIT, 2003).

En este sentido, el concepto de seguridad social no se restringe a los sistemas contributivos (también llamados bismarkianos¹) sino también no contributivos (ó beveridgeanos²). Asimismo, la seguridad social es considerada como un derecho humano básico por las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Trabajo (OIT), habiéndose establecido estándares de cobertura mínima en 1952³.

El desarrollo de sistemas de seguridad social se asocia a una tendencia general hacia el predominio del trabajo asalariado, debido a que en esta relación social de producción el trabajador por sí solo no

¹ A fines del SXIX el Canciller Otto Von Bismarck instauró un seguro social obligatorio en Alemania, el cual brindaba, por primera vez, protección a los trabajadores contra riesgos sociales de vejez, invalidez y enfermedad. Este hito supuso la piedra fundacional de los sistemas de seguridad contributivos, caracterizados por determinar el acceso a los beneficios a partir de las contribuciones previamente realizadas por los propios trabajadores y sus empleadores.

² En 1942 se publica en Inglaterra el “Informe Beveridge” que contenía una serie de críticas al sistema de cobertura social vigente y supuso la instauración del concepto moderno de seguridad, basado en los principios de universalidad, igualdad y solidaridad en el financiamiento (redistribución). Así surgen los sistemas de seguridad social no contributivos como complementarios de los sistemas contributivos.

³ Convenio sobre la seguridad social N° 102 (norma mínima). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CO DE:C102

⁴ Esping Andersen expresa una noción similar utilizando el concepto de mercantilización: “Al transformarse los mercados en universales y hegemónicos, es cuando el bienestar de los individuos viene a depender enteramente del circuito monetario. El despojar a la sociedad de las capas institucionales que garantizaban la reproducción social fuera del contrato laboral, significó la conversión de los individuos en mercancías, su mercantilización” (Esping Andersen, 1993).

tiene un respaldo para afrontar situaciones de contingencia ya que no cuenta con un capital de resguardo⁴. Sin embargo, en gran parte del mundo estas situaciones “contingentes” se tornan estructurales, lo que se refleja en elevados niveles de pobreza y desempleo. En particular, la heterogeneidad estructural característica de las economías subdesarrolladas implica formas de inserción laboral precarias para grandes porciones de la población activa, lo que explica la debilidad de los sistemas de seguridad social puramente contributivos para lograr niveles de cobertura universales.

Por otra parte, si bien las transferencias colectivas de ingreso destinadas a la población pasiva (niños/as y adultos/as mayores) suelen ser los de mayor relevancia en términos fiscales, cabe notar que la seguridad social abarca también a prestaciones, en dinero o en especie, destinadas a la población activa. Además de la garantía de acceso a la salud y la protección frente riesgos relativamente más acotados como la invalidez y los accidentes laborales, en la iniciativa del Piso de Protección Social (PPS) impulsada por la OIT se establecen objetivos de cobertura más amplios, que buscan garantizar un ingreso mínimo a toda la población activa, reconociendo la responsabilidad principal del Estado.

La propuesta de establecer un PPS fue elaborada por la OIT y adoptada por las Naciones Unidas en 2009, en el marco de las recomendaciones de política pública para enfrentar la crisis financiera internacional. A su vez, intervienen en la iniciativa otros organismos como la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial y El Fondo Monetario Internacional.

La estrategia de ampliación de la protección social a través de la conformación de un PPS se basa en una “estrategia bidimensional” adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT realizada en 2011. Este enfoque consiste en una dimensión horizontal y otra vertical. La primera refiere al acceso universal a la atención de salud esencial y un nivel mínimo de ingreso a nivel nacional, mientras que la segunda se vincula con el establecimiento progresivo de normas más rigurosas que garanticen niveles más elevados de protección social, guiados por el mencionado Convenio de la OIT sobre la seguridad social de 1952. De esta forma, el PPS se define de la siguiente manera:

Los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguran una protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad

y la exclusión social. Dichas garantías deben asegurar, como mínimo, que —a lo largo del ciclo de vida— todos los que lo necesiten tengan acceso a la atención de salud esencial y la seguridad básica de ingresos. (OIT, 2012: 35).

Siguiendo las recomendaciones elaboradas por la OIT, los PPS deben abarcar al menos cuatro garantías de seguridad social a nivel nacional para toda la población.

1. Acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
2. Seguridad básica del ingreso para los niños y niñas, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
3. Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
4. Seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

Un aspecto que no debe dejarse de lado es el rol de las transferencias de ingreso universales en términos macroeconómicos. En los informes publicado por la OIT en 2011⁵ y 2012⁶ no solo se pondera el rol que la universalización de la protección social cumple para reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, sino que también se destaca el papel de las transferencias de ingreso como estabilizadores automáticos de la demanda agregada. Al activarse automáticamente una prestación frente a la situación de pérdida de ingreso mínimo en la franja de población activa, se contribuye al sostenimiento de la demanda, lo que supone un círculo virtuoso entre distribución y crecimiento económico.

El debate en torno al ingreso universal

Si bien la discusión en torno a la implementación de un Ingreso Básico Universal (IBU) ha tomado renovado impulso en tiempos recién-

⁵ OIT (2011) Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. Ginebra.

⁶ OIT. (2012). Seguridad social para todos. La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social. Ginebra.

tes, la idea dista de ser una novedad. Aunque no existe una definición homogénea, habiendo diferentes propuestas esbozadas desde distintos espacios políticos ideológicos⁷, actualmente la versión más difundida del concepto de IBU toma como referencia a los trabajos de P. Van Parijs (1986; 1992). El IBU, en su formulación más pura, tiene cinco características esenciales (BIEN, 2016):

1. Individual: en lugar de ser transferida por hogar o familia.
2. Universal: sin requisitos de ingreso ex ante, no ningún otro tipo de condición vinculada a la situación socioeconómica, características personales, etc.
3. Incondicional: sin exigir una contraprestación laboral.
4. Periódico: pagado en intervalos regulares (mensual, anual), en oposición a un pago por única vez.
5. En dinero: otorgando la potestad de decidir el destino del gasto al ciudadano.

La idea del IBU tiene impulsores y detractores provenientes de todo el espectro político ideológico. Por ello, esta idea es planteada en ocasiones como una suerte de solución *post ideológica* (Battistoni, 2017⁸). Entre los principales argumentos en favor del IBU, se destaca su contribución a un ejercicio pleno de la ciudadanía, la cual requiere de libertad de elección y, por ende, independencia económica. Para ello, el derecho a la percepción del beneficio debe ser independiente de la condición de trabajador o trabajadora: “*se accede al ingreso garantizado simplemente por ser ciudadano, y se es ciudadano en tanto se acceda a ese ingreso*” (Lo Vuolo, 1995: 27). Por tal motivo, el autor citado lo denomina “ingreso ciudadano”, para distinguirlo así de las discusiones en torno a los niveles mínimos de prestaciones existentes de la seguridad social.

Por su parte, las visiones liberales ponderan el rol del IBU para igualar oportunidades, aunque en ocasiones se lo plantea como un sus-

⁷ En la década de 1960 Milton Friedman (1968) planteó la idea de una transferencia de ingresos universal en la forma de un “impuesto negativo sobre los ingresos” como medio para solucionar las “ineficiencias” de la totalidad del Estado de Bienestar estadounidense; Atkinson (1996) propuso un Ingreso de Participación (Participation Income) que consistía en una transferencia de ingreso a cambio de una “contribución social”, incluyendo al estudio, tareas de cuidado. La propuesta de Van Parijs es la más amplia e incondicional.

⁸ Disponible en: <https://www.dissentmagazine.org/article/false-promise-universal-basic-income-andy-stern-ruger-bregman>

tituto del esquema completo de la seguridad social (Friedman, 1968). Precisamente por este motivo, desde posicionamientos de izquierda se critica al IBU, señalándolo como un *caballo de troya* cuyo propósito es menoscabar el poder de los sindicatos y destruir las conquistas de la clase trabajadora cristalizadas en el Estado de bienestar.

Sin embargo, en los países centrales también existen voces de la izquierda que defienden la introducción de un IBU como complementario a otras prestaciones existentes de los sistemas de protección social, destacando el efecto de empoderamiento de la clase trabajadora. El hecho de contar con un ingreso mínimo que garantice su reproducción, aumenta el poder de negociación frente al capital y es una herramienta para evitar salarios de explotación. De esta forma, en los países centrales se argumenta que el IBU contrarresta la inseguridad laboral y de ingresos asociada con la tendencia creciente de las formas más precarias de trabajo -entre las que se destacan el empleo en plataformas- y la pérdida de puestos de trabajo derivadas de la digitalización y la automatización.

En cuanto a los enfoques feministas existen también posiciones encontradas. Por un lado, se destacan las ventajas de una política de ingreso universal desde una perspectiva de género (Pautassi, 1995; Pautassi y Rodríguez, 2006); por otro lado, hay quienes consideran que, a pesar de los efectos positivos en circunstancias coyunturales, las políticas de transferencia de ingresos contribuyen a reafirmar las desigualdades existentes (Junco, Pérez Orozco y del Río, 2004; Castro García, 2015). Sin embargo, el punto de encuentro entre las diversas posiciones es la necesidad de complementar las políticas de transferencia monetaria con otras que reconozcan la distribución socialmente diferencial de las tareas y busquen ampliar derechos más allá de la dimensión del ingreso monetario.

Una crítica usualmente esgrimida en contra del IBU sostiene que esta política generaría un desincentivo al trabajo, afectando la oferta de fuerza laboral disponible en el mercado. Sin embargo, existen diversos contrargumentos en este sentido: en primer lugar, en el planteo original, el IBU resulta compatible con cualquier otra fuente de ingreso, incluida la laboral, por lo que no se dejaría de percibir la prestación al contar con un trabajo, formal o informal. Simplemente, las personas con salarios en el mercado gozarían de un ingreso mayor. En cambio, sí operaría un mecanismo de desaliento de trabajos peores

pagos y/o tareas menos gratificantes, que por la existencia del IBU deberían aumentar su retribución para lograr atraer trabajadores, lo que supone en realidad que los incentivos de mercado continúan operando, sólo que con mayor poder de negociación para las y los trabajadores. En segundo lugar, con respecto al fomento del ocio (en oposición al trabajo *productivo*), éste forma parte de la vida de la población, especialmente de aquellas personas de altos ingresos que tienen la posibilidad de prescindir del trabajo. En este sentido, puede señalarse que la objeción moral en cuanto al ocio encierra un contenido económico y clasista: se objeta cuando son las personas pobres las que dedicarían su tiempo al ocio pero no cuando este es ejercido por los ricos, porque éstos últimos pueden pagarlo (Lo Vuolo, 1996; Perez et al, 2006).

En tercer lugar, aun cuando se plantee una política de transferencia semi-focalizada que excluya de la percepción de la transferencia a la población de mayores ingresos (como la que se presentará en el apartado siguiente), el incentivo al trabajo y a la formalización laboral continúa operando y depende esencialmente de dos factores: i) la graduación del monto de la prestación; ii) la existencia de un puente entre las situaciones de desempleo o informalidad laboral y los tramos de empleo formal con bajos salarios, de forma de evitar un salto discreto en los ingresos de las personas beneficiarias. Vale la pena recordar en este sentido que similares argumentos y contraargumentos fueron esgrimidos en ocasión de la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Al respecto, diversos estudios han señalado que tanto la AUH como otros programas de transferencias condicionadas de ingreso en América Latina no han desincentivado el trabajo para los titulares adultos beneficiarios de la prestación⁹.

⁹ En Mauricio y Vázquez (2014) se analiza el impacto para el período 2009-2010. Luego, en Mauricio y Monsalvo (2017) se extiende el período de análisis a 2009-2015. En ambos casos, la conclusión es la misma: “Teniendo en cuenta los resultados econométricos obtenidos, no es posible concluir que el programa haya generado desincentivos significativos al trabajo entre los adultos miembros de los hogares beneficiados, en el sentido de alentarlos a dejar la fuerza laboral o a reducir el número de horas de trabajo. (...) Estos, por otro lado, son coherentes con gran parte de la evidencia empírica sobre programas de transferencias similares de otros países latinoamericanos” (Mauricio y Monsalvo, 2017:118). Por su parte, Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L. (2010) analizan el impacto sobre la participación en el mercado de trabajo de programas de transferencia condicionada en América latina, llegando a la misma conclusión. En tercer lugar, Bustos y Villafañe (2011) afirman: “El estudio de la participación en el mercado de trabajo aporta indicios de que los integrantes de hogares beneficiarios de la AUH no se han visto desincentivados de su participación en ese mercado y en el empleo. Más aún, se observa un crecimiento de las

En cuarto lugar, debe considerarse que la única forma de trabajo no es el remunerado en el mercado. Al contrario, existen múltiples actividades, entre las que se destacan las tareas de cuidado realizadas mayoritariamente por las mujeres, que no son reconocidas con una remuneración en dinero y más aún, no figuran en las estadísticas como parte de la población económicamente activa. En definitiva, asumir que el mercado retribuye de forma socialmente óptima las actividades de trabajo en la sociedad capitalista sería caer en un error.

En la actualidad, en diversos países se encuentran vigentes programas universales de transferencia de ingresos a grupos etarios específicos (niños y adultos mayores). Por otra parte, si bien el IBU nunca fue aplicado en la práctica, existen algunas experiencias acotadas en Alaska, Canadá, Finlandia y Países Bajos, (OCDE, 2017). La iniciativa más recientemente implementada es el Ingreso Mínimo Vital (IMV) en España, que garantiza un piso de ingreso para la población más vulnerable¹⁰.

El contexto de crisis económica derivado de la pandemia del Covid-19 ha generado un nuevo impulso para las propuestas de universalización de las políticas de transferencia de ingreso, en sus diversas modalidades. Además de la idea de la RBU totalmente incondicional y universal, surgen otras propuestas de similar inspiración, aunque con diverso grado de alcance y nivel de la prestación.

En esta línea, desde la CEPAL se propone la instauración de transferencias de ingreso de carácter permanente con cierto grado de focalización para toda la población de ingresos medios y bajos con riesgo sistemático de caer bajo la línea de pobreza (CEPAL, 2020). Por su parte, el FMI destaca la importancia de las prestaciones por desempleo y redes de protección social en el contexto de pandemia, incorporando la perspectiva de un ingreso mínimo garantizado, selectivo y condicional, como protección permanente (FMI, 2020).

tasas de participación y de empleo importante respecto al grupo de comparación. En las únicas posiciones que se verifica una reducción en la actividad y el empleo es entre las cónyuges, las cuales se han retirado en una importante proporción de inserciones muy precarias del mercado laboral. Es importante aquí cuestionar si el retiro del mercado de trabajo en este tipo de inserción es necesariamente negativo” (p. 199).

¹⁰ El IMV es una prestación no contributiva que garantiza un ingreso mínimo (EUR 470 euros mensuales para un adulto en 2021) a quienes carecen de ingresos o a quienes perciben ingresos por debajo del piso establecido. Se calcula como la diferencia entre los ingresos mensuales que tenga la persona o la unidad de convivencia y la renta garantizada por el IMV para cada caso.

Interesa resaltar aquí la mencionada iniciativa del PPS impulsada por la OIT, dado que implica una mirada integrada con los sistemas de protección social y al mundo del trabajo. De hecho, se plantea la implementación complementaria de una Garantía Laboral Universal (GLU), ofreciendo un piso de protección susceptible de ser mejorado a través de convenios colectivos o de legislación (OIT, 2019). La GLU actuaría como una suerte de convenio colectivo básico de referencia, comprendiendo derechos laborales fundamentales como la libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y del derecho a no ser sometido a trabajo forzoso, trabajo infantil o discriminación, así como condiciones de trabajo básicas: i) salario vital adecuado; ii) limitación de la jornada de trabajo; y iii) seguridad e higiene en los lugares de trabajo.

Ingreso Universal o Estado Empleador de Última Instancia

Uno de los debates salientes en torno a las políticas que pretenden enfrentar el problema de la insuficiencia e inestabilidad de ingresos de la población en edad activa reside en la distinción entre la idea del IBU y la propuesta del Estado como Empleador de Última Instancia (EUI). Esta segunda alternativa, surgida del seno del enfoque poskeynesiano (Minsky, 1986; Wray, 2003), plantea que el Estado debe otorgar un empleo por un salario preestablecido a cualquier persona que lo desee. De esta forma, en lugar de una transferencia monetaria sin condicionamientos, el EUI ofrece un salario a cambio de una contraprestación laboral, el cual reemplazaría al salario mínimo vigente en el mercado de trabajo.

La cuestión subyacente es si el Estado debe garantizar el ingreso necesario para cubrir necesidades básicas o si lo que debe asegurar es el empleo. En este último caso, se exige una contraprestación laboral a cambio de la prestación, mientras que en el primer caso esta no se impone como una condición. Las visiones que se inclinan por el EUI destacan la ética del trabajo y, en algunos casos, ponderan la “creación de riqueza” que generaría el trabajo por sobre políticas “meramente distributivas” que solidifican la dependencia de la población de transferencias estatales sin resolver el problema de fondo que causa la po-

breza y la exclusión¹¹. Sin embargo, tal como señalan Perez et al (2006), la propuesta del EUI tampoco resuelve el “problema de fondo”, dado que no implica una superación del problema sistémico del desempleo en las sociedades capitalistas, sino que lo reemplaza por subempleo en el sector público. Respecto a la opción entre trabajos que “crean riqueza” y la población “inactiva”, cabe resaltar que este enfoque abona a la invisibilización de trabajos de cuidados, tareas del hogar y actividades socio comunitarias en los barrios “socialmente útiles”, usualmente realizadas por mujeres. En este sentido, más allá de la discusión filosófica acerca de si la contraprestación laboral debe ser una exigencia o si la cobertura de necesidades materiales básicas debe ser un derecho incondicional garantizado por el Estado, cabe preguntarse acerca del sentido práctico de la exigencia de una contraprestación laboral fuera del hogar a población “económicamente inactiva” que se encuentra desarrollando actividades como el estudio, la crianza de niños u otras tareas, incompatibles con un empleo formal.

Por otra parte, la crítica que sostiene que el IBU no implica una creación de riqueza sino meramente una redistribución responde a un enfoque teórico particular (neoclásico)¹² que implica, tal como afirman Minoldo y Dvoskin (2021), suponer que la producción es independiente del nivel de demanda y que la redistribución del ingreso no afecta la generación de valor. Por el contrario, desde una perspectiva keynesiana -en sus diferentes vertientes-, la redistribución del ingreso mediante transferencias de ingreso genera una inyección de demanda que impulsa la producción y el empleo y multiplica la actividad económica a través de los encadenamientos productivos que dispara dicha demanda final. En este sentido, la distribución del ingreso se encuentra positivamente correlacionada con el crecimiento económico. No se trata entonces de generar riqueza para luego redistribuirla, sino que la propia redistribución genera riqueza.

En cuanto a la asociación unívoca entre el empleo y la satisfacción de necesidades básicas, debe advertirse que la pobreza no es un fenó-

¹¹ Este enfoque es sostenido en el Programa de Empleo Mínimo Social Garantizado elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la UCA.

¹² Esto se refleja en el Planteo de A. Salvia en su presentación del Programa de Empleo Mínimo Garantizado: “*la política social no será sustentable si solo captura ingresos, pero no los genera. Por ello, es necesario que se produzca riqueza, para luego captarla tributariamente y posteriormente redistribuirla*” (Minoldo y Dvoskin, 2021: 13).

meno exclusivo de las personas que se encuentran fuera del mercado laboral. Por el contrario, una porción relevante de la población ocupada en el mercado -en diversas modalidades, tanto asalariada como cuentapropista- es pobre. En particular, la existencia de una gran masa de trabajadores excluidos que forman parte de la economía popular da cuenta del problema estructural del mercado de trabajo en Argentina.

Sin embargo, más allá del contrapunto entre ambas posturas, cabe notar que el IBU y el EUI no son incompatibles ni en teoría ni en la práctica. Ambas políticas funcionan como estabilizadores automáticos, la primera operando directamente sobre la demanda, la segunda a través del aseguramiento del pleno empleo. La implementación de políticas de empleo no contradice ni obstaculiza las políticas de transferencias de ingreso sin contraprestación directa. Por el contrario, estas políticas son complementarias. En este sentido, actualmente existen diversas propuestas que vinculan la percepción de un ingreso a una contraprestación laboral que busca maximizar el impacto en las condiciones de vida de las personas¹³, que pueden complementarse con la existencia de un ingreso universal.

Por otra parte, ambas políticas enfrentan un desafío común: el límite a la política fiscal impuesto por la restricción externa. Esto es, cuál es la magnitud de la expansión fiscal que puede realizar el Estado sin que se produzcan tensiones cambiarias y, ulteriormente, inflacionarias.

En este punto entra en juego el nivel de la prestación y la cobertura: lógicamente, existe un *trade-off* entre el alcance de la política y el monto de la prestación. Entonces ¿es posible lograr una cobertura universal? ¿y qué significa *universal*? Como se mencionó anteriormente, algunos sectores impulsores del IBU sostienen que esta debería alcanzar a toda la población del país, vinculando el beneficio a la noción de ciudadanía. Sin embargo, cabe preguntarse si puede existir un equilibrio entre la pretensión de universalidad de la cobertura frente al riesgo social de la inseguridad del ingreso y el grado de focalización. En este sentido, el planteo del PPS utiliza el término *universal* para referirse a la extensión de la protección social existente, ampliando la cobertura para que llegue al universo definido. Se volverá sobre este punto en el

¹³ Algunos ejemplos de este tipo de políticas son el Plan de Desarrollo Humano Integral impulsado por organizaciones sociales y sindicales, el Plan Hornero elaborado por el Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (CESO) y el Programa de Empleo Mínimo Social Garantizado elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la UCA.

siguiente apartado, cuando se repase la tendencia reciente del sistema de seguridad social en nuestro país.

Por último, en relación a los impactos distributivos netos (derivado de gastos e impuestos), mientras que la propuesta del IBU suele ser acompañada con una reformulación integral del sistema tributario, en particular en la imposición sobre los ingresos de las personas (Lo Vuolo, 1995), en el caso del PPS el foco está puesto en la urgencia de ampliar la cobertura de ingresos para la población más vulnerable. Esta diferenciación, en apariencia menor, resulta relevante en cuanto a las posibilidades de implementación efectiva de la política.

Sobre la base de estas discusiones, en los apartados siguientes se aborda el esquema brevemente el esquema de protección social vinculado a las transferencias de ingreso en Argentina y su trayectoria reciente, para luego avanzar hacia una propuesta concreta que busca ampliar dicha protección bajo un esquema no contributivo.

La cobertura de programas de transferencias de ingreso en Argentina

Argentina es uno de los países pioneros en cuanto al despliegue de un sistema de seguridad social, desde la implementación de las primeras cajas previsionales a principios del Siglo XX. Si bien existen mecanismos redistributivos y prestaciones no ligadas a aportes previos, en términos generales la seguridad social en Argentina se basa en beneficios contributivos. Sin embargo, la protección social en nuestro país viene transitando un sendero tendiente a la universalización de las prestaciones en los dos componentes principales del sistema de seguridad social: la previsión social y las asignaciones familiares.

En el primer caso, se llevaron a cabo un conjunto de políticas dirigidas a ampliar la cobertura, siendo la más relevante por su magnitud el Plan de Inclusión Previsional de 2005, luego complementada por la moratoria previsional de 2014-, la reestatización del sistema previsional en un único régimen de reparto público en 2008 y más tarde la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en 2016. En el segundo caso, se destaca la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009.

Ambas políticas se caracterizan por una complementación de los sistemas contributivos a través de transferencias no contributivas, dirigidas a la población excluida del mercado de trabajo formal, ya sea por contar con trayectorias de trabajo informal o por dedicar su tiempo a los cuidados del hogar en tanto trabajo doméstico no remunerado.

Así, estas políticas pueden caracterizarse como de tendencia universalizante, dado que implican completar la cobertura allí donde el sistema contributivo no llega, estableciendo un acceso irrestricto a la prestación dentro del universo definido. En ambos casos, el sistema contributivo se demuestra incapaz de otorgar una prestación con alto grado de cobertura debido a la estructura heterogénea e informal del mercado de trabajo. Para superar esta incapacidad, se debió fortalecer el sistema no contributivo, garantizando una prestación universal independiente de la trayectoria laboral¹⁴.

Así como las prestaciones previsionales se financian mayoritariamente con recursos no contributivos, y no con aportes y contribuciones sobre la nómina salarial de los trabajadores registrados, más de la mitad de las prestaciones vigentes del sistema contributivo han sido otorgadas a través de moratorias, y no a través de haberse verificado el requisito de 30 años de aportes. Análogamente, el 55% de las asignaciones familiares por hijo y embarazo corresponden al régimen no contributivo (AUH-AUE).

A partir de estas características puede afirmarse que a pesar de que el sistema de seguridad social argentino contiene un núcleo originario *formalmente contributivo*, con el tiempo se ha consolidado un régimen que podría denominarse *semi contributivo*.

Sin embargo, la protección social canalizada a través de políticas de transferencias de ingreso se concentra, como es usual, en las franjas etarias pasivas: la niñez y la vejez. Los subsistemas de asignaciones familiares y jubilaciones y pensiones representan, en conjunto, 10% del PIB y 40% del gasto total de la Administración Pública Nacional

¹⁴ Si bien el sistema previsional se financia con el aporte de toda la población, conformando una transferencia intergeneracional del ingreso socialmente generado, y a pesar de los grandes avances en materia de cobertura, persiste actualmente una situación contradictoria: el financiamiento es mayoritariamente no contributivo, pero el acceso y la determinación del haber, inalterados desde 1994, continúan basándose principalmente en una concepción contributiva, asociada al ingreso laboral en el pasado. Esta situación abre la posibilidad de pensar una reforma en pos de profundizar el carácter solidario y los objetivos sociales del sistema (alivio de la pobreza y redistribución del ingreso).

(año 2020). En contraste. Las políticas de transferencia de ingreso dirigidas a la población activa se reducen a programas focalizados de asistencia social o programas de Empleo que brindan un complemento salarial a miembros de cooperativas de trabajo (como el Potenciar Trabajo)¹⁵. Más allá del aporte positivo que realizan estos programas sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria, distan de brindar una cobertura universal, en el sentido más acotado del término, dado que no logran abarcar el universo de población vulnerable que podría ser alcanzado en función de los propios objetivos que se establecen.

En cuanto al seguro de desempleo, el sistema de seguridad social en nuestro país contiene un seguro contributivo para trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia que otorga una prestación decreciente en el tiempo¹⁶. La prestación cubre un porcentaje del salario durante un período de dos a seis meses, dependiendo del tiempo que haya durado la relación laboral. Sin embargo, resulta muy acotada en cobertura y monto: según informa el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en 2021 se registraron 138.018 beneficiarios que percibieron, en promedio, \$8.411 pesos mensuales. Esta cobertura alcanza aproximadamente al 8% del total de población desocupada en ese momento. Pero a la población desempleada se le debe sumar la población adulta económicamente inactiva: En el segundo trimestre de 2021, puede estimarse la existencia de 7 millones de personas de entre 18 y 64 años que no se encontraban ocupadas ni buscando trabajo activamente en el mercado. Se trata mayoritariamente de mu-

¹⁵ La Tarjeta Alimentar se plantea oficialmente como un programa transitorio “de emergencia” destinada a titulares de la AUH y madres de 7 o más hijos/as que perciben PNC que en 2021 otorga una prestación que representa entre 25% del SMVM- (hogares con un hijo) y 50% del SMVM (hogares de 3 o más hijos) a 2,5 millones de familias (aproximadamente 4 millones de personas entre adultos y niños). Por su parte, el programa Potenciar Trabajo -cuyo alcance también se amplió en contexto de la emergencia económica por la pandemia de Covid-19- brinda una prestación del 50% del SMVM y abarca aproximadamente a 1 millón de trabajadores y trabajadoras de la economía popular. A modo de referencia orientativa, a partir de la incidencia de la pobreza de 37% de la población registrado en el segundo semestre de 2021 (último dato disponible), puede estimarse que existen aproximadamente 7 millones de personas pobres en edad adulta (18 a 64 años) y 1,5 millón de indigentes en el mismo rango etario.

¹⁶ El monto es un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración normal y habitual de los 6 meses previos al desempleo. El Consejo Nacional del empleo, la productividad y el salario mínimo vital y móvil establece el monto mínimo y máximo de la prestación. Los primeros 4 meses corresponde el 100% del beneficio, del quinto al octavo el 80% y del noveno al duodécimo, el 70% del monto inicialmente determinado.

jeros que trabajan fuera de la órbita mercantil, dentro del hogar y/o en tareas comunitarias.

Además, al conjunto de la población inactiva y desempleada se le suma la economía popular, que en 2021 abarca entre 3,5 y 4 millones de trabajadores y trabajadoras cuentapropistas de baja productividad y bajos ingresos, que se inventan su propio trabajo para sobrevivir.

En el siguiente apartado se presenta una propuesta que se inserta lógicamente de las transferencias universales de ingreso, aunque, a diferencia del planteo del IBU, introduce cierto grado de focalización, aun manteniendo una amplia cobertura, en línea con la idea de ofrecer un Piso de Protección Social Universal que garantice un ingreso mínimo a toda la población adulta.

La propuesta del Salario Básico Universal

La idea del Salario Básico Universal (SBU)¹⁷ implica no naturalizar que el mercado laboral sea la única fuente de valorización de la productividad económica y social de las actividades humanas ni que sea el único mecanismo de distribución del ingreso en una sociedad. A partir de considerar que la creación de riqueza social es el resultado de un esfuerzo colectivo, se busca compensar parcialmente la desigual retribución que el mercado laboral establece para una porción significativa de la sociedad.

La expresión salario en lugar de *ingreso* ó *renta* puede llevar a confusión en el marco de las discusiones plantadas en torno a la conveniencia o no de exigir una contraprestación laboral en este tipo de políticas. En este caso, el *salario* no alude a una eventual contraprestación impuesta como condición de la transferencia de ingreso, sino que intenta reflejar la existencia de actividades invisibilizadas y/o subvaloradas por el mercado, y que son registradas en las estadísticas oficiales en ocasiones como trabajo cuentapropista (economía popular) o directamente como población inactiva (“amas de casa”)¹⁸.

¹⁷ Una primera versión de la propuesta, similar a la que se presenta en este apartado, puede consultarse en Cappa y Campana (2021).

¹⁸ El Papa Francisco se ha referido a la idea del salario básico universal en repetidas ocasiones, por ejemplo, en la Carta a los Movimientos Populares (abril de 2020): “Tal vez sea tiempo de pensar en un salario universal que reconozca y dignifique las nobles e insustituibles tareas que realizan; capaz de garantizar y hacer realidad esa consigna tan humana y tan cristiana: ningún trabajador sin derechos”.

En esta línea, la propuesta consiste en una transferencia de ingreso individual equivalente a una Canasta Básica Alimentaria (CBA) de un adulto equivalente destinada a la población de entre 18 y 64 años. La definición de la población objetivo se basa en aspectos teóricos -extender la protección social asegurando un piso de ingreso a toda la población- y prácticos. La combinación de estos aspectos implica definir un universo alcanzado que excluya a una porción de la población que ya cuenta con ingresos adecuados, lo que puede identificarse a través de los ingresos laborales de los trabajadores registrados. En cambio, en el caso de trabajadores no registrados, ya sean cuentapropistas no registrados en el monotributo o el régimen de autónomos, o asalariados informales, el nivel de ingreso no es directamente relevante, lo que equipara su situación a la de la población desocupada e inactiva. Por ende, los registros del SIPA y de los regímenes tributarios de autónomos y monotributo resultan una fuente básica para definir el universo de potenciales titulares de derecho (este mismo criterio es utilizado para el otorgamiento de la AUH).

Sobre la base de estas consideraciones, se propone que la población destinataria del SBU abarque:

- Población que en las estadísticas oficiales figura como “inactiva”.
- Población desocupada
- Población ocupada sin empleo registrado en relación de dependencia
 - Asalariados informales
 - Cuentapropistas no registrados
 - Cuentapropistas inscriptos en el monotributo en la categoría A (50% del SBU).
- Asalariados registrados con ingresos iguales o inferiores a los equivalentes a la categoría A del monotributo (50% del SBU).

La inclusión de una porción de los asalariados registrados y cuentapropistas monotributistas -los de menores ingresos- a través de una prestación reducida (50% del SBU) busca establecer un puente que evite posibles desincentivos a la formalización laboral.

Con respecto al monto de la prestación, esta se define a partir de una correspondencia con el monto de una CBA de un adulto equivalente (\$12.900 en marzo de 2022), equivalente a la línea de indigencia de una persona adulta.

Teniendo en cuenta el necesario balance entre la cobertura y el monto individual del beneficio, el criterio propuesto considera las posibilidades reales de financiación, y al mismo tiempo se intenta vincular la prestación con un parámetro de costo de reproducción material de actualización periódica.

Por otra parte, se considera conveniente la introducción de algunas restricciones adicionales con el objetivo de evitar que la prestación se otorgue a personas de altos ingresos y/o patrimonio. En primer lugar, se propone excluir aquellas personas que perciban rentas del suelo o de capitales (primera y segunda categoría del impuesto a las ganancias). En segundo lugar, también se considera razonable introducir algún tipo de evaluación patrimonial sobre la base de criterios objetivos prestablecidos en una normativa, con el fin de corroborar la situación de real necesidad del individuo, de forma similar a la que se incluyó en el Ingreso Familiar de Emergencia.

Población objetivo

Sobre la base de estas consideraciones, para el cálculo de la población objetivo, se utilizó la EPH correspondiente al segundo trimestre de 2021 y se aplicaron los pasos siguientes:

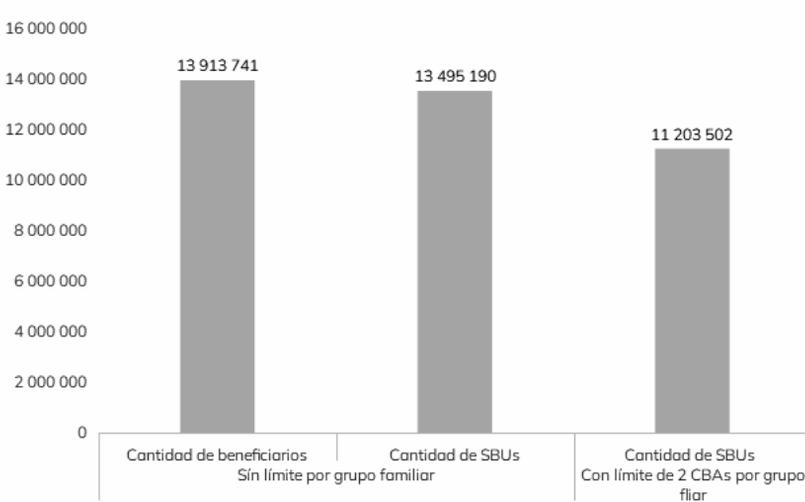
1. Se identificaron a los potenciales beneficiarios según su edad, condición de actividad, categoría ocupacional y nivel de ingresos.
2. Se excluyó a la población del último quintil de ingreso per cápita familiar (IPCF).
3. Se excluyó a la población que percibe jubilación o pensión.
4. Para los asalariados formales, cuentapropistas, trabajadores familiares y patrones se consideró un tope de ingreso laboral equivalente a la categoría A del monotributo vigente en 2020.
5. Se extrapolaron los resultados de la EPH a la población total proyectada por el INDEC para el año 2020.

El tope de ingresos mensuales y la exclusión de la población del último quintil de IPCF genera que la cobertura sobre la población desocupada, asalariada informal y de otras categorías ocupacionales no sea

total. Estos parámetros se introducen para aproximar los condicionamientos vinculados a la situación socioeconómica y patrimonial de los potenciales beneficiarios. Sin embargo, consideramos que la estimación cuantitativa de la población objetivo supone un escenario de máxima debido a tres factores: i) no contempla posibles casos de autoexclusión por parte de la población que puede no registrar ingresos individualmente pero igualmente formar parte de un estrato socioeconómico elevado a nivel familiar, situación que puede corresponderse con la franja etaria más joven dentro de la población objetivo; ii) la exclusión del último quintil de ingreso no supone un recorte significativo de los potenciales beneficiarios (menor a 10%) por lo que puede inferirse que en caso de introducirse criterios patrimoniales y/o de poder de consumo a partir de registros tributarios, podría identificarse con mayor precisión un segmento poblacional potencialmente excluido de la prestación; y iii) la estimación fue realizada en un contexto de elevada vulnerabilidad coyuntural derivada del impacto de la pandemia de covid-19 y la aceleración inflacionaria (segundo trimestre de 2021). El propio diseño de la prestación implica que, al normalizarse paulatinamente la actividad económica, la población objetivo se reduciría automáticamente.

Como resultado, se estima una población objetivo total de 13,9 millones de beneficiarios y 13,5 millones de SBUs (recordar que parte del universo definido percibiría $\frac{1}{2}$ SBU). En el supuesto caso de que se opte por restringir una cantidad máxima de 2 SBU por grupo familiar, la cantidad de SBUs a otorgar sería de 11,2 millones. Este tipo de restricciones por familia son de difícil implementación, a partir de la dificultad que implica definir el grupo familiar de una persona. Sobre todo, considerando que los hogares pobres son los más numerosos e incluso suele ocurrir que varias generaciones y/o familiares no directos convivan mismo domicilio (primos, tíos, abuelos, etc). Por ende, en caso de introducirse este tipo de condicionamientos, derivados de las restricciones fiscales, debe hacerse con el cuidado de evitar excluir población vulnerable. En la estimación realizada, el 83% de los hogares estaría en condiciones de recibir hasta 2 SBUs. Así, el límite de 2 SBUs por grupo familiar significaría una restricción activa para el 17% de los hogares.

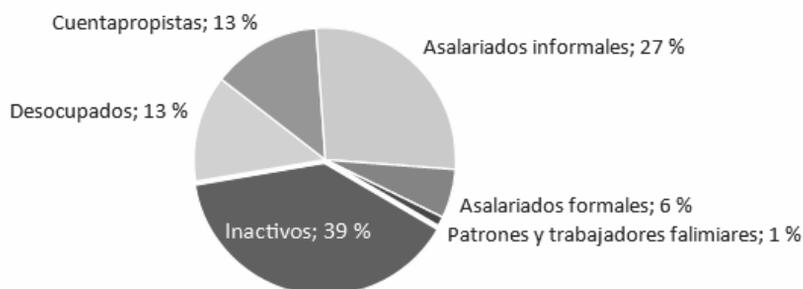
Gráfico 1. Cantidad de beneficiarios y de SBUs



Fuente: Elaboración propia en base a EPH 2020-IV

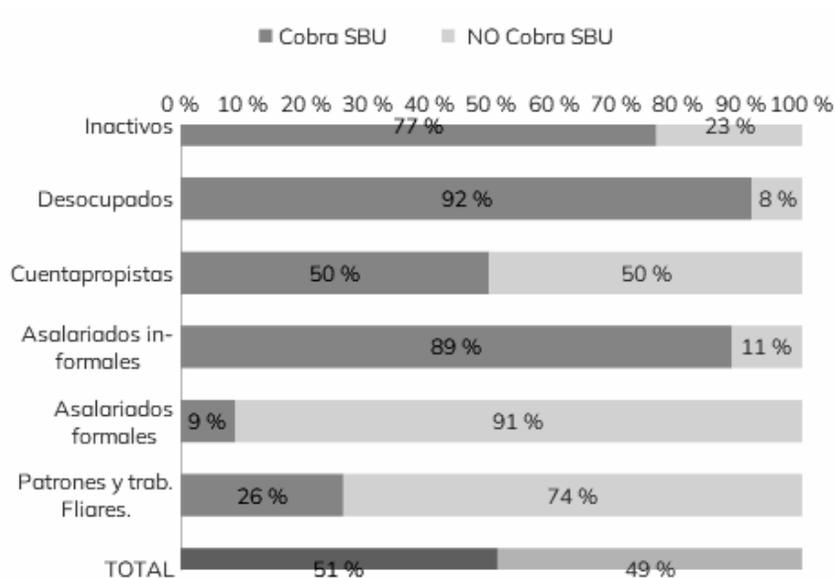
El SBU cubriría al 51% de la población adulta (18-64 años), con un elevado nivel de cobertura sobre la población inactiva, desocupada y asalariada no registrada. En cuanto a la composición de la población objetivo, se estima que el 39% de serían personas registradas en la EPH como económicamente inactivas, seguida de un 27% de población asalariada informal. Por su parte, la población desocupada representaría 13% del total y los cuentapropistas 13%. Finalmente, la porción asalariada formal abarcaría 6% de los beneficiarios y las restantes categorías ocupacionales (patrones y trabajadores familiares) un 1%.

Gráfico 2. Estructura ocupacional de los potenciales beneficiarios del SBU



Fuente: Elaboración propia en base a EPH 2020-IV

Gráfico 3. Potenciales beneficiarios en % de la población de 18-64 años



Fuente: Elaboración propia en base a EPH 2020-IV

Reorganización de la protección social

La instauración de una prestación de amplio alcance como el SBU implicaría reorganizar y centralizar la gestión de la política de transferencias de ingreso no condicionadas que integran el sistema de protección social. En primer lugar, de aclararse que el SBU sería compatible con la AUH, pero incompatible con otros programas de transferencia de ingreso a la misma franja poblacional, como el Progresar, la Tarjeta Alimentar y el Potenciar Trabajo.

En el caso del Progresar, la persona podría optar por percibir esta Beca (cumpliendo con las condiciones del programa) o el SBU. En cuanto a la Tarjeta Alimentar, El SBU reemplazaría a esta transferencia transitoria y de emergencia, estableciendo un derecho permanente en el tiempo. Finalmente, si bien una misma persona no podría percibir el Salario Social Complementario otorgado por el programa Potenciar junto con el SBU, ambos programas se complementan, dado que el Potenciar consiste en una transferencia con contraprestación laboral que funciona como complemento del ingreso laboral de la persona.

Costo fiscal

Tomando como referencia el otorgamiento de 11,2 millones de SBUs mensuales, se estima un costo fiscal bruto de 2,6% del PIB¹⁹. Sin embargo, debe considerarse que si se resta el gasto actualmente afrontado por programas que serían total o parcialmente absorbidos por el SBU (Tarjeta Alimentar, entre otros) se obtiene el costo fiscal neto de 1,9% del PIB. Luego, si al costo fiscal neto se le descuenta el retorno fiscal generado por el propio SBU (mayor recaudación por inyección de demanda), se obtiene un costo fiscal anual a financiar de 1,2% del PIB. Cabe destacar nuevamente que el costo indicado en términos del PIB supone una estimación de máxima debido a la cantidad de población objetivo estimada (por los motivos anteriormente mencionados).

¹⁹ La estimación considera la CBA promedio anual y el PIB nominal del año 2021, ambos montos informados por el INDEC.

A modo indicativo, se presenta un cálculo de costo fiscal alternativo, a partir de considerar un alcance de 9 millones de prestaciones mensuales, similar al universo alcanzado por el IFE. En tal caso, el costo fiscal neto se reduciría a 0,9% del PIB.

Tabla 1. Costo fiscal anual (2021). Escenarios alternativos

Concepto	Estimación de máxima (11 millones de SBUs)		Estimación alternativa (9 millones de SBUs)	
	Millones de \$	% del PIB	Millones de \$	% del PIB
(+) Costo fiscal bruto	\$ 1 233 981	2,6%	\$ 991 282	2,1%
(-) Gasto de programas actuales absorbidos por el SBU	\$ 365 888	0,8%	\$ 365 888	0,8%
(=) Costo fiscal neto de programas actuales	\$ 868 093	1,9%	\$ 625 394	1,3%
(-) Retorno fiscal generado por el SBU	\$ 292 968	0,6%	\$ 211 061	0,5%
(=) Costo fiscal a financiar	\$ 575 125	1,2%	\$ 414 333	0,9%

Fuente: Elaboración propia

Reflexiones finales

En este trabajo hemos repasado los fundamentos del sistema de seguridad social, sus transformaciones a lo largo del tiempo y los debates actuales relacionados con cómo optimizar los mecanismos distributivos de transferencias de ingresos a la población. Quedó evidenciado que al igual que otros momentos de la historia, el sistema de seguridad social debe repensarse en función de las transformaciones del mercado laboral. En la actualidad, la pregunta de cómo conformar un piso de ingresos para toda la población que garantice, al menos, las necesidades alimentarias más elementales, rige nuestras reflexiones que concluyen en la posibilidad de concebir un Salario Básico Universal en Argentina.

Como hemos expuesto, no se trata de la implementación de las ideas de “renta básica” o “ingreso ciudadano” postuladas en los países desarrollados, sino de una versión adaptada a la realidad de nuestro país. La definición del universo es amplia, pero a su vez restrictiva, para que la población destinataria de la política sea la que realmente la que la necesita.

Por su parte, la utilización del término “salario” es simbólicamente significativa ya que en una estructura económica como la Argentina esta política de transferencia de ingresos es una forma de remunerar y valorizar actividades económica y socialmente productivas que el mercado no valora. Es decir, se trata de una forma de intervención estatal para corregir parcialmente las asimetrías que provoca el mercado laboral y está basada en la propia experiencia histórica del sistema de seguridad social de nuestro país, que ya resolvió dichas desigualdades en la población adulto mayor y la niñez.

Por último, resulta relevante resaltar la inexistencia de una incompatibilidad conceptual o práctica entre esta idea y la del Estado como “empleador de última instancia”. Consideramos que un Salario Básico Universal es una forma más rápida y eficiente de cumplir el mismo objetivo. En suma, se trata de integrar en un sistema coherente y más eficiente políticas de seguridad social y transferencias de ingreso hoy dispersas, asistemáticas y, en ocasiones, superpuestas. Sin embargo, se remarca que es recomendable que cualquier política de transferencia de ingreso sea complementada con programas de empleo de amplio alcance que garanticen condiciones de trabajo dignas, con retribuciones más elevadas asociadas a contraprestaciones laborales concretas y verificables.

Referencias bibliográficas

- Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L. (2010). Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America, Documento de trabajo CEDLAS N. 95.
- Bustos, J. M. & Villafañe, S. (2011). Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Serie Estudios Trabajo, ocupación y empleo, 10, 175-219.

- Battistoni, A. (2017). The False Promise of Universal Basic Income. <https://www.dissentmagazine.org/article/false-promise-universal-basic-income-andy-stern-ruger-bregman>
- BIEN (2016). The Basic Income Earth Network's Definition of Basic Income since the GA 2016. Disponible en: <https://basicincome.org/wp-content/uploads/2020/07/Basic-Income-definition-longer-explanation-1.pdf>
- Cappa y Campana (2021). "Entre la crisis coyuntural y la desigualdad estructural: Apuntes para la construcción de una protección social universal en la Argentina" en Ruiz del Ferrier y Tirenni (Compiladores) La Protección Social en América Latina. El Estado y Las Políticas Públicas Entre La Crisis Social y La Búsqueda De Equidad. Disponible en: http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2021/12/La-protecci%C3%B3n-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-web_-1.pdf
- CEPAL (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, N° 3, 20 de mayo. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- FMI (2020) Monitor Fiscal. Publicado en abril de 2020. Disponible en <https://www.imf.org/es/Publications/FM>
- Lo Vuolo, R. (1995). Los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano. En Lo Vuolo R. (comp), *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (1996). *La economía política del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila editores – CIEPP, Buenos Aires.
- Maurizio, R., y Vázquez, G. (2014). Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. *Revista Cepal* 113, 121-144.
- Maurizio, R., y Monsalvo, A. (2017). Evaluación de los impactos de la asignación universal por hijo en el comportamiento laboral de los adultos y en la generación de ingresos. En *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. UNICEF, 116-145.
- Minsky, H. (1986). *Stabilizing an unstable economy*, Yale University Press, Boston.
- Minoldo, S. y Dvoskin, N (2021). *El Ingreso Ciudadano en Debate. ¿Propuesta coyuntural o transformación estructural?* Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires.
- OIT (2003). *Facts on Social Security*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067588.pdf

- OIT (2011). Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. OIT, Ginebra.
- OIT (2012). Seguridad social para todos: la estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social. OIT, Ginebra.
- OIT (2019) Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Pérez, P.; Félix, M.; Toledo, F. (2006). ¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia. En: Macroeconomía, grupos vulnerables y mercado de trabajo: Desafíos para el diseño de políticas públicas. Buenos Aires: Trabajo y Sociedad / CEIL-PIETTE, 289-318.
- Van der Veen, R. and P. Van Parijs (1986). "A capitalist road to Communism", *Theory and Society* núm. 15: 635-655.
- Van Parijs, P. (1992). *Arguing for Basic Income*. Ed. Verso, Londres.
- Wray, R. (2003). "Currency Sovereignty and the Possibility of Full Employment," Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS), Working paper núm. 28. Sexto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.

Capítulo 5

Los recursos y el financiamiento de la seguridad social

Lucas Gobbo y Nicolás Walovnik

En el presente capítulo centraremos el análisis en las políticas, métodos y estrategias de financiamiento del sistema de seguridad social en Argentina, con el objetivo de brindar elementos para poder hacer una ponderación acerca de los resultados que las decisiones de los agentes con capacidad de inferir sobre este ámbito pueden implicar. Consideramos que el sentido y la función de todo sistema de seguridad social debe ser mejorar los indicadores del nivel de desarrollo de las personas que integran la sociedad, achicando la brecha de ingresos, logrando suficiencia y una amplia cobertura en quienes ya no pueden desarrollarse en el mundo laboral.

El mundo actual, y en particular la realidad de la Argentina de la segunda década del siglo XXI, presentan enormes desafíos para los gobiernos abocados a reparar las desigualdades sociales. Cuatro años de gobierno neoliberal (2015-2019), con un saldo de altísimos niveles de endeudamiento público y fuga de capitales (Basualdo, 2020), a los que se superpuso una profundización de la caída de la actividad econó-

mica como consecuencia de la pandemia de COVID-19 iniciada en 2020, son elementos de corto y mediano plazo que se deben considerar conjuntamente con los cambios estructurales iniciados a fines de los años 70' del siglo XX, consistentes en un sostenido envejecimiento poblacional, una caída del empleo formal y una elevación permanente del desempleo y el subempleo, propios de una economía subdesarrollada en la etapa actual del capitalismo global.

Todo sistema de seguridad social debe ser financiado por el Estado a través de la captación y reasignación de diversas fuentes de recursos. En este sentido, dentro del universo de la seguridad social, a los sistemas de previsión social –también llamado subsistema, y entendido como un aspecto fundamental de la seguridad social, consistente en vincular a las personas económicamente activas con aquellas pasivas (ANSES, 2011)- se los clasifica, en términos teóricos y según el origen de los recursos, en dos grandes modelos:

- **Contributivos:** son sistemas que se sustentan con el aporte de quienes trabajan bajo algún régimen de formalidad y con los aportes de sus empleadores. Pueden ser de “capitalización”: a cada futuro beneficiario se le retiene una parte de su ingreso con el fin de generar un capital que recibirá en forma diferida cuando alcance la edad de jubilarse, o de “reparto”: sustentados en el principio de “solidaridad intergeneracional”. Cabe aclarar que como está conformado actualmente el mercado de trabajo y la pirámide poblacional, un modelo exclusivamente contributivo presenta dificultades para financiar ingresos suficientes y generalizados a la población “pasiva”.
- **No contributivos:** son sistemas más complejos y de mayor sostenibilidad, entendido bajo el concepto no clásico, financiados con aportes y contribuciones de activos y rentas recaudadas por el Estado o la afectación de tributos o impuestos a la previsión social.

Los orígenes de la seguridad social y su financiamiento

Desde hace varias décadas se ha naturalizado la idea de que es el Estado quien articula a los distintos sectores y administra los recursos para el apuntalamiento de un sistema de seguridad social. Pero debemos tener en cuenta que esa función es una construcción histórica, una

acción ejecutada por la voluntad de quienes lo integran y que esa misma voluntad en sentido contrario puede implicar una eliminación de esa función.

En otras etapas, con otros modelos de estado y en otros sistemas políticos, fueron los mismos sujetos o agrupamientos quienes se organizaron al margen de los sistemas estatales, para cubrir, a través de redes de solidaridad, las necesidades a las que una contingente o permanente situación de vulnerabilidad material y física los exponía (Van der Linden, 2019).

El advenimiento del liberalismo político, la revolución industrial, el carácter capitalista del modelo de producción y el desarrollo de dinámicos núcleos urbanos en el occidente europeo desde el último tercio del siglo XVIII, implicó un desgarramiento de la red de contención social que significaba el modo de vida rural en las pequeñas aldeas de campesinos y campesinas. El desamparo de los/as trabajadores/as en un medio desconocido como eran las grandes ciudades fabriles, los empujó a reconfigurar las redes de socialización y solidaridad para la cobertura de necesidades elementales, especialmente en contingencias que disminuían o anulaban la fuerza vital para el trabajo, como la enfermedad o la vejez (Thompson, 2012). El modelo de organización obrera como respuesta al estado liberal autoritario y la progresiva incorporación de los derechos sociales como medidas para despejar la amenaza revolucionaria de los sectores pauperizados, se reprodujo en la Argentina desde principios del siglo XX y especialmente a partir de la Ley Saenz Peña (1912) y la llegada del radicalismo al poder (1916).

Durante las primeras décadas del siglo XX el Estado tuvo una presencia marginal en el ámbito de la seguridad social. En 1904 se crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones con el fin de dar cobertura a los empleados de la administración central y a los docentes y empleados judiciales del mismo ámbito. Esta caja se financiaba con el aporte del 5% de los salarios de sus futuros beneficiarios.

En nuestro país, la primera actividad privada en constituir una caja de jubilaciones para sus trabajadores/as fue el gremio ferroviario, una actividad vital para el desarrollo del modelo agroexportador nativo. En 1915, luego de un ciclo de protestas que además de afectar los ingresos de las compañías ferroviarias, dificultaban el movimiento de las cosechas y el ingreso de divisas (Suriano, 1999), el proyecto es aprobado. El aporte a esta caja sería realizado por los/as trabajadores/as y las

empresas de la actividad. Durante el gobierno del radical Hipólito Irigoyen, se sanciona una nueva ley de jubilaciones (1921) para trabajadores de empresas privadas que prestan servicio público (tranviarios, telefónicos, telégrafos, gas, electricidad). Como vemos se va desarrollando un sistema previsional fragmentado y acotado a trabajadores jerarquizados (Flier, 2000).

Las políticas públicas ejecutadas en la Argentina a partir de la revolución del 4 de junio de 1943 y durante el primer peronismo (1946-1955) significaron un profundo cambio de paradigma en el ámbito de la seguridad social. En el mundo occidental posterior a la Segunda Guerra Mundial existió una coincidencia en la aplicación de programas keynesianos con fuerte presencia del Estado en la atención de la “cuestión social”, que se tomaron como modelo en nuestro país, adoptando los aspectos más beneficiosos del “Estado de Bienestar”

Si bien en una primera etapa del peronismo se da un crecimiento exponencial de aportantes, en el marco del tradicional sistema de capitalización a través de las de cajas de previsión -se pasó de 397.000 afiliados en 1939 a 2.327.946 en 1949 (Basualdo y otros, 2009)-, hacia el final del peronismo, con la sanción de la ley 14.370/54, se pasa a un sistema de reparto. A partir de este momento y hasta la década de 1990, el sistema previsional estará sustentado en el principio de la solidaridad intergeneracional y la garantía de que todo trabajador formal que cumpla los años de aporte, podrá acceder a un beneficio previsional. En un contexto de pleno empleo y con otros mecanismos estatales y para-estatales ejerciendo una tarea de asistencia a los sectores excluidos del sistema previsional, podemos afirmar que en esta etapa la seguridad social cubría a la enorme mayoría de la población, a pesar de las limitaciones que la fragmentación del sistema imponía.

Durante la segunda mitad de la década del 50 y los primeros años de la década del 60 el sistema de jubilaciones entró en una crisis financiera que exigió la reforma realizada a través de las leyes 18.037 y 18.038 de 1968. Se creó la Secretaría de Seguridad Social y las trece cajas jubilatorias existentes fueron suprimidas y los aportes se agruparon en tres cajas -una de autónomos, una de estatales y una de la industria y los servicios- que pasaron a estar administradas por el Estado, desplazando a los sindicatos de su participación en la administración de los fondos previsionales. Estos últimos continuarían administrando las obras sociales. Este régimen de carácter más centralizado

denominado Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) mantuvo el principio de solidaridad intergeneracional y permaneció en vigencia con algunas modificaciones, hasta su reemplazo por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) a principios de la década de 1990.

Durante la última dictadura militar (1976-1983) y en el marco internacional de un avance de políticas neoliberales que implicaron a nivel local medidas de ajuste, endeudamiento y redistribución regresiva de la renta, las autoridades militares conducen la gestión de gobierno hacia el abandono del paradigma del Estado de Bienestar propio de la posguerra. En ese marco se eliminan del sistema previsional las contribuciones patronales, aspecto que, junto al deterioro del poder adquisitivo de los ingresos, profundiza las desigualdades y deterioran los indicadores socio-económicos, afectando especialmente a la población mayor. La eliminación de las contribuciones patronales y la consecuente reducción de las contribuciones tuvo su correlato en el aumento de los aportes del tesoro, lo que configura un modelo de tipo no contributivo, o más bien mixto.

Con el regreso de la democracia y ante la crisis de las fianzas públicas durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se fueron reestableciendo las contribuciones patronales a partir de la ley n° 23.081. Para enero de 1987 estas fueron fijadas en el 12,5% de los salarios (La Ruffa, 2019).

La década de 1990 se inicia con dos fuertes procesos hiperinflacionarios (1989 y 1990) que deterioraron los ingresos de los aportantes al sistema previsional y la capacidad de consumo de los mismos beneficiarios. El shock producido entre la población por las dos abruptas pérdidas de la capacidad de consumo, conjuntamente con un relato hegemónico que sostenía la inevitabilidad de implementar políticas neoliberales en línea con los lineamientos del llamado consenso de Washington, generaron un clima favorable a las transformaciones estructurales de la economía y la estructura social en nuestro país. Con la llegada del Carlos Menem a la presidencia (1989-1999) se inicia un proceso de reformas del Estado: régimen monetario de convertibilidad, privatizaciones, apertura de la economía a la circulación de bienes y capitales, renegociación del pacto entre nación-provincias y búsqueda de un reordenamiento fiscal e impositivo, dentro del cual se implementa una reestructuración del financiamiento del sistema previsional que

como vimos, ya manifestaba síntomas de desequilibrio y sostenido déficit desde la década de 1970.

En este sentido entre 1991 y 1999 se va sistematizando la afectación de recursos al Sistema de Previsión Social:

- Por ley n° 23.966/91 se asigna un 11% de la recaudación del IVA.
- Por decreto n° 879/92 título II, un 20% del impuesto a las ganancias.
- Por la ley n° 24.130/92 -y tras el llamado “pacto fiscal” con las provincias, de 1992- se destina un 15% de la masa coparticipable.
- Por ley n° 24.699/96 se asigna el 21% del impuesto a las naftas y el 100% del impuesto al gasoil, diésel oíl y gas natural comprimido (GNC).
- Por ley n° 24.977/98 se direcciona el 70% del monotributo impositivo.
- Por ley n° 25.239 de 1999, se afecta el 100% del impuesto adicional de emergencia aplicado a los cigarrillos.

Como veremos, en las décadas siguientes este esquema de financiamiento sufrirá algunas modificaciones, pero a grandes rasgos es, en la actualidad, y conjuntamente con los aportes y contribuciones, el sustento financiero de las políticas de seguridad social. Con el objetivo de administrar estos recursos y de unificar las cajas de jubilaciones nacionales creadas por las leyes de 1968, en diciembre de 1991, por decreto n° 2.741/91, se crea la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado dentro de la jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)-Secretaría de Seguridad Social.

Pero la decisión política de mayor trascendencia en cuanto al sistema previsional en los inicios de la última década del siglo XX, fue la implementación de un régimen de capitalización de los aportes de cada trabajador, como una especie de “ahorro individualizado” para un uso diferido en el tiempo. En línea con un desenvolvimiento económico basado en un patrón de acumulación financiera, a partir de la sanción ley n° 24.241 promulgada en octubre de 1993, se implanta un sistema mixto en que conviven aportantes al sistema “público de reparto” (principio de solidaridad intergeneracional) y aportantes a los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJP) gestionados por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), entidades financieras

constituidas a tal efecto por grandes bancos y compañías de seguros extranjeros y nacionales, que retenían un porcentaje de las contribuciones salariales en concepto de comisión.

El nuevo esquema reglamentado que se comenzó a implementar en mayo de 1994 crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Quienes desearan continuar en el régimen público de reparto debían manifestar su preferencia en el término de 90 días. Quienes no los hicieran serían transferidos al régimen de capitalización compulsivamente y se les asignaría una de las AFJP, lo que demuestra la prioridad asignada a este régimen por parte de los principales funcionarios que condujeron el proceso de reforma. Entre las modificaciones más relevantes que se introducen respecto a las leyes 18.037 y 18.038, se debe mencionar una elevación de la edad jubilatoria en 5 años (de 55 a 60 para las mujeres y de 60 a 65 para los varones), los años de aporte requeridos pasan de 20 años a 30 años y un incremento del aporte salarial de un punto porcentual (de 10% a 11%).

El modelo previsional mixto de capitalización y reparto permaneció vigente hasta el año 2008. El régimen de capitalización que se había implementado con la promesa de mejorar la eficiencia del sistema y el monto de las prestaciones, a los pocos años comenzó a demostrar serias dificultades para cumplir con las expectativas generadas. La “crisis del tequila” en 1997 y las crisis locales subsiguientes que se reiteraban recurrentemente hasta el derrumbe completo del régimen de convertibilidad (2001), erosionaron los márgenes de ganancia de las AFJP y comenzaron a generar la desconfianza de sus aportantes.

Diversas fuentes que analizan los resultados económicos y sociales del régimen privado de jubilaciones y pensiones, coinciden en señalar un conjunto de efectos negativos de dicho modelo. Entre 1992 y 2004 la cobertura previsional en la Argentina, para hombres mayores de 65 años, paso del 84,4% al 71% y del 73,9% al 62,1% para las mujeres (Arza, 2009). Entre 1997 y 2005 se registran 330.000 beneficiarios menos en SIJP. Entre 1995 y 2002 el haber jubilatorio mínimo no tuvo variación a pesar del incremento del costo de vida en los últimos años del período.

Finalmente, cabe recordar, que el sistema mixto fue uno de los motivos que aceleró el fracaso de la convertibilidad. Los/as aportantes jóvenes se inclinaban en su mayoría al esquema de ahorro individualizado, mientras que las personas cercanas a la edad jubila-

toría continuaban en el sistema público de reparto. Es decir, que mientras las AFJP no debían abonar nuevas jubilaciones se quedaban con los ingresos de los/as trabajadores/as activos/as, mientras que en el Estado la situación era la contraria. Esto generó un aumento del déficit fiscal y desequilibrios macroeconómicos.

Entre 1995 y 2002 los ingresos destinados a financiar la ANSES oscilaron entre el 5% y el 6% del PBI, reduciéndose dentro de ese total el porcentaje correspondiente a aportes y contribuciones que fue siendo compensado por la afectación de nuevos tributos (combustibles, cigarrillos). En cuanto al gasto del sistema previsional durante el mismo período, se mantiene en un porcentaje cercano al 7% del PBI. Es decir que los gastos representan un punto porcentual más del PBI que los ingresos (La Ruffa, 2019, gráfico n° 23).

La financiación de un modelo previsional público y de cobertura expansiva

Como vemos, el período iniciado tras la salida de la convertibilidad y especialmente a partir de los mandatos presidenciales de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) estuvo caracterizado por un nuevo paradigma en la concepción de la función de Estado como administrador y garante de la seguridad social, según lo establece el artículo 14 de la Constitución Nacional. En este sentido, ante el deterioro del poder adquisitivo del haber mínimo previsional debido los desajustes económicos derivados de las políticas de endeudamiento y desindustrialización de los 90, desde el año 2002 se inició un proceso de recuperación del salario y de los haberes jubilatorios de SIJP -estos últimos ajustados entre 2002 y 2008 por decisiones del poder ejecutivo nacional-. Conjuntamente con esta política de aumentos, se flexibilizaron los requisitos para adherir a los planes de moratorias previsionales con el fin de amplificar el universo de cobertura previsional. Por decreto de ejecutivo n° 1454/05 se habilita a quienes cumplan el requisito de edad y no tengan los años de aportes, a acceder al beneficio jubilatorio sin necesidad de cancelar con antelación la totalidad de la deuda previsional, y con el solo requisito de pagar la primera cuota de la deuda financiada, Las restantes cuotas pasarían a ser descontadas con la liquidación mensual de haberes. Esta medida, según

sostiene La Ruffa (2019, gráfico n° 14) implicó en los primeros años de aplicación, un incremento del gasto en previsión social de aproximadamente el 1% del PBI (estimación para el año 2008).

El proceso de descrédito e ineficiencia del modelo de las AFJP motivó a las autoridades nacionales a impulsar la sanción de la ley n° 26.222 de Libre Opción Previsional (2007), la cual introducía cambios en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), específicamente en el régimen de capitalización, permitiendo a los aportantes cautivos en el sistema privado a optar por su traspaso al régimen de reparto. De esta manera, el régimen público receptaba, aparte de nuevos aportes y contribuciones, los fondos de capitalización que los aportantes habían acumulado hasta ese momento en su respectivo fondo de pensión. Para la administración e inversión de esos ahorros se creó, por decreto n° 897/07, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), que establecía precisamente en su artículo 3° que se constituiría por: los recursos propios percibidos por la ANSES, los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización y por las rentas provenientes de las inversiones que realice.

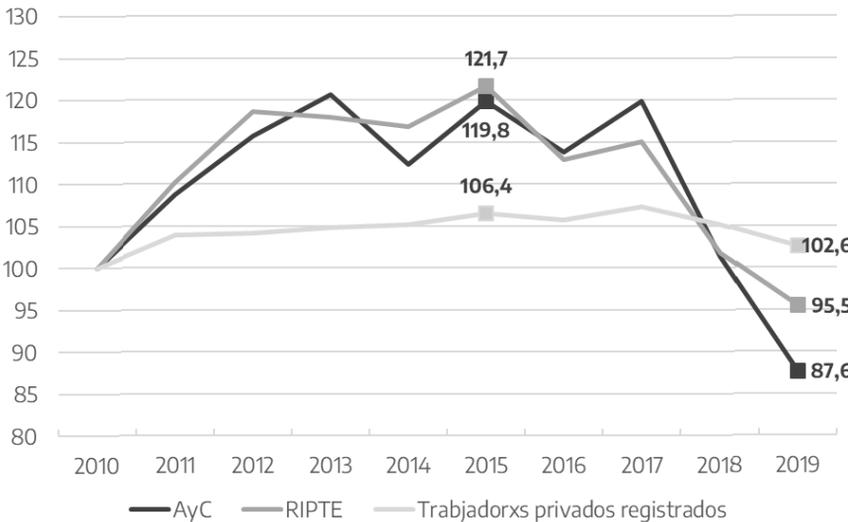
Este derrotero del régimen de capitalización tiene su corolario hacia fines del año 2008, cuando finalmente la totalidad de los recursos de las AFJP fueron traspasados al Estado. Para ese momento estas compañías tenían escasísimos márgenes rentabilidad por inversiones, y más del 50% de sus activos financieros correspondían a títulos de deuda pública (informe AFJP, UADE, 2007). Este dato demuestra a través de qué mecanismo los mismos aportes de trabajadorxs y empleadorxs absorbidos por el sistema financiero vía las AFJP, se utilizaban para financiar el gasto público (deficitario entre otros motivos por haber resignado a estas administradoras parte de los aportes y contribuciones), debiendo pagar el Estado intereses a aquellas entidades privadas que además acumulaban ingresos por comisiones y seguros, entre otros beneficios.

El incremento de los recursos afectados a la seguridad social permitió la implementación de programas de inclusión social entre los que se destaca, por la ampliación del universo de sujetos amparados por el Estado, la Asignación Universal por Hijo (AUH), establecida por decreto 1602/09, que contempla el pago de un monto fijo por cada hijx

a quienes se encuentren desocupados, en la informalidad o sean personal doméstico.

Consideramos la etapa comprendida entre los años 2003 y 2015 como un período de reforma y robustecimiento del sistema previsional. Una condición de posibilidad para que ese proceso se diera fue el desempeño favorable de un conjunto de variables macroeconómicas hasta el año 2011: mejora de los términos de intercambio, fuerte crecimiento del PBI, un superávit gemelo en los primeros años, recuperación de la industria y del empleo. Este último indicador, impacta de manera directa en el financiamiento del sistema previsional. Mientras que la reactivación del consumo también lo hace de manera indirecta, incrementándose el conjunto de la recaudación fiscal, que como se mencionó más arriba, tiene porcentajes de determinados impuestos afectados al sistema de la seguridad social.

Gráfico 1. Aportes y contribuciones y evolución del salario formal en términos reales. Evolución del empleo formal. 2010-2019

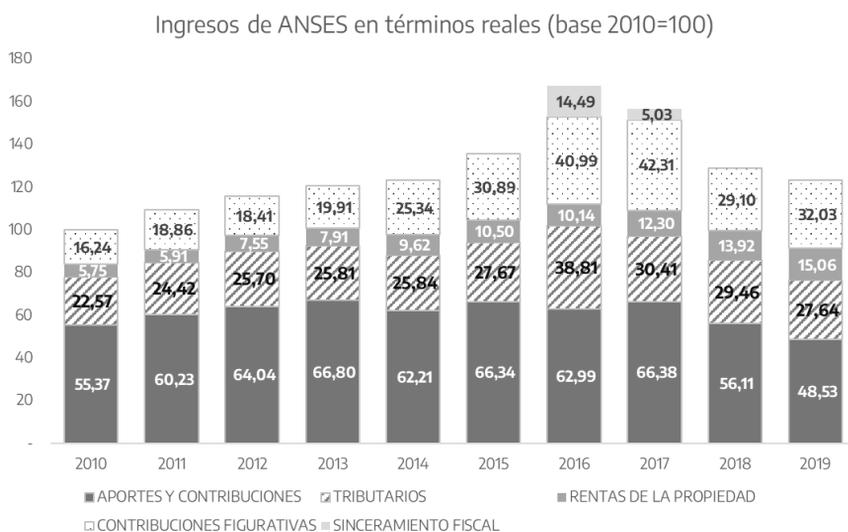


Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTEyS y Mecon

Entre 2003 y 2016 los ingresos destinados al gasto previsional pasaron del 4,5% del PBI al 10%. En el mismo período, el componente contributivo paso de ser el 36% de los ingresos al 56%, confirmando

la recuperación del empleo formal. En el año 2011 el “déficit previsional” que debido al incremento de sus ingresos y a pesar del incremento de los gastos, alcanza un mínimo de 1,7 puntos porcentuales del PBI (La Ruffa, 2019). A partir de ese momento, conjuntamente con una desaceleración de la economía y una mayor inestabilidad de las variables macroeconómicas, el déficit del sistema comienza a incrementarse de forma continuada hasta alcanzar el 3% del PBI en 2015.

Gráfico 2. Composición de los recursos del sistema previsional. 2010-2019



Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos ANSES

Los ingresos totales de ANSES crecieron un 51,5% en términos reales entre 2010 a 2017 (sin contabilizar los ingresos por el Sinceramiento Fiscal, SF). Sin embargo, en 2018 y 2019, período que analizaremos en el apartado siguiente, los recursos en términos reales disminuyeron un 18%, principalmente debido a la caída de aportes y contribuciones (AyC) (-15,5% en 2018 y -13,5% en 2019 acumulando una caída de 27% en los dos años). De hecho, AyC representaban aproximadamente la mitad de los ingresos hasta 2015, y en 2019 disminuyen su participación en los ingresos al 40%.

El financiamiento deficitario de los programas de Reparación Histórica y pensión para adultos mayores.

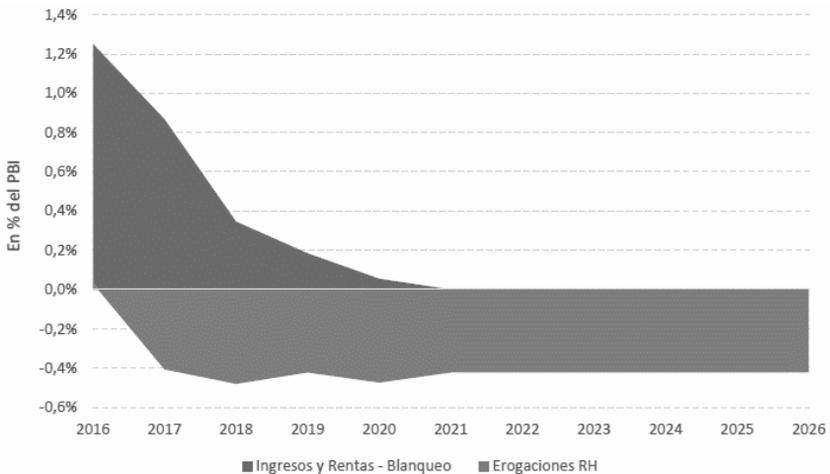
En el área de la previsión social el gobierno de cambiamos implemento un conjunto de medidas que fueron a contramano de las políticas del período precedente. Las más destacadas fueron el Programa de Reparación Histórica, una nueva ley de movilidad jubilatoria y un reemplazo de las moratorias para el acceso al haber mínimo jubilatorio, por una Pensión Universal para los Adultos Mayores que otorga un monto del 80% de una jubilación mínima, como si a quienes trabajaron en la economía informal y no hubieran podido realizar sus aportes, les correspondiera una jubilación de segunda. Otras medidas de menor impacto fueron la ampliación del programa de créditos, modificaciones en la regulación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y en los recursos del tesoro afectados al financiamiento del sistema previsional.

El 22 de julio de 2016 se publica en el Boletín Oficial la ley n° 27.260 de “Reaparición Histórica para Jubilados y Pensionados”, norma que incluye varias de las medidas mencionada en el párrafo anterior y dispone mecanismos para su financiación a corto plazo. En primer lugar, y como su título lo indica, crea el Programa de Reaparición Histórica para Jubilados y Pensionados (PRHJP) y declara el “*estado de emergencia en materia de litigiosidad previsional*” por el término de tres años (art. 2°). El proyecto consistió en reajustar el haber mensual de beneficiarios/as que litigaban por considerar mal liquidado su haber inicial o por ajustes que se consideraban perjudiciales para el cálculo de haberes. Estos/as fueron clasificados en aquellos/as que tenían juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y quienes no tuvieran juicio iniciado. El primer grupo, además del reajuste de haberes, cobraría un retroactivo que se abonaría, un 50% en un solo pago y el 50% restante en 12 cuotas trimestrales, iguales y consecutivas (ajustables por el mecanismo de movilidad). El segundo grupo no percibiría un retroactivo, pero, junto al cobro de su primer haber reajustado, cobrarían también los meses acumulados entre la aceptación de la propuesta y el pago.

La misma ley establecía que con el fin de financiar las erogaciones de la Reparación Histórica, se utilizarían recursos derivados del programa de Sinceramiento Fiscal que se proponía el blanqueo de capitales

no declarados. Una vez agotados estos recursos podrían utilizarse las rentas que genere el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) y, por último, agotadas estas fuentes, se habilitaba el uso de los activos del FGS, lo cual deberá ser informado a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social. Aproximadamente el 21% de quienes se adhirieron a la “reparación”, tras el reajuste de haberes, superaron la percepción mínima, mientras que el restante 79% de quienes reajustaron sus ingresos mensuales ya percibían un haber superior a la mínima. El aumento promedio para las más de 1.200.000 sentencias resueltas, a abril de 2018, fue de \$3.942 en promedio (Senadores, 2018)

Gráfico 3. Erogaciones de la Reparación Histórica y financiamiento por blanqueo



Las erogaciones a largo plazo son aprox 0,4% del PIB

Fuente: ANSES

Otra de las características de la política previsional durante la gestión de la alianza cambiamos fue un conjunto de modificaciones en los recursos tributarios afectados al financiamiento del sistema, que en conjunto representaron una detracción en el volumen de ingresos, que

se sumó a la caída de los montos correspondientes a aportes y contribuciones.

Se modificó la afectación del 15% de la masa monetaria coparticipable debido a que se hizo lugar a un fallo de la Corte Suprema de Justicia (CSJN) de fines de 2015, que resolvía renegociar la distribución de esas rentas entre la nación y las provincias. Por acuerdo entre la nación y las provincias rubricado el 18 de mayo de 2016, se pactó un cronograma de reducción de ese 15% destinado al sistema de seguridad social a razón de 3% por año entre 2016 y 2020 (2016:12%, 2017:9%, 2018:6 %, 2019:3% y 2020:0%).

Otra medida que afectó los ingresos del sistema previsional fue la reforma tributaria contenida en la ley n° 27.430, sancionada en diciembre de 2017, que modificó el mínimo no imponible (MNI) para las contribuciones patronales. Se reglamentó una detracción de la base imponible del salario bruto sobre la cual se calculan las contribuciones patronales, a aplicarse de forma gradual, comenzando con una suma de \$2.400 en 2018 y un incremento progresivo hasta llegar al monto de \$12.000 en 2022 (montos actualizados anualmente por IPC). Esta medida implicó que ANSES resigne recaudación de contribuciones patronales haciendo que el efecto de la caída del salario y el empleo en la recaudación de ANSES se agrave. Por otro lado, este beneficio al sector empleador no implicó una mejora en los indicadores del mercado laboral. La medida significó una gran transferencia de recursos de sistema de la seguridad social hacia las empresas.

Al deterioro de aportes y contribuciones por reducción de las deducciones patronales y caída del empleo, se superponen los cambios en la estructura de ingresos correspondientes a la afectación de rentas públicas en el período 2016-2019. A la ya mencionada detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables, con la sanción en diciembre de 2017 de la ley n° 27.432, se suma la eliminación del Inciso a) del artículo 104 de la ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 [ver decreto 649/97], el cual disponía que “el 20 % [de lo recaudado por esa ley será dirigido] *al Sistema Único de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las Obligaciones Previsionales Nacionales*”. La recaudación del 20% del impuesto a las ganancias fue reemplazada por la afectación del 100% del impuesto a los créditos y débitos bancarios según lo establecido en artículo 3° de la misma ley.

Si repasamos las fuentes de financiamiento del sistema de seguridad social gestionado por la ANSES, y consideramos las modificaciones introducidas por la gestión de la alianza cambiamos, podemos entender que el conjunto de las políticas ejecutadas implicaron un notorio incremento del déficit del gasto en seguridad social que debe ser cubierto con partidas directas de fondos del tesoro nacional. Dichos gastos deben ser aprobados en los presupuestos de asignación de recursos correspondientes a cada ejercicio anual. Sintéticamente, tenemos:

- Aportes y contribuciones (AyC) sobre la nómina salarial. Reducción de los aportes patronales y caída del empleo.
- Recursos Tributarios (IVA, débitos y créditos bancarios, monotributo, cigarrillos, combustibles, etc.). La caída del consumo debido a la desaceleración y posterior retroceso de la actividad económica impacta en los montos recaudados por el Estado, parte de los cuales estaban afectados a la ANSES.
- Contribuciones Figurativas. La asignación de partidas para financiar programas específicos como PUAM y ex presos políticos, entre otros, y sobre todo la eliminación del 15% de la masa coparticipable, exige un aumento notorio de los aportes directos del tesoro.
- Rentas del FGS, rentas de la propiedad, recursos de capital, entre otros. Como señalamos, para la financiación del Programa de Reparación Histórica se modificó la reglamentación que regula el FGS, habilitándose la liquidación de activos del mismo para financiar dicho programa, eliminando un elemento de garantía de la sustentabilidad del financiamiento de la seguridad social.

Conclusión

Luego de recorrido realizado a través de las distintas políticas públicas en el ámbito de la seguridad social en la historia reciente, se desea señalar dos cuestiones que surgen de lo expuesto.

En primer lugar, que la pretensión de diseñar y sostener un sistema de seguridad social que no sea deficitario en términos del gasto público es una contradicción en sí mismo. Para financiar políticas de asistencia en el ámbito de la seguridad social se debe contemplar la reasignación de recursos producidos por otros actores económicos, en proporción a

los márgenes de rentabilidad que obtengan esos actores, ejerciendo el estado una función reparadora de las desigualdades sociales. Esto tiene el fin de ofrecer un piso de posibilidades materiales a quienes por diversos causas -el ingreso a la etapa de la vejez o haber nacido en contextos de marginalidad y exclusión- no cuenten con otra posibilidad de acceso a los bienes básicos que les permitan a su vez ser parte de círculo que alimenta el consumo y la actividad económica.

Por otra parte, resulta evidente que el financiamiento de la seguridad social es una circunstancia de lo que se desea financiar. A raíz de la informalidad laboral, el envejecimiento poblacional y la necesidad de alcanzar mayores niveles de suficiencia y cobertura, es que el financiamiento de la seguridad social debe nutrirse por fuera de los aportes y contribuciones. Además, si bien el capítulo se centra mayormente en el sistema previsional, la seguridad social resulta mucho más abarcativa que lo previsional. Esto entra en evidencia en un contexto de pandemia y crisis social, pero que sin dudas existe de forma constante en un sistema de producción capitalista como en el que nos desarrollamos.

De esta forma se puede concluir que la forma en la que se financia la seguridad social es una decisión política pero también es un síntoma de la coyuntura. Es una decisión política porque en esto se encuentra intrínseco el hecho de redistribuir ingresos y lograr universalizar derechos, y se encuentra definido por el contexto ya que a través de la coyuntura se delinear las necesidades de financiamiento ajenas al ámbito contributivo.

Referencias bibliográficas

ANSES (2011).

http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/La%20inclusi%C3%B3n%20social%20como%20transformaci%C3%B3n_Cuadernillo.pdf

Arza, Camila (2009) “La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, mimeo.

Balasini, Juan I. y Ruiz Malec, Mara (2019). *El rompecabezas de la seguridad social: una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio*. Jose C. Paz, Edunpaz.

- Basualdo, E., Arceo, N., Gonzalez, M. y Mendizabal, N. (2009). “Documento de trabajo n° 2: la evolución del sistema previsional argentino”. *CIFRA*. http://www.aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf
- Becaria, A. y Dañan, C. (2009) “El proceso de reforma previsional argentina 2003-2008: instituciones y sentidos”. X Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca. <https://www.academica.org/000-058/52.pdf?view>
- Cetrángolo, O. y Carlos Grushka, C. (2020). “El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 208 (LC/TS.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Corsiglia Mura, Lucia. (2018) “Ciudadanías en proceso de ajuste: Un recorrido a través de las actuales políticas previsionales” X Jornadas de Sociología de la UNLP.
- Flier, Patricia. (2000). “El desarrollo de la seguridad social en la Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, en PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires, Eudeba.
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación (2018). Informe n° 109. 25 de abril de 2018. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_109-25-de-abril-de-2018_hsn.pdf
- UADE (2007). Informe AFJP, Instituto de Economía – Facultad de Ciencias Económicas – UADE. [https://www.uade.edu.ar/DocsDownload/Publicaciones/4_25_1036_\(07-12\)_Informe_AFJP_III_T07.pdf](https://www.uade.edu.ar/DocsDownload/Publicaciones/4_25_1036_(07-12)_Informe_AFJP_III_T07.pdf)
- La Ruffa, Graciela (coord.) (2019). “Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina”. ASAP. <https://docs.asap.org.ar/public/doc/Evoluci%C3%B3n%20y%20financiamiento%20previsi%C3%B3n%20social%20en%20Argentina>
- Suriano, Juan. (1999). “Estado y Conflicto Social: El Caso de la Huelga de los Maquinistas Ferroviarios de 1912”. En: LUCITA, Eduardo (comp.). *La Patria en el Riel. Un Siglo de Lucha de los Trabajadores Ferroviarios*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Thompson, E. P. (2012). *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Madrid. Ed. Capitán Swing.
- UNDAV (2020). Infografía del observatorio de políticas públicas: Protección Social, julio 2020. <https://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/27092.pdf>
- Van Der Linden, Marcel. (2019). *Trabajadores y trabajadoras del mundo. Ensayos para una historia global del trabajo*. Buenos Aires, Imago Mundi.

Zambrini, E. B., Gabrinetti, M. y Abadie, M. (2015). “Sistema previsional en Argentina: análisis desde una perspectiva histórica”. *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-061/11.pdf>

Capítulo 6

Sistema previsional contributivo y no contributivo

Sergio Soloaga y Augusto Trevisan

Introducción

En el amplio espectro de las ciencias sociales suelen darse acalorados debates entre diferentes teorías o escuelas de pensamiento que, generalmente, representan distintas vertientes ideológicas que luego se materializan en discusiones políticas. En las ciencias económicas, una de las enseñanzas más profundas que nos dejó aquí en Argentina el Consenso de Washington tiene que ver con que no existen modelos económicos universales, sino que cada cual tiene su propio marco de aplicabilidad y funcionamiento. En este sentido, los análisis que se expresan en este capítulo buscan contribuir de alguna manera con el abordaje de una problemática central para la sociedad argentina de los próximos años sobre el futuro de su sistema previsional. Todo esto bajo la convicción de que el diseño de políticas orientadas a solucionar de-

terminadas problemáticas sociales debe tener origen en la misma sociedad que sufre dichos problemas.

Bajo estas premisas, el presente capítulo se propone a contribuir con el debate acerca del papel que tiene y el que debería tener la seguridad social en Argentina, desde una perspectiva que intenta estudiar las especificidades propias de la sociedad argentina y asumiendo la expansión de la inclusión como un objetivo central para alcanzar el bienestar social.

Indagando brevemente sobre la historia y el surgimiento de la seguridad social en el mundo, nos encontramos que las tensiones entre esquemas contributivos basados en una lógica meritocrática y esquemas no contributivos sustentados en una previsión solidaria datan desde mediados del siglo XX. La discusión se inicia hacia fines del siglo XIX, donde se sientan las bases del Sistema Bismarckiano con el surgimiento de un modelo meramente contributivo en Alemania y llega hasta mediados del siglo XX, momento en el cual emergen los pilares del Sistema Beveridgiano cuyo principal objetivo era lograr la universalización de la cobertura. Esto quiere decir que los mismos debates que aún hoy tienen vigencia en la sociedad argentina tienen su correlato en la discusión que siguió la teoría en el mundo.

A lo largo de este capítulo se revisarán las características centrales del sistema de seguridad social en Argentina, focalizando en el sistema previsional. Se estudiarán cuestiones relacionadas con el acceso a los derechos previsionales, el alcance de la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y, finalmente, un simplificado análisis financiero de recursos y gastos. El eje transversal que atravesará a todo el capítulo será la distinción y comparación entre dos subsistemas previsionales dentro del universo de la seguridad social. Estos subsistemas están clasificados en función del tipo de financiamiento.

Por un lado, están los sistemas contributivos, donde las prestaciones son financiadas con aportes de los propios beneficiarios y los empleadores. Por su parte, los sistemas no contributivos son aquellos que están financiados con recursos provenientes de rentas generales del Estado (D'Elia, Calabria y Otros, 2011).

El capítulo estará organizado en 7 grandes secciones. La primera analiza las características específicas del mercado de trabajo argentino y sus implicancias en la configuración que adquiere el sistema previsional. En la segunda sección se analizan las dos alternativas en juego

para mantener elevados índices de cobertura previsional y se debaten las tensiones existentes entre flexibilizar los requisitos de acceso al esquema contributivo o expandir y mejorar las prestaciones no contributivas. La tercera sección se centra en el esquema de prestaciones contributivas. Este segmento está formado por tres sub bloques. Un primer desarrollo introductorio descriptivo del esquema de prestaciones contributivas, un segundo apartado donde se repasa la evolución reciente de los beneficios contributivos y, por último, un análisis específico del rol de las moratorias como un instrumento de acceso masivo al sistema de seguridad social. La cuarta sección abarca al esquema de jubilaciones y pensiones no contributivas, donde el análisis se focaliza en la insuficiencia de estas prestaciones. Luego, en la quinta sección se compara la relación entre la proporción de beneficios y proporción de gastos entre ambos esquemas. La sexta sección se centra en la tasa de cobertura con un análisis más desagregado entre los distintos tipos de prestaciones. La última parte analiza la evolución del financiamiento de la seguridad social y sus perspectivas a futuro. A modo de cierre, se elaboraron algunas conclusiones que pretenden contribuir en el debate en torno a la problemática del futuro próximo del sistema previsional.

Especificidades del caso argentino

Siguiendo la lógica Beveridigiana, la Seguridad Social es el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por más óptima que sea la situación del conjunto de la sociedad en que viven (Beveridge, 1942).

La seguridad social es entendida como un conjunto de instituciones que otorgan cobertura y protección a la población ante distintas contingencias que pueden enfrentarse a lo largo de su vida. Esta definición avala la coexistencia de esquemas contributivos y no contributivos, siempre y cuando ésta sea la configuración óptima que permita proteger a la mayor cantidad de individuos ante los vaivenes propios de la vida en sociedad.

Asimismo, “el sistema previsional en Argentina incluye la cobertura de los riesgos sociales asociados a la vejez, invalidez y fallecimiento.

Éste forma parte de **un amplio sistema de seguridad social** que incluye, adicionalmente, la cobertura de salud, asignaciones familiares, empleo y riesgos de trabajo, y está estructurado alrededor **de esquemas prestacionales de carácter contributivo y no contributivo.**” (Cetrángolo, O y Grushka, C, 2020).

Las especificidades del caso argentino, como se verá a continuación, contribuyeron a la configuración de lo que actualmente es el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Siguiendo a Cetrángolo y Gruska (2020), el SIPA es un sistema de naturaleza contributiva. No obstante, las características propias del mercado de trabajo y las limitaciones del empleo formal ha tenido -y aún tiene- importantes efectos negativos sobre las trayectorias laborales y, de especial interés aquí, sobre la densidad de las contribuciones a la seguridad social y, en definitiva, sobre el financiamiento de la misma y sobre las perspectivas a futuro.

La informalidad laboral es, quizás, la cuestión central para entender las dificultades vinculadas a los sistemas previsionales en las economías emergentes y, especialmente, en el caso de Argentina. Asimismo, este fenómeno está asociado a la estructura de financiamiento resultante del sistema previsional y de la Seguridad Social y al mismo tiempo, repercute en la configuración que debe tomar el sistema bajo la forma de distintos esquemas de prestaciones para garantizar niveles de cobertura óptimos.

La República Argentina, analizando su historia económica reciente y particularmente a partir del último cuarto del siglo XX hasta la actualidad, ha atravesado recurrentes crisis económicas y financieras que afectaron fuertemente al mercado de trabajo. Este período, que se inició con el Rodrigazo en 1975, estuvo signado por sucesivas devaluaciones, hiperinflación, intentos fallidos de aplicar planes de estabilización que incluyeron numerosos cambios en el signo monetario y que convergieron en la Convertibilidad y en el posterior estallido social en diciembre de 2001.

Este accidentado devenir de la economía argentina durante un período tan prolongado originó, además de fuertes contracciones de su mercado de trabajo donde se registraron altos picos de desempleo e informalidad laboral, efectos más permanentes que afectaron las condiciones de vida de grandes masas de la población que se vieron empujados a una situación de pobreza crónica, perpetuando nuevas

formas más precarias de organización del trabajo social con un gran y sostenido desarrollo del sector informal de la economía. Estos mecanismos derivaron en la extensión de trayectorias laborales interrumpidas y en la exclusión de gran parte de la población del mercado de trabajo formal obstaculizando la posibilidad de reunir los 30 años de aportes requeridos por el sistema nacional para acceder a una jubilación ordinaria.

El fenómeno de la informalidad laboral puede ser abordado desde distintos aspectos y según distintos enfoques. Asimismo, dependiendo del marco teórico y qué se esté buscando medir concretamente, las variables utilizadas pueden ser muy diversas. Además, la información publicada sobre el tema no deriva de datos de registros, sino que, en su mayoría, se construye a partir de encuestas o trabajos de investigación focalizados.

Sin embargo, a los fines que se proponen para este capítulo basta con evidenciar que el fenómeno de la informalidad laboral es persistente y que comienza a crecer fuertemente a partir de la década del 70'. Se utilizan datos correspondientes al conglomerado urbano del Gran Buenos Aires siendo considerado como relevante para marcar la tendencia del proceso a nivel nacional.

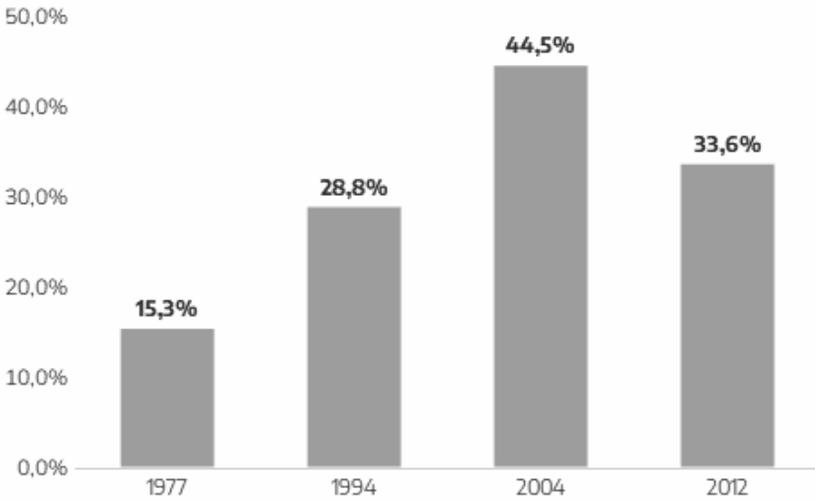
La tendencia ascendente de la informalidad laboral en Argentina comenzó a cobrar importancia a partir de la dictadura cívico-militar y se acentuó luego de la década de los 90' con la aplicación de modelos de corte neoliberal y de políticas de flexibilización laboral.

Es dable destacar que, durante los 2000 la tendencia se logró revertir haciendo descender la proporción de trabajadores y trabajadoras informales sobre el total de asalariados/as. Este hecho se explicó por la marcada recuperación económica que se produjo en el período de la post crisis de la convertibilidad en el cual el mercado de trabajo formal captó miles de empleos. Sin embargo, la tasa de informalidad laboral hacia el año 2012, estimada en un 33,6%, se encontraba aún por encima de los niveles de 1994. Los altos índices de informalidad laboral repercuten, por un lado, en el financiamiento de la Seguridad Social y, por otro lado, en la necesidad de diseñar políticas alternativas para garantizar ciertos niveles deseados de cobertura.

Si focalizamos la atención en los últimos años, se advierte que la proporción de asalariados sin descuento jubilatorio se ubica por encima del 30%, presentándose grandes dificultades para reducirla. Si nos en-

focamos en el período más reciente, la pandemia afectó fuertemente al empleo informal, con lo cual, durante los meses de confinamiento más estricto los índices de informalidad en asalariados quebraron el soporte del 30% y alcanzando el 23,8%. Sin embargo, con la significativa recuperación del 2021 la proporción de asalariados informales volvió a sus niveles máximos alcanzando el 35,9% al primer trimestre del 2022 (INDEC, 2022).

Gráfico 1. Evolución de la Tasa de Asalariados No Registrados (Gran Buenos Aires)



Fuente: Jiménez (2013). Datos de octubre hasta 1994. Los datos de 2004 y 2012 corresponden al IV Trimestre de cada año

Algo similar ocurre con la tasa de desocupación abierta. La tasa de desempleo de los últimos 5 años fue en promedio del 9,4%, registrando un pico de más del 13% en el peor momento de la pandemia. Dado que la desocupación se mide sobre el total de la población económicamente activa, para dimensionar la cantidad de personas que no realizan aportes a la seguridad social por sus trabajos en Argentina hay que considerar que la tasa de actividad promedio de los últimos 5 años estuvo en torno al 45,9%. Esto implica que más de la mitad de la población en edad de trabajar es considerada como inactiva por no estar, siquiera,

buscando activamente un empleo. Dentro de los que buscaron trabajo activamente, cerca del 10% en promedio, encontró dificultades para insertarse en el mercado de trabajo durante los últimos 5 años. En síntesis, en los últimos 5 años, menos de la mitad de la población en edad de trabajar en Argentina pudo gozar de una inserción en el mercado de trabajo formal, todo esto, sin considerar a la gran proporción de trabajadores informales (un tercio de los asalariados) que no se consideran ni desocupados ni inactivos, pero no están registrados en el SIPA.

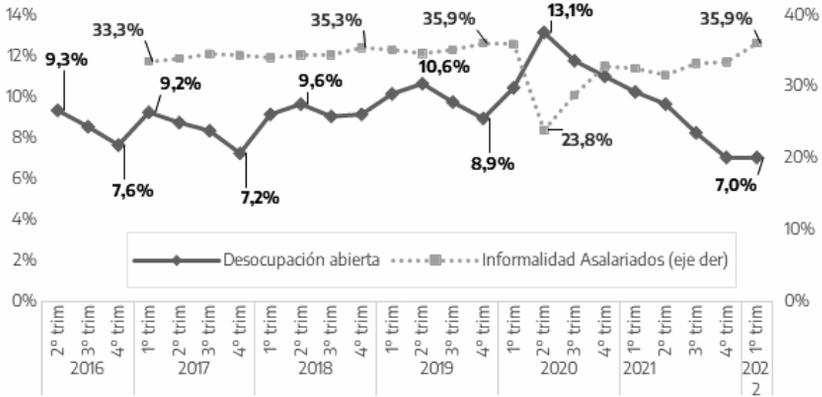


Gráfico 2. Evolución de la Tasa de Desocupación Abierta y la Informalidad en Asalariados (Total 31 aglomerados urbanos)

Fuente: INDEC, EPH 1er trimestre del 2022.

Estos fenómenos dan indicios sobre la persistencia de trayectorias laborales interrumpidas que, junto con una elevada incidencia de la informalidad, dificultan el cumplimiento del requisito de 30 años de aportes que exige el sistema previsional para acceder a jubilaciones ordinarias.

En un documento del Banco Mundial titulado “Más Allá de las Pensiones Contributivas” focalizado en experiencias latinoamericanas se señala la importancia de los esquemas no contributivos para evitar que gran parte de la población adulta mayor caiga por debajo de la línea de pobreza, dadas las características que registran la mayoría de los

mercados de trabajo de la región que ya fueron explicitadas. En dicho documento se destaca la gran proporción de población, especialmente mujeres, que trabajan de manera informal o en empleos no remunerados, la alta rotación entre empleos formales, informales, no remunerados, desempleo e inactividad como obstáculos que deben enfrentar las personas en sus trayectorias laborales. Estos esquemas, financiados usualmente por rentas generales poseen la característica de que el acceso no se encuentra condicionado por las historias laborales (Rofman y otros, 2013).

Sin embargo, a pesar de que durante el 2003 en Argentina se flexibilizó el acceso a las tradicionales pensiones no contributivas por invalidez y por vejez, la tasa de cobertura de los pasivos que había caído por debajo del 70% hacia finales del 2002, no mostró señales significativas de recuperación hasta el año 2006, coincidiendo con la implementación del Plan de Inclusión Previsional que incluyó a las moratorias previsionales a partir de 2005. El mismo documento del Banco Mundial señala que la estrategia de expansión de la cobertura llevada adelante en Argentina, esencialmente las moratorias previsionales, fue la única política cuyo diseño contemplaba un período de vigencia preestablecido (Rofman y otros, 2013).

Esta afirmación nos permite plantearnos una primera pregunta: ¿Las moratorias fueron herramientas excepcionales que permitieron ampliar la cobertura de pasivos en Argentina como resultado de un proceso extraordinario que afectó a las trayectorias laborales o más bien constituyen un reflejo de la necesidad de una flexibilización más permanente de los requisitos de acceso al sistema previsional?

Por otra parte, el mismo documento del Banco Mundial señala que el envejecimiento poblacional de Argentina plantea desafíos importantes de cara al futuro que se ven reflejados en un crecimiento sostenido de la tasa de dependencia de la población mayor. La tasa de dependencia, que mide la proporción de personas mayores de 65 años sobre el total de la población, era al año del censo de 2010 cercana al 10%. Según proyecciones del INDEC, en la actualidad se encuentra en torno al 12%, valores similares a los estimados por la CELADE - CEPAL. Sin embargo, la CEPAL estima para la década del 2040 una aceleración en la tasa de crecimiento de esta variable, lo que plantea serios desafíos de cara al futuro del sistema previsional en cuanto a la sus-

tentabilidad y a la posibilidad de mantener los altos niveles de cobertura que supo alcanzar a partir de las moratorias previsionales.

Ante las dificultades que plantea la configuración del mercado de trabajo doméstico junto con el proceso demográfico que atraviesa la Argentina, para poder mantener los elevados índices de cobertura alcanzados a partir de las moratorias previsionales, se abren nuevos desafíos de cara al futuro que requerirán del diseño de políticas que podrían categorizarse según dos tendencias ya mencionadas:

1. La expansión del esquema de prestaciones no contributivas.
2. La flexibilización en los requisitos para el acceso a prestaciones del esquema contributivo tradicional (Moratorias).

Moratorias previsionales y Pensión Universal para el Adulto Mayor

Durante las últimas décadas el sistema previsional argentino se ha caracterizado por implementar políticas que permitieron elevar los niveles de cobertura, pero sin ofrecer soluciones estructurales que modifiquen las fuentes de financiamiento o que flexibilicen de manera previsible o prolongada los requisitos para el acceso¹.

Dadas las dificultades mencionadas para cumplir con el requisito de aportes que exige el SIPA, entre 2003 y 2014 se implementaron políticas de acceso alternativas como lo son las moratorias previsionales. Ambas moratorias permitieron que millones de personas que no tenían 30 años de aportes pudieran acceder a sus derechos previsionales. Por su parte, la recientemente creada Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en 2016, también se transformó en una alternativa ante la imposibilidad de acceso a una cobertura contributiva del sistema previsional, aunque ofreciendo una prestación de menor calidad en relación a las moratorias, principalmente porque, a diferencia de estas, perpetúa un beneficio con un monto inferior al haber mínimo.

¹ Como excepción a la regla, cabe aclarar que el recientemente impulsado reconocimiento de aportes por hijos/as para las madres argentinas es una política que efectivamente implica una flexibilización de los requisitos de acceso para las mujeres de manera sostenida. Se trata de una política tendiente a reparar parte de las desigualdades gestadas a lo largo de los años durante los cuales, las mujeres han dedicado mucho más tiempo y horas a realizar tareas de cuidado no remuneradas.

Mientras que las moratorias se han convertido en la principal vía de acceso para las y los adultos mayores del país y permitieron el acceso de más de 3,3 millones de personas a prestaciones de calidad, en 2016 a través de la ley 27.260 se crea la PUAM, una prestación que paga un monto equivalente al 80% del haber mínimo y que no genera derecho a pensión, con lo cual, el derecho se extingue ante el fallecimiento del/de la titular. La PUAM marca un hito para la Seguridad Social en Argentina: en caso de consolidarse como prestación universal si no se renuevan las moratorias, la mayor parte de los nuevos beneficiarios/as previsionales cobrarán un monto inferior al haber mínimo.

El surgimiento de la PUAM se dio en un contexto en el cual las moratorias iban perdiendo terreno. Con el correr del tiempo, las moratorias vigentes (Ley 24.476 y Ley 26.970) fueron quedando obsoletas dado que no se actualizaron las fechas límite para comprar períodos de servicio. La moratoria por Ley 24.476 es de carácter permanente y permite a todas las personas que cumplan con la edad jubilatoria regularizar años de aportes desde el momento en que cumplieron la mayoría de edad hasta septiembre de 1993. Asimismo, la moratoria por Ley 26.970 permite a las mujeres de entre 60 y 64 años regularizar años de servicio también desde el momento en que cumplieron sus 18 años, hasta diciembre de 2003. Esta última moratoria, antes permitía también a los varones regularizar años hasta el 2003, sin embargo, a partir de su vencimiento en septiembre de 2016, sólo fue prorrogada para las mujeres.

A pesar de ser permanente, la moratoria por Ley 24.476 lleva inherente su vencimiento al no actualizar los períodos a regularizar. Por ejemplo, al 2022 los varones que cumplen la edad jubilatoria (65 años) pueden regularizar hasta 18 años de aportes con esta moratoria. El próximo año, 2023, los varones que cumplan 65 años podrán regularizar sólo 17 años de aportes, y así sucesivamente hasta su agotamiento total.

Por su parte, la moratoria por Ley 26.970 permite a las mujeres que cumplen la edad jubilatoria (60 años) en 2022 regularizar hasta 23 años, debiendo registrar 7 años de aportes posteriores al 2003 o bien, esperar 12 años hasta que el cómputo de años de servicio por edad excedente les permita alcanzar los 30 años de aportes. De todas formas, la moratoria por Ley 26.970 tiene su fecha de vencimiento en julio de 2022 y su prórroga corre peligro en el marco del acuerdo con el FMI.

Asimismo, el recientemente implementado Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, que ya se mencionó más arriba, permite complementar los años aportados, los años regularizables por moratoria y los años computados por edad excedente, con los años reconocidos por cada hijo/a nacido/a o adoptado/a. De esta forma, esta nueva política permite extender la “vida útil” de la moratoria por Ley 26.970.

Nuevamente, para poder mantener los elevados índices de cobertura conseguidos entre 2005 y 2015, se hace presente la tensión entre la flexibilización de los requisitos para el acceso a jubilaciones contributivas y la expansión de esquemas de prestaciones no contributivas como la PUAM.

Asimismo, además de los perjuicios ya mencionados de la PUAM, esta prestación implica una suba implícita de la edad jubilatoria para las mujeres, ya que, para acceder a esta prestación un requisito es ser mayor a 65 años. Es decir que, hay miles de mujeres de entre 60 y 64 años que no se pueden jubilar por no contar con los años de aportes suficientes para acceder a su derecho previsional a través de las moratorias y además, no cumplen con el requisito de edad (65 años) que se necesita para acceder a la PUAM.

El esquema de jubilaciones y pensiones contributivo

El SIPA es un sistema de naturaleza contributiva. Sin embargo, las características propias del mercado de trabajo y las limitaciones del empleo formal ya mencionadas han tenido importantes efectos negativos sobre las trayectorias laborales obstaculizando de esta manera el acceso de millones de personas al sistema previsional.

Por este motivo, la moratoria, en sus diferentes versiones a lo largo del tiempo ha permitido que muchos trabajadores y esencialmente trabajadoras, que no realizaron cotizaciones o lo hicieron de manera incompleta, pudieran acceder a los beneficios del sistema contributivo. Por lo general, la prestación a la que acceden los beneficiarios de las moratorias corresponde a la jubilación mínima del sistema contributivo menos una detracción de la prestación que se relaciona con el período de falta de aportes previos (Cetrángolo y Grushka, 2020).

Un análisis descriptivo del estado de situación de los años de servicio que registran las personas que están a punto de cumplir con la edad jubilatoria permitirá entender la necesidad de las moratorias en la actualidad para garantizar el acceso universal a la cobertura previsional plena en tiempo y forma.

En base a datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social correspondientes a diciembre de 2021, se estima que entre 3 y 4 de cada 10 varones de 64 años alcanzarán a reunir los 30 años de aportes requeridos por el SIPA. Para el caso de las mujeres de 59 años, sólo 2 de cada 10 alcanzaría a reunir los 30 años de aportes. **De no mediar las moratorias, aquellos y aquellas que no llegaran a completar los 30 años de servicios deberían acudir a la PUAM una vez cumplidos los 65 años de edad.**

Un breve repaso de la historia reciente del sistema previsional argentino

Durante el período posterior a la crisis de 2001-2002, los cambios en el funcionamiento de la economía generaron un marco propicio para el debate acerca de numerosas modificaciones necesarias para el funcionamiento del sistema de pensiones. Como parte de la profunda crisis económica, social y política, creció la insatisfacción frente a la reforma previsional que había introducido la capitalización individual a partir de 1994 (Cetrángolo y Grushka, 2020).

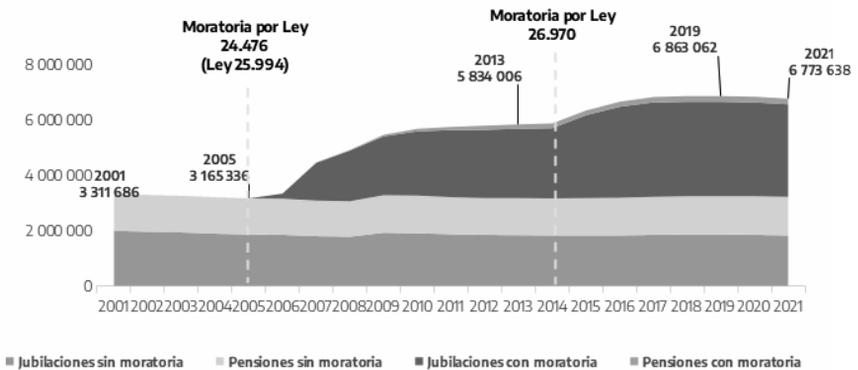
A partir de 2005, el Gobierno nacional tomó una serie de medidas económicas y sociales que fueron acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional. Estas medidas modificaron el sistema que estaba en vigencia desde 1994 y lo llevaron a una considerable reformulación (Cetrángolo y Grushka, 2020).

En primer lugar, hacia comienzos de ese año se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales, principalmente: decreto 1454/2005 que modificó la Ley 24.476, Ley 25.865, Ley 25.994, extendiendo la cobertura previsional y permitiendo a las y los trabajadores que no cumplieran con los años de aportes acceder a una jubilación. En segundo término, en diciembre de 2008, frente a las posibles consecuencias fiscales del efecto de la crisis financiera internacional, se eliminó el régimen de capitalización individual, que era uno

de los componentes del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), y sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto, mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En tercer lugar, también en 2008, por medio de la sanción de la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, se fijó un esquema de actualización de las prestaciones basado en la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos previsionales. Hasta ese entonces, los aumentos de las prestaciones se habían realizado de manera discrecional y diferenciada por tramos de ingresos. Esta dinámica había sido una de las fuentes de la creciente litigiosidad en el sistema. Finalmente, también se realizaron modificaciones en las normas que regulan los denominados regímenes especiales y se restableció la vigencia de varios de ellos (Bertranou y otros, 2011).

Como primera aproximación al SIPA, en el gráfico 3 se presenta la evolución de sus beneficios desde principios de siglo. En el gráfico puede observarse una leve tendencia a la disminución de beneficios entre 2001 y 2005 (tendencia que ya se registraba en la década del 90'). El 2005 supone un quiebre para dicha tendencia con la Ley 25.994 dando inicio al Plan de Inclusión Previsional.

Gráfico 3. Evolución de los beneficios del sistema previsional según tipo de prestación



Fuente: BESS – MTEySS, diciembre 2021. Promedio mensual de cada año.

Asimismo, en el gráfico 3 puede observarse la importancia de las moratorias para el creciente número de beneficios del sistema previsional. Con la primera moratoria (2005) la cantidad de beneficios pasivos del sistema previsional se incrementó significativamente (+84% entre 2005 y 2013). Adicionalmente, con la segunda moratoria, se incorporaron cerca de 1 millón de beneficios.

Finalmente, según los últimos datos publicados en el BESS (dic-21) que publica el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fines de 2021 se pagaban casi 6,8 millones de beneficios entre jubilaciones y pensiones, de los cuales, más de 3,3 millones corresponden a jubilaciones con moratoria y más de 200 mil a pensiones derivadas de la moratoria (pensiones que, con la PUAM en lugar de las moratorias, no existirían, ya que las PUAM no son pensionables).

En la actualidad, **más de la mitad** de los beneficios pasivos del SIPA corresponden a personas que accedieron a una prestación previsional a través de las moratorias. El impacto de las moratorias sobre la cobertura previsional tuvo efectos dispares en función del sexo de las personas beneficiarias.

Ventajas y desventajas de las moratorias

Como ya se mencionó, las moratorias previsionales en Argentina ocuparon un papel fundamental para alcanzar los elevados índices de cobertura previsional que registra el país en la actualidad. Además de haber flexibilizado los requisitos de acceso que permitieron garantizar cobertura previsional a más de la mitad de las personas que actualmente recibe una jubilación o pensión, las moratorias tienen ciertos componentes que las ubican en un espectro intermedio entre los esquemas de prestaciones contributivos y no contributivos.

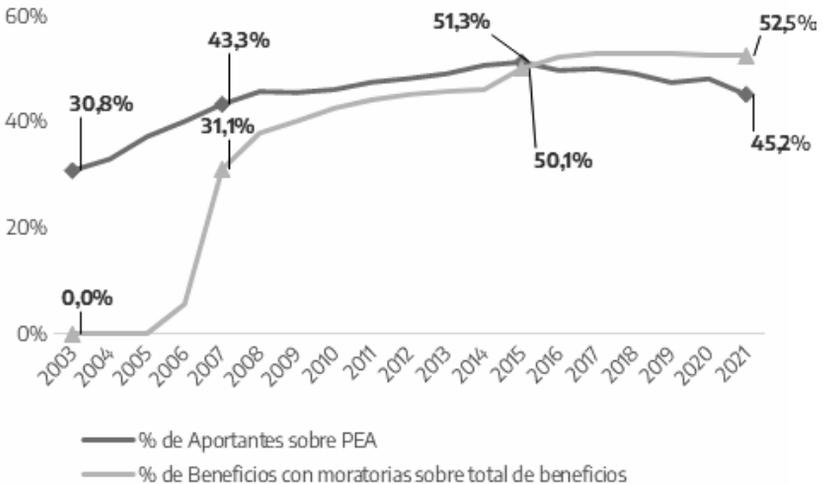
Por un lado, a excepción de aquellas personas que hayan regularizado la totalidad de años requeridos, la gran mayoría de beneficiarios/as que accedieron a su jubilación a través de las moratorias registraban cierta cantidad de años aportados. Además, por los años a regularizar, estas personas deben pagar una cuota que es descontada de sus haberes mensuales.

Esta particularidad implica que finalmente, las personas que utilizan las moratorias para regularizar años de servicio están pagando de alguna forma por los años en que no realizaron aportes. Además, una

vez que se cancela la totalidad de la deuda, la persona pasa a percibir un haber mínimo completo, cuestión que marca una diferencia importante con la PUAM ya que perpetúa el cobro de un haber inferior al mínimo.

Dentro de las desventajas se puede mencionar la posibilidad de que, al convalidar años de aportes por períodos no trabajados, o al menos no trabajados en el sector registrado, haya menos incentivos a acceder al mercado de trabajo formal. Los detractores de las moratorias, en general basan sus posturas en contra de estas políticas inclusivas en el argumento de que generan desincentivos a la formalización del empleo y, por ende, su impacto a mediano y largo plazo sería una reducción en la cantidad de aportantes, siendo esta una de las principales fuentes de financiamiento del SIPA. Esto sería un problema ya que atentaría contra la sustentabilidad del sistema.

Gráfico 4. Evolución de la proporción de beneficios con moratoria y de la proporción de cotizantes sobre la Población Económicamente Activa



Fuente: BESS – MTEySS, diciembre 2021 y MECON.

Sin embargo, los datos contradicen estas afirmaciones. Al analizar la evolución de los cotizantes al SIPA en relación al creciente peso de

los beneficios con moratoria sobre el total de beneficios previsionales del SIPA, se puede observar que el efecto de las moratorias pareciera ser el opuesto al esgrimido en el párrafo anterior.

La recuperación económica iniciada en el año 2003 permitió un incremento sostenido tanto de los puestos de trabajo como del salario real, imprimiendo una dinámica virtuosa sobre el ciclo económico. El consumo interno fue el motor principal que impulsó el crecimiento económico de Argentina entre 2003 y 2015 y la inclusión previsional fue un pilar fundamental que contribuyó a apuntalar el consumo doméstico. Se estima que los puestos de trabajo se incrementaron en más de un 70% entre diciembre de 2003 y diciembre de 2015 y el salario real creció más de un 60% en función de cálculos realizados en base a datos del Ministerio de Trabajo y de Economía. Estas dos dinámicas permitieron, a su vez, mejorar el poder adquisitivo de las jubilaciones que, a partir de la sanción de la Ley de Movilidad 26.417 comenzaron a actualizarse de acuerdo a un índice que promediaba las mejoras salariales y el devenir de los recursos tributarios con asignación específica a la Seguridad Social.

La dinámica virtuosa descrita permitió mejorar el poder adquisitivo de las jubilaciones, gracias a la mejora en el salario real, entre otros factores, al mismo tiempo en que crecían los recursos públicos que financiaban a la Seguridad Social. De esta forma, el consumo pudo motorizar el crecimiento económico favoreciendo a la creación de nuevos puestos de trabajo que, a su vez, robustecieron el perfil financiero de ANSES. En definitiva, las moratorias no implicaron un desincentivo a que se registren aportantes al Sistema Previsional.

El esquema de jubilaciones y pensiones no contributivo

Complementando al esquema de prestaciones contributivas, el SIPA presenta un esquema no contributivo que garantiza cobertura previsional ante determinadas contingencias que pueden dificultar el desarrollo de una trayectoria laboral que le permita a las personas que sufren dichas condiciones acceder a jubilaciones ordinarias contributivas. En general, el diseño de estos esquemas está orientado a evitar que aumente la proporción de personas que viven con ingresos inferiores a la línea de pobreza, basándose en la lógica Beveridgeana.

Dentro del amplio espectro de Pensiones No Contributivas, se destacan la Pensión No Contributiva por Invalidez y la Pensión para Madres de 7 hijos o más. Estas prestaciones están orientadas a personas que, debido a sus condiciones de vulnerabilidad ya sea física o social, encuentran mayores obstáculos para acceder al mercado de trabajo formal.

En la actualidad, se estima que se abonan casi 1,5 millones de beneficios no contributivos, de los cuales más del 95% corresponden a las dos prestaciones antes mencionadas.

Los montos pagados son, en promedio, inferiores al haber mínimo y, en su mayoría, para poder acceder a dichas prestaciones se debe pasar una evaluación socioeconómica que certifique dichas condiciones de vulnerabilidad. Por un lado, la Pensión para Madres de 7 hijos o más tiene un monto equivalente a la mínima. Por otro lado, la Pensión No Contributiva por Invalidez que es la que representa cerca del 75% del total de beneficios de Pensiones No Contributivas es una prestación destinada a personas que acrediten una disminución del 76% o más en su capacidad laboral. Esta prestación tiene un monto equivalente al 70% del haber mínimo.

Adicionalmente, como ya se mencionó a través de la Ley 27.260 se introduce dentro del esquema no contributivo, entre otras cuestiones, una prestación universal para todos aquellos que, habiendo cumplido los 65 años, no cumplan con los requisitos para el cobro de una prestación contributiva.

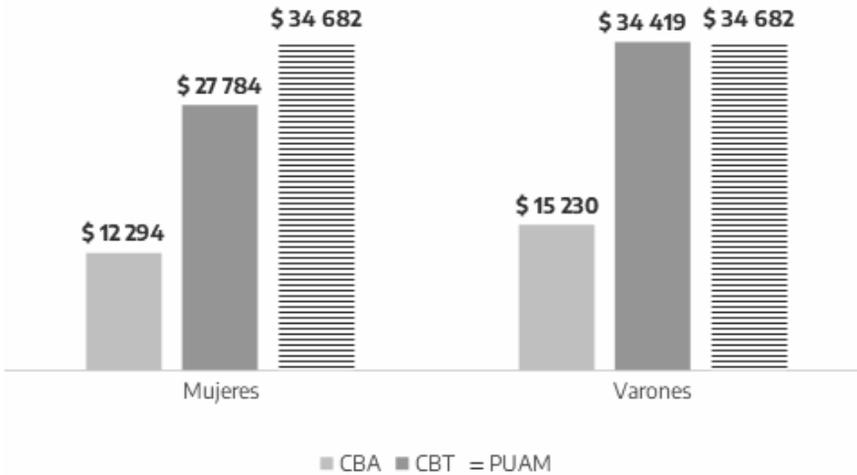
La PUAM buscaba imponer un piso mínimo de ingresos para las y los adultos mayores que no alcancen los requisitos para poder jubilarse de forma ordinaria. Se trata de un beneficio cuyo monto es el equivalente al 80% del haber mínimo y, a diferencia de las moratorias, el haber percibido nunca alcanzará al haber mínimo. Asimismo, esta prestación se extingue con el fallecimiento del titular, es decir, no genera derecho a pensión, revelando así los claros fines fiscalistas detrás del surgimiento de este nuevo beneficio.

Como ya mencionamos anteriormente, actualmente más de la mitad de los beneficios del SIPA fueron derechos adquiridos a través de las moratorias previsionales. Asimismo, 2 de cada 3 nuevas jubilaciones que fueron dadas de alta durante el 2021 fueron beneficios obtenidos por moratorias. De mantenerse estas tendencias y si se dejasen vencer las moratorias previsionales, o bien, no se impulsaran nuevas políticas

similares que flexibilicen el acceso al sistema previsional, estas personas no tendrán otra posibilidad que solicitar la PUAM para contar con cobertura previsional. Esto generaría, por un lado, una mayor espera por parte de las mujeres para poder acceder a una cobertura previsional ya que el requisito etario para acceder a la PUAM es tener cumplidos los 65 años. Adicionalmente, pensando en hogares compuestos por dos adultos mayores, ante el fallecimiento de uno de los dos, el hogar sólo contaría con ingresos equivalentes al 80% del haber mínimo.

Analizando a la PUAM en términos de suficiencia, puede notarse que el monto se encuentra por debajo del valor de la canasta básica total para varones de entre 61 y 75 años y apenas supera al valor de la misma canasta para una mujer de esa edad.

Gráfico 5. Valores de la Canasta Básica Total y Alimentaria para adultos mayores de 61 a 75 años y de la PUAM, septiembre 2022



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y ANSES

Esto se debe a las diferentes equivalencias que establece el Instituto de estadísticas para mujeres y varones mayores. Vale mencionar que el análisis se hizo en un mes con movilidad jubilatoria (septiembre de 2022), con lo cual, durante el resto del trimestre, es decir, en octubre

y noviembre el valor de las Canastas irá acercándose al valor de la PUAM.

En conclusión, la PUAM que es la prestación que se erige como universal dejaría a millones de adultos mayores al borde de la pobreza, de no mediar nuevas políticas de inclusión previsional o mejoras sustanciales de los haberes mínimos, o bien, incrementar el monto de esta prestación no contributiva.

La cobertura en pasivos

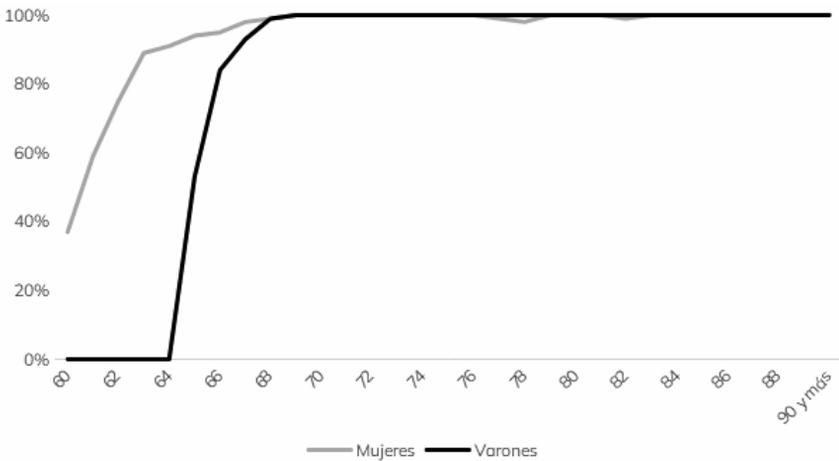
En el gráfico que sigue se presenta la situación actual de la cobertura en pasivos por sexo y edad simple. Lo primero que puede observarse es que, a medida que disminuye la edad, la tasa de cobertura también se reduce. Esto puede deberse a dos factores, fundamentalmente. En primer lugar, las personas de mayor edad tuvieron mayor tiempo para juntar aportes y reunir los requisitos necesarios para poder acceder a una prestación. Esto explicaría que sus tasas de cobertura sean más elevadas. Un segundo elemento se vincula con un fenómeno que puede observarse en distintas partes del mundo, que es la tendencia de las personas a postergar su retiro.

El caso de las mujeres es particular: a pesar de tener una edad de retiro más baja (60 años), la tasa de cobertura de las que recién cumplen con la edad jubilatoria resulta significativamente más baja que para el resto de la serie. Es recién a los 63 años cuando la tasa de cobertura alcanza el 89% para mantenerse en niveles elevados para las edades subsiguientes. Esto puede estar marcando dos cuestiones: una que ya fue mencionada es la posibilidad de postergar el retiro a pesar de tener la edad y cumplir con los requisitos, incentivadas por mantener el nivel de ingresos laborales que, en los últimos años de trayectoria suelen ser los mejores remunerados e impactan positivamente en el haber previsional resultante.

La segunda cuestión que podría estar reflejando la baja tasa de cobertura de las mujeres entre 60 y 65 años es más preocupante: puede estar reflejando una imposibilidad de muchas mujeres de reunir los años de aportes requeridos para poder jubilarse, incluso con la posibilidad de regularizar años de servicios con la moratoria abierta para las mujeres menores de 65 años.

La tasa de cobertura promedio para las mujeres mayores de 60 años es del 95%. Si se consideran a las de 65 años o más, la tasa de cobertura promedio asciende al 99%. Para el caso de los varones, la tasa de cobertura promedio es del 97%. Los valores que toma la tasa de cobertura en los primeros años suelen ser más bajos por las razones que se explicaron en el párrafo anterior, lo cual reduce el promedio. Sin embargo, las tasas de coberturas actuales se mantienen en niveles elevados, lo que contribuye a garantizar un piso de ingresos para la gran mayoría de adultos y adultas mayores de la Argentina.

Gráfico 6. Tasa de cobertura en pasivos por sexo



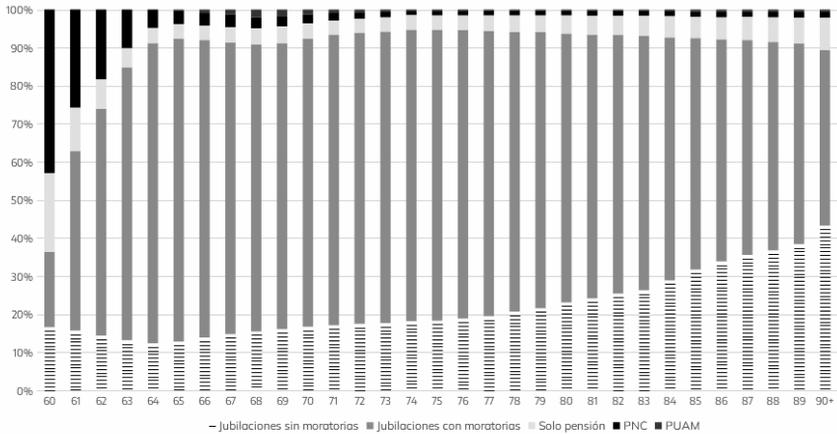
Fuente: elaboración propia en base a BESS (marzo 2021)

El siguiente paso será analizar, por sexo, la composición de los beneficios que conforman dichos estándares de cobertura previsional tan elevados.

A partir de los datos del BESS de marzo 2021 se obtuvieron los indicadores de cobertura por edad y por sexo. Luego se realizó una distinción entre distintos grupos de prestaciones. En primer lugar, se identificaron las jubilaciones sin moratoria y de regímenes especiales. Este primer grupo contiene a aquellas personas que lograron reunir a

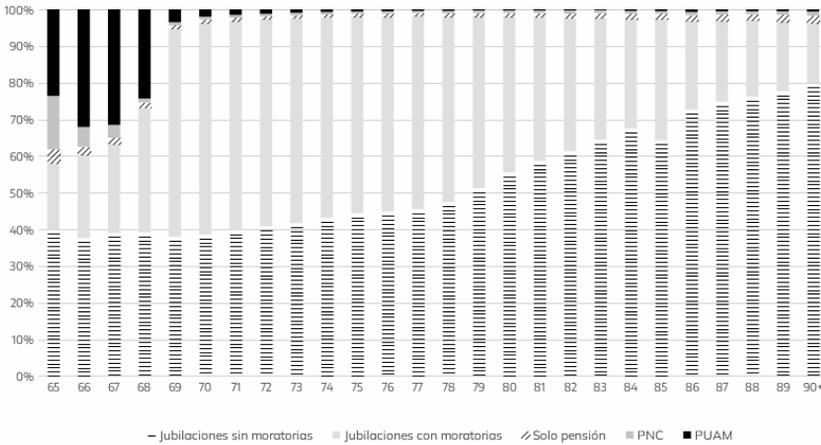
lo largo de su trayectoria laboral, los requisitos necesarios para acceder a una jubilación ordinaria. En segundo lugar, se diferenciaron las jubilaciones con moratoria. Un tercer grupo son aquellas personas que perciben únicamente una pensión derivada del sistema contributivo. Este grupo, a pesar de ser minoritario, se identifica por separado del resto dado que, de no mediar las moratorias, posiblemente muchas de estas personas contarían únicamente con la PUAM, pasando a formar parte del esquema no contributivo. Por último, se identifican aquellas personas que perciben prestaciones no contributivas, ya sea PNC o PUAM. No se consideran coberturas de otros sistemas por fuera del SIPA.

Gráfico 7. Tasa de cobertura en mujeres pasivas por tipo de prestación



Fuente: elaboración propia en base a BESS (marzo 2021)

Gráfico 8. Tasa de cobertura en varones pasivos por tipo de prestación.



Fuente: elaboración propia en base a BESS (marzo 2021)

Una primera cuestión interesante para destacar, que surge de ambos gráficos, es la importancia superlativa que tienen las moratorias para mantener los elevados índices de cobertura, especialmente en las mujeres. Según estos datos, 2 de cada 3 mujeres accedieron a una jubilación gracias a la moratoria. Para los varones, la proporción de beneficios con moratoria sobre el total de beneficios del SIPA es más cercana al 37%.

En relación a las jubilaciones sin moratoria, en primer lugar y como contrapartida de lo mencionado en el párrafo anterior, se advierte una mayor proporción de jubilaciones sin moratoria en los varones que en las mujeres. Las mayores dificultades que enfrentan las mujeres para acceder y permanecer en el mercado de trabajo formal constituyen un foco de atención a la hora de diseñar políticas públicas que fomenten una mejor inserción laboral para las mujeres y también requiere la implementación de medidas que garanticen el acceso a las mujeres al sistema previsional hasta que las desigualdades laborales no se reparen. El recientemente lanzado Programa Integral de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado constituye un primer paso en este sentido.

Otra cuestión que debiera alertar a todas aquellas personas que promueven un sistema previsional más inclusivo tiene que ver con el menor

peso de las moratorias en las edades más jóvenes. Este aspecto refleja el fenómeno, ya mencionado, de que las moratorias permiten cada vez regularizar una menor cantidad de años, con lo cual, van quedando obsoletas por el mero paso del tiempo, si no se actualizan los períodos regularizables.

Finalmente, con respecto a las prestaciones no contributivas, tanto las PNC como la PUAM no representan aún proporciones significativas sobre el total de beneficios. Sin embargo, al observar a los varones entre 65 y 69 años sí puede advertirse una preponderancia mayor de la PUAM. Ante menor capacidad de regularizar años a través de las moratorias, la PUAM se convierte en la única posibilidad para acceder a una cobertura previsional, especialmente para los varones que recién cumplen con la edad jubilatoria. En los varones de entre 65 y 67 años, la PUAM ya es más significativa que la moratoria en cuanto a la proporción de beneficios totales: la PUAM concentra entre 5 y 9 puntos porcentuales más que las jubilaciones con moratoria.

Aproximadamente un tercio de los beneficios de los varones de 66 y 67 años son PUAM. De mantenerse esta tendencia, el sostenimiento de índices de cobertura similares a los actuales quedará casi exclusivamente en manos de la PUAM que, como ya mencionamos, es una prestación de monto inferior al haber mínimo y que se encuentra en el límite con línea de pobreza para un adulto mayor.

Otra cuestión a resaltar con respecto a la creciente importancia de la PUAM en los varones está relacionada con el mayor peso que tienen las pensiones derivadas dentro del universo de mujeres. Otro perjuicio de la PUAM en relación a las moratorias es que aquella no genera derecho a pensión derivada. En caso de que la PUAM se consolide como prestación masiva, el amplio grupo de mujeres que sólo cuentan con una pensión derivada podría verse reducido, empujando a las mujeres a solicitar la alternativa PUAM recién a sus 65 años.

La cuestión del financiamiento

A la luz de los análisis previos, el objetivo de esta sección será estudiar la composición y la evolución del financiamiento del SIPA para tener una mirada más completa sobre el sistema de Seguridad Social

en Argentina, entendiendo la naturaleza de sus ingresos y recursos y su relación con los principales gastos o erogaciones.

En nuestro país, la problemática fiscal de las últimas décadas requiere prestar especial atención a los determinantes estructurales de tan compleja cuestión. Asimismo, la tendencia demográfica indica un aceleramiento del envejecimiento poblacional planteando mayores dificultades para los próximos años. En tal sentido, la Función Seguridad Social, llevada a cabo por distintos organismos nacionales, representó en los últimos veinte años, en promedio, un 40% del Presupuesto de la Administración Pública Nacional (APN), observando un máximo de un 45% en el año 1995 y un mínimo de 33% en el año 2005 (La Ruffa, y otros 2019).

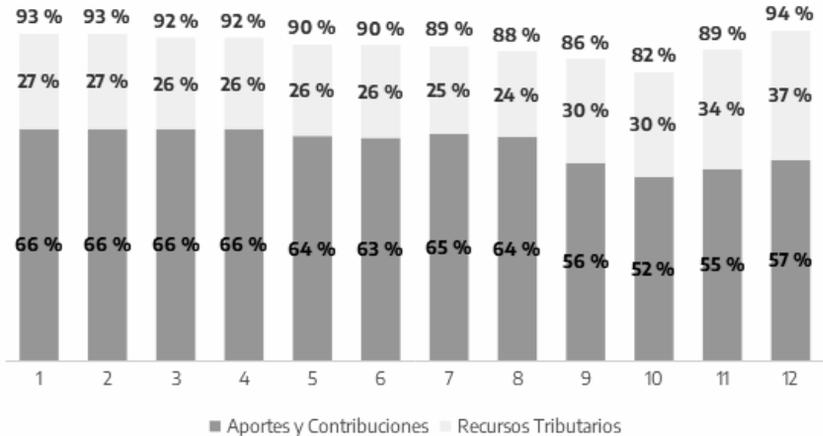
Históricamente, la principal fuente de ingresos del sistema previsional estuvo comprendida por recursos directamente ligados al devenir del mercado de trabajo formal, como son los Aportes y Contribuciones. De hecho, el sistema de capitalización individual llevaba impresa esta misma lógica.

De todas formas, con la instauración del nuevo régimen de reparto, dicha lógica se fue modificando, por un lado, debido a la decisión política de reformular el sistema previsional, pero, por otro lado, el desarrollo del mercado de trabajo y de la estructura tributaria fueron impulsando una nueva configuración del esquema de financiamiento.

Analizando el esquema de Ahorro Inversión Financiamiento de ANSES entre 2010 y 2019 y considerando tanto los aportes y contribuciones como los impuestos de asignación específica que financian la seguridad social se puede observar que, en promedio, ambas fuentes de financiamiento explican el 90% del total de los recursos corrientes y de capital. Sin embargo, cabe destacar que mientras que en 2010 los recursos provenientes de aportes y contribuciones más los recursos tributarios representaban el 93% de los recursos totales del principal Organismo de la Seguridad Social en Argentina, hacia fines de 2019 estos sólo representaban el 82% de la masa total de recursos. Esto evidencia un proceso de desfinanciamiento de ANSES. Además, el peso de los Aportes y Contribuciones alcanzó el mínimo del 52% del total de los recursos, evidenciando un deterioro del mercado laboral y del financiamiento más genuino del sistema previsional. Hacia 2021, los aportes y contribuciones recuperan participación en los recursos totales del Organismo (57%) y ambas fuentes de recursos alcanzan el valor

máximo en 12 años al representar el 94% del total de los recursos de ANSES.

Gráfico 9. Peso de las dos principales fuentes de financiamiento de ANSES sobre los recursos totales (Neto del Sinceramiento Fiscal y sin aportes del Tesoro)



Fuente: elaboración propia en base a ANSES

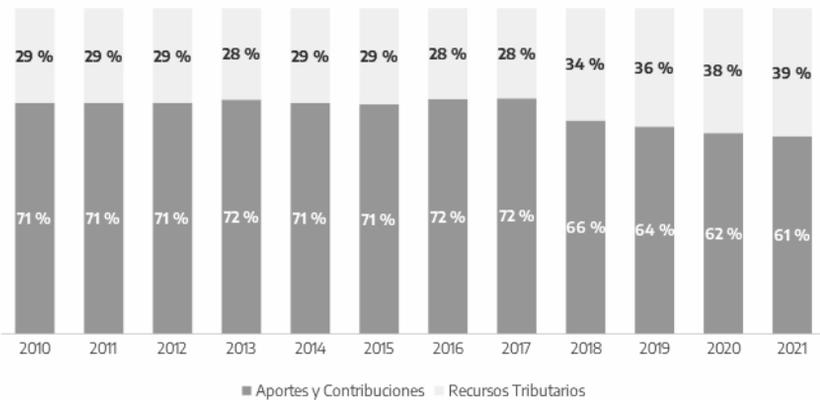
Ciertas medidas concretas como pueden ser la Reparación Histórica, la baja en la alícuota de contribuciones patronales y otras modificaciones tributarias, impactaron en las cuentas de ANSES, desfinanciando a la Seguridad Social y poniendo en riesgo su sustentabilidad. Para afrontar las nuevas erogaciones ocasionadas por la Reparación Histórica se utilizaron rentas provenientes del FGS derivando en una desvalorización del fondo.

A pesar de esta tendencia, tanto los aportes y contribuciones como los recursos tributarios continúan siendo las dos fuentes de financiamiento más importantes de la Seguridad Social en el país. Sin embargo, la importancia de cada una de estas fuentes de recursos viene verificando una tendencia clara: los Aportes y Contribuciones van perdiendo importancia dentro del total de los recursos que financian a ANSES.

Esta tendencia se acentuó en los últimos años, vinculado a la destrucción de puestos de trabajo formales y a la caída del salario real.

Como contrapartida, el peso de los recursos tributarios va en ascenso hasta alcanzar el 36% de la masa de recursos compuesta por estos dos componentes, como puede verse en el gráfico a continuación. Entre 2010 y 2019 los recursos tributarios le ganaron 7 puntos de participación a los aportes y contribuciones.

Gráfico 10. Evolución de la composición del financiamiento de ANSES (Neto del Sinceramiento Fiscal, sin rentas generales ni del FGS ni aportes del Tesoro)



Fuente: Datos Abiertos, ANSES

La composición de los recursos tributarios con afectación específica para financiar la seguridad social, fue sufriendo modificaciones a lo largo de la historia. En la actualidad, el Impuesto sobre Débitos y Créditos concentra cerca del 60% del total de recursos tributarios. En segundo lugar, dada su importancia, se encuentra el IVA, del cual el 11% del total de la recaudación se destina a financiar a ANSES. Hacia 2019, el 27% del total de los recursos tributarios de ANSES correspondía al IVA. Lo anterior implica que los principales componentes tributarios que financian a la Seguridad Social son impuestos que pagan la mayor parte de los ciudadanos y ciudadanas del país.

La estructura de financiamiento de los recursos tributarios fue cambiando en los últimos años. Específicamente, el cambio más importante fue el reemplazo de la parte de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias que se destinaba a ANSES por el 100% del impuesto a Débitos y Créditos a fines de 2017. En ese año, la parte del Impuesto a las Ganancias afectada a financiar la Seguridad Social representaba el 20% de la masa total de recursos tributarios.

Adicionalmente, existen otras fuentes de recursos que financian a ANSES. Otro de los componentes importantes son las Rentas del FGS. Estas rentas están vinculadas al devenir de la economía en su conjunto y al desempeño de los activos en los que invierte este fondo que, muchas veces, son títulos públicos. A partir de 2017, con la sanción de la Reparación Histórica se posibilitó la utilización de rentas derivadas y liquidación de activos del FGS, en caso de ser necesario, para financiar estas nuevas erogaciones que implicó dicha ley. Esta cuestión, junto al mal desempeño macroeconómico del país, fundamentalmente, durante 2018 y 2019, terminaron por erosionar el valor del Fondo público de mayor magnitud de Latinoamérica. Hacia fines de 2020, con la sanción de la Ley de Defensa de Activos del FGS (Ley 27.574), se aseguró un manejo más virtuoso del Fondo, modificando la forma de financiamiento de la denominada “Reparación Histórica” e impulsando inversiones productivas con impacto en la economía real, que promueven el crecimiento del empleo y el desarrollo local.

En conclusión y bajo estas consideraciones, 3 de cada 10 pesos que financian a la Seguridad Social en Argentina dependen del pago de los impuestos de la gran mayoría de las personas que habitan el suelo argentino.

Sin embargo, uno de los requisitos para acceder a una jubilación ordinaria del SIPA es haber cotizado como aportante a través de un empleo registrado, con lo cual, a pesar de haber contribuido a financiar a la Seguridad Social, muchas personas que trabajan de manera informal quedan excluidas del derecho a contar con una prestación ordinaria, a pesar de haber contribuido con el financiamiento de ANSES en compras cotidianas donde pagan IVA, o al momento de hacer transferencias gravadas por el Impuesto a Débitos y Créditos.

Según La Ruffa (2019), ningún régimen previsional contributivo, sea de reparto, capitalización colectiva o individual, puede garantizar a largo plazo prestaciones con montos suficientes y de acceso genera-

lizado si la contrapartida se caracteriza por una baja densidad de cotizaciones producto de las condiciones del mercado de trabajo que ya han sido descritas. Sin embargo, esta limitación suele estar invisibilizada cuando la diferencia entre la erogación en jubilaciones y pensiones y los recursos por aportes y contribuciones se compensan a través de cargas impositivas, dando lugar así a sistemas semicontributivos en su financiamiento.

Conclusión

La encrucijada en la que se encuentra el Sistema Previsional Argentino merece el diseño de políticas que brinden la posibilidad de “salir por arriba” del laberinto. Las especificidades del caso argentino, caracterizado por una elevada informalidad laboral y trayectorias laborales interrumpidas dificultan el cumplimiento de los requisitos que exige el SIPA para acceder a jubilaciones del Régimen General, especialmente reunir los 30 años de aportes. En este sentido, las moratorias previsionales han demostrado ser una herramienta muy potente para alcanzar elevados índices de cobertura.

El reflejo de las trayectorias laborales interrumpidas se puede observar en la composición de los beneficios previsionales. El universo de mujeres es, sin dudas, el más afectado y el que necesita de mayor atención y del diseño de políticas públicas orientadas a reparar desigualdades sociales y de género de larga data. En este sentido, sólo 2 de cada 10 mujeres que perciben beneficios previsionales del SIPA, pudieron alcanzar a reunir los aportes requeridos, ya sea por el Régimen General o por Regímenes Especiales. Entre las mujeres más jóvenes (60 a 64 años), menos del 20% alcanza a reunir los requisitos para acceder a jubilaciones ordinarias. Entre los varones, poco más de la mitad de los beneficios del SIPA son jubilaciones sin moratorias. Entre los varones más jóvenes (65 a 69 años), cerca del 40% son los que alcanzan a reunir los requisitos para poder jubilarse de manera ordinaria.

Las moratorias se han convertido en la principal vía que tuvieron los adultos y adultas mayores para acceder a sus derechos previsionales durante más de 10 años. Sin embargo, a pesar de que las moratorias continúan vigentes (la moratoria por Ley 26.970 vencía en julio

de 2022 y luego fue prorrogada), al no actualizarse los períodos de años posibles de regularizar, éstas van perdiendo la capacidad de ser herramientas de inclusión previsional masiva, es decir, que van quedando obsoletas.

En su lugar, la prestación que emerge como “universal” es la PUAM, de carácter “asistencial”, con un monto inferior al haber mínimo, que no genera derecho a pensión derivada y que para poder acceder a ella hay que cumplir los 65 años de edad.

Las moratorias, en cambio, constituyen una flexibilización de los requisitos para acceder al derecho previsional, y permiten a las personas que no alcanzaron a reunir los 30 años requeridos por ley, pagar una cuota que se detrae directamente del haber de manera que, se termina pagando el total de la deuda con el fisco y, en ese momento, se llega a percibir el haber completo. El acceso a cobertura previsional vía moratorias pareciera ser la norma más que la excepción si se analiza la realidad del sistema previsional. Asimismo, en contraposición a los argumentos que se oponen a las moratorias, los datos analizados reflejan que las mismas no generaron incentivos a no aportar, sino, por el contrario, el período de inclusión previsional coincidió con un incremento sostenido de la proporción de aportantes y cotizantes al SIPA sobre el total de la Población Económicamente Activa.

Por otra parte, estudiando la cuestión del financiamiento, se pudo observar el peso cada vez mayor que ocupan los recursos tributarios dentro del esquema recaudatorio de la Seguridad Social. Esta tendencia da lugar a repensar la asignación de dichos recursos, alejándose de una lógica meramente contributiva. Los datos reflejan que la recaudación tributaria de asignación específica a la Seguridad Social representa 3 de cada 10 pesos que financian a la Seguridad Social. Es decir, que casi un tercio del financiamiento depende de impuestos que pagan la mayor parte de los ciudadanos y ciudadanas del país. Sin embargo, el requisito más restrictivo para acceder a un derecho previsional continúa siendo registrar 30 años de servicios con aportes y la gran mayoría de la población no llega a cumplirlo. Dicha población, que sí contribuyó a financiar a la seguridad social cada vez que paga IVA por una compra o se le cobra el Impuesto a Débitos y Créditos al realizar transferencias, si no mediaran las moratorias, deberían acudir a la PUAM para poder tener una cobertura previsional, prestación que no toma en consideración los aportes realizados.

Entendiendo que la estructura de financiamiento tiende hacia un esquema semi-contributivo, las moratorias previsionales parecieran ser un instrumento eficaz para mantener altos niveles de cobertura, permitiendo a millones de personas acceder a prestaciones de carácter semi-contributivo. Desde ya, los problemas de la Seguridad Social deben ser abordado desde una perspectiva integral que recoja, por ejemplo, la deficiencia del mercado laboral para captar mayor cantidad de empleo formal (que son aportantes al Sistema).

Referencias bibliográficas

- D'Elia, V; Calabria, A; Calero, A; Gaiada, J y otros (2011). La inclusión social como transformación. Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.
- Beveridge, W (1942). Social Insurance and Allied Services.
- Bertranou, F; Cetrángolo, O; Grushka, C y Casanova, L (2011). Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. CEPAL – OIBalasini, J. y Ruiz Malec, M. (2019). El rompecabezas de la seguridad social una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C (2020). El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 208 (LC/T.S.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- La Ruffa, G; Gaya, R; Carpenter, S y Martinez, C (2019). Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina.
- Rofman, R; Apella, I y Vezza, E (2013). Más Allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina. Banco Mundial.

Capítulo 7

Empoderamiento femenino: el caso de la moratoria previsional en Argentina*

Vanesa V. D'Elia

Introducción

Hacia fines de los '90, comenzó a evidenciarse en Argentina importantes subas en las tasas de desempleo y subocupación e incrementos en la precariedad laboral. Las consecuencias de lo anterior van más allá de la desprotección de los individuos durante su vida activa. Por ejemplo, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), entre 1991 y 2003 el número de asalariados creció un 17,4%, los no registrados crecieron en ese período 53,8%, y los inscriptos en la seguridad social apenas el 2,4%.

* Las expresiones y opiniones expresadas en este artículo corresponden a la autora y no representan necesariamente las de la Administración Nacional de Seguridad Social.

Entre 1997 y 2003, la tasa de cobertura previsional general (incluyendo todo tipo de jubilaciones y pensiones, incluso las no contributivas), llegó a evidenciar una pérdida de 4 puntos porcentuales, mientras que la caída fue cercana a los 6 puntos porcentuales si se considera únicamente la cobertura contributiva del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) (D'Elia et al., 2011).

Es en este contexto que a fines de 2004 surgió como medida de política el Plan de Inclusión Previsional (comúnmente llamado moratoria previsional) cuyo objetivo fue incorporar al sistema jubilatorio a aquellos adultos mayores sin posibilidades de acceso a los beneficios previsionales por no contar con los años de aporte mínimos al sistema de seguridad social exigidos por la Ley N° 24.241¹.

Si bien no caben dudas que este plan ha tenido efectos positivos, no sólo sobre el grupo de adultos mayores sino sobre la población en general, son escasos los trabajos que incluyen un análisis cuantitativo del impacto de esta política. Los estudios al respecto se han focalizado principalmente en intentar comprender parte de sus implicancias distributivas y los efectos sobre la pobreza e indigencia. D'Elia (2013) realizó un primer estudio utilizando microdatos de registros administrativos de ANSES para caracterizar la desigualdad del SIPA. Utilizando técnicas de descomposición del índice de Theil y datos del año 2009, la autora encuentra que la moratoria ha sido un factor de suma relevancia para caracterizar la mayor igualdad distributiva.

Otros trabajos utilizan datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para aproximar los efectos de la moratoria en diferentes variables de resultado. D'Elia et al. (2011) realizan una microsimulación para explorar en qué medida los adultos mayores antes y después del plan contribuyen a reducir la pobreza e indigencia de los hogares. Con datos para 2003 y 2009, los autores encuentran que los adultos mayores con sus ingresos jubilatorios colaboran en reducir la pobreza y que este efecto fue más marcado luego de la moratoria.

¹ Asimismo, y teniendo en cuenta este antecedente, en 2014 se aprobó la Ley N° 26.970 que establece un régimen de regularización para que aquellas personas trabajadoras autónomas o monotributistas que adeuden aportes hasta diciembre de 2003 inclusive puedan regularizar su situación y acceder a las prestaciones del SIPA. Los derechohabientes de los mencionados trabajadores también tienen derecho a reconocer deudas en este régimen siempre que, al fallecimiento, la persona se encontrara afiliada al SIPA. Este régimen tiene vigencia hasta diciembre de 2022 para las mujeres. La moratoria está sujeta a un control socioeconómico y las cuotas se actualizan trimestralmente de acuerdo al índice de movilidad.

En cuanto a estudios de evaluación de impacto se puede citar el trabajo de Carazo (2018), quien realiza comparaciones entre grupo de tratamiento y control pre y post Plan de Inclusión Previsional de indicadores de desigualdad. El autor encuentra una caída en el índice de Gini para las mujeres elegibles después de 2007, y una disminución en la desigualdad entre el grupo de hombres y mujeres luego de la moratoria.

Sin embargo, existen otros potenciales efectos indirectos relevantes del programa que han sido poco explorados y que merecen atención, por ejemplo, las cuestiones de género. Las trayectorias laborales interrumpidas debido al cuidado de los miembros del hogar (niños y ancianos), la desigualdad salarial frente a la misma tarea y la alta precariedad laboral se traducen de inmediato en la desprotección en la vejez. Por ejemplo, Marchionni et al. (2019) encuentran que, a pesar de los avances en Latinoamérica, de cada diez trabajadores, cuatro son mujeres y que cuando están ocupadas, trabajan un promedio ocho horas menos que los hombres. Esta brecha en los mercados laborales se repite al observar las remuneraciones. El salario medio de una mujer es, en promedio, un 11% más bajo que el de un hombre, pero esta brecha aumenta hasta un 22% cuando se comparan trabajadores con características similares.

Las mujeres todavía dedican una proporción de tiempo muy superior a tareas domésticas y de cuidado en comparación con los hombres, y estas brechas son más pronunciadas en presencia de niños en el hogar. Los datos para Argentina revelan que las mujeres realizan más del 75% de las tareas domésticas no remuneradas. El 88,9% de las mujeres participan de estas tareas y les dedican en promedio 6,4 horas diarias. Mientras tanto, sólo el 57,9% de los varones participa en estos trabajos, a los que les dedican un promedio de 3,4 horas diarias (D'Alessandro et al., 2020).

Así, cuanto más ligadas están las jubilaciones a los aportes laborales, las jubilaciones reproducen las desigualdades de género del mercado laboral. Esto lleva a que la igualdad de género sea uno de los desafíos más importantes a los que se enfrentan los sistemas de pensiones de todo el mundo (Arza, 2015; Marco Navarro, 2016).

En este sentido, un aspecto importante a destacar es el rol que ha tenido el Plan de Inclusión Previsional como herramienta de reducción de brechas de género en el sistema jubilatorio. Prueba de ello es que

para 2010, el 78% de los beneficiarios por moratoria eran mujeres (D'Elia et al., 2011). De hecho, informalmente también se denominó al plan como “Jubilación de amas de casa” por la alta adhesión de mujeres al mismo.

Por su claro foco en la cobertura femenina, es posible que la moratoria previsional haya incidido en la distribución de los roles entre varones y mujeres hacia adentro de los hogares, con potenciales repercusiones en términos de su empoderamiento y distribución más igualitaria de las tareas intra-hogar. En esta línea de trabajo, Berniell et al. (2020) encuentran un efecto positivo en la probabilidad de divorcio de las mujeres más educadas, un incremento en el ingreso permanente de las mujeres, mayor participación en el ingreso familiar, y una reducción en la probabilidad de ser la única persona dentro del hogar a cargo de las tareas hogareñas a partir de la moratoria.

Continuando con el desafío, el objetivo de este trabajo es seguir aportando evidencia empírica sobre el impacto del Plan de Inclusión Previsional en ciertas dimensiones del empoderamiento femenino. Berniell et al. (2020) examinan los efectos de la moratoria en el poder de negociación de las mujeres utilizando como variables de respuesta su contribución al ingreso de la pareja y variables de distribución de las tareas domésticas dentro del hogar entre la mujer y su cónyuge.

Sin embargo, el empoderamiento puede darse por cuestiones más allá de lo monetario. Por ejemplo, el hecho de pertenecer a un grupo, como ser el grupo de jubilados, un grupo al que inicialmente podían acceder solamente los más privilegiados, podría ser un factor que empodere a las mujeres. En este sentido, el aporte de este trabajo es que complementa el análisis de efectos de la moratoria previsional sobre el liderazgo económico de las mujeres con el estudio de la condición de jefatura femenina declarada como dimensión adicional de empoderamiento.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera: En la Sección II se describe brevemente el Plan de Inclusión previsional y los datos y la metodología empleada se detallan en la Sección III. La Sección IV presenta los resultados encontrados. La Sección V concluye.

Breve descripción del Plan de Inclusión Previsional

Aprobado hacia finales de 2004 mediante la Ley N° 25.994, el Plan de Inclusión Previsional permitió que aquellos individuos en edad jubilatoria (65 años o más en el caso de varones y mujeres con 60 años o más cumplidos hasta el 31 de diciembre de 2004) que no contaban con la cantidad de aportes al sistema previsional requeridos por ley (30 años) pudiesen regularizar sus deudas previsionales accediendo así al beneficio jubilatorio^{2 3}.

La deuda (fija, sin ningún tipo de indexación) se descontaba del monto del haber jubilatorio durante (como máximo) los primeros 5 años. Pasado ese período, el jubilado pasaba a cobrar el monto completo de su jubilación. El programa cerró su inscripción en abril 2007 y para julio de ese año ya había 1,4 millones de beneficios por moratoria puestos al pago, lo que representaba un 29,7% del total de beneficios previsionales y un 42,6% del total de beneficios SIPA según datos de la Tabla 3 de Boudou et al. (2007). Para ese año, las prestaciones por moratoria representaron un 28% del gasto previsional de ANSES (ver Gráfico 3.2 de D'Elia et al., 2011).

Como lo documentan Boudou et al. (2011), los beneficiarios de moratoria tenían en promedio 8 años de aportes efectivos al Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA –(ex SIJP). Para el cálculo de la deuda previsional, se les computaron además 6 años de aportes por declaración jurada. Este grupo de beneficiarios cobraba en promedio el haber mínimo, y abonaba una cuota media de deuda que representaba el 40% del haber que era descontada de su propia jubilación. Según estos autores, el gasto de las prestaciones por moratoria representó algo más del 1% del PIB en 2007.

² Adicionalmente, el artículo 2 de la Ley N° 25.994 permitía a su vez que aquellos individuos que cumplieran con los años de aportes al sistema previsional exigidos por la Ley N° 24.241 pero que tenían 5 años menos que la edad jubilatoria, pudiesen acceder a una jubilación anticipada. En este caso, el monto del haber era equivalente al 50% del correspondiente a la jubilación al que tenían derecho al cumplir la edad requerida de acuerdo a la ley.

³ Además de la jubilación, el beneficiario por moratoria podía acceder también a la cobertura de salud del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) y al derecho a recibir las asignaciones familiares si correspondiesen. Al igual que el resto de las jubilaciones del SIPA, la moratoria otorgaba al viudo/a derecho a pensión.

Vale mencionar además como medida de política complementaria al Plan de Inclusión Previsional el Decreto 1454/05 de 2005, el cual reglamentó la Ley N° 24.476 y estableció un régimen voluntario de regularización previsional para los trabajadores autónomos que adeuden aportes desde los 18 años hasta el 30 de septiembre de 1993. Este plan de facilidades de pago le permitía a los autónomos regularizar sus aportes adeudados y obtener una jubilación una vez alcanzada la edad jubilatoria. En este trabajo, nos concentramos en los efectos de la Ley N° 25.994.

Datos y metodología

Datos

Nuestro análisis se basa en microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La encuesta cubre 32 regiones urbanas y representa al 62% de la población total del país. La EPH tiene una periodicidad trimestral, y cada trimestre cubre a aproximadamente 25.000 hogares. La encuesta posee un esquema de rotación llamado 2x2x2, en el que un hogar es encuestado dos trimestres seguidos, luego sale de la muestra dos trimestres y vuelve a ingresar los dos trimestres siguientes, lo que permite construir paneles de 1 año y medio. En cada trimestre se reemplaza el 25% de la muestra con hogares que son encuestados por primera vez.

Nuestro análisis empírico consiste en medir el impacto del Plan de Inclusión Previsional en el empoderamiento femenino. Para ello, utilizamos como variables proxy de empoderamiento a la jefatura femenina declarada y a la jefatura potencial económica. Este análisis resulta interesante en tanto la primera definición está más bien relacionada a una percepción (subjetiva) de jefatura, mientras que la segunda tiene en cuenta un criterio uniforme para todos que no depende del juicio de valor de quien es encuestado, sino del supuesto de que el liderazgo económico se asocia (en cierta medida) a mayor poder de negociación intra-hogar.

Más precisamente, en la EPH el jefe del hogar es identificado por quien responde el cuestionario, lo que incluye un sesgo en la respuesta

por ser un concepto abierto librado al criterio del encuestado, mientras que, si se asocia el empoderamiento con la contribución femenina al ingreso del hogar, se obtiene un indicador más homogéneo, pero más restringido porque sólo se considera una dimensión en la definición de empoderamiento que es la económica. Tener en cuenta ambas dimensiones es lo que enriquece el análisis que sigue.

La construcción de la variable jefa se basó en la variable ch03 de la EPH, mientras que para construir la variable participación en el ingreso del hogar (proxy de jefatura económica femenina), se consideró el ingreso total de la mujer de la muestra (variable p47t) y se lo comparó con el ingreso total familiar (variable itf de la EPH) para cada hogar.

Las otras variables que fueron consideradas en el análisis empírico fueron: el nivel educativo, lugar de nacimiento (nacionalidad argentina o no), y condición de jubilado/pensionado del cónyuge de la mujer de la muestra cuando se exploraron los hogares con sólo dos miembros (jefe/a y cónyuge). Para el nivel educativo, se generó una variable binaria con valor 1 para indicar si la mujer posee al menos secundario completo y, para indicar si la mujer nació en el extranjero, se construyó una variable binaria considerando el campo ch15 de la encuesta.

Como se detallará en la estrategia empírica, otras variables que fueron incorporadas como controles en las regresiones son dummy de cohortes de edad, temporales y de aglomerados. Las primeras se incluyen porque la estrategia de identificación de la población elegible se basa en las cohortes y el resto para controlar por efectos fijos de tiempo y geográficos.

Estrategia empírica

Como el objetivo es determinar el impacto de la moratoria previsional en la jefatura femenina, nuestra muestra se restringe a mujeres con edades próximas a la edad jubilatoria (antes y después de 60 años) que están unidas o casadas. Dado que la EPH no incluye ninguna pregunta que permita identificar a los beneficiarios de las moratorias previsionales (aunque sí si es beneficiario de alguna jubilación y pensión en general), buscaremos determinar si el individuo es una beneficiaria potencial del programa (*intention to treat, ITT*). El ITT constituye un

piso para la estimación del impacto del programa (Angrist y Pischke, 2009). En este sentido, seguiremos la estrategia de identificación propuesta por Berniell et al. (2020) lo que a su vez nos permitirá extender su análisis.

Así, nos concentraremos en el período 2004-2009. Como el Plan de Inclusión Previsional fue lanzado a finales de 2004 pero la implementación efectiva comenzó a darse fuertemente a partir de 2007 (D'Elia et al., 2011), se toma como período pre-programa los años 2004-2006 y como período post-programa al lapso que va desde 2007 al 2009⁴. Para definir al grupo de tratados y de control, se considera la edad de las mujeres. Más precisamente, se define al grupo de tratadas a aquellas mujeres nacidas entre 1941 y 1944, esto es, con edades entre 60 y 65 años en el período pre-programa y entre 63 y 68 años después del programa. Por su parte, el grupo de control está conformado por mujeres nacidas entre 1950 y 1951, es decir, con edades entre 51 y 56 años antes del programa y entre 54 y 59 años para el período post-programa. De esta manera, ningún control de la muestra llega a cumplir 60 años lo que imposibilita que se convierta en tratamiento.

A los fines de homogeneizar la muestra, se excluyeron los aglomerados de San Nicolás-Villa Constitución, Rawson-Trelew y Viedma-Carmen de Patagones ya que fueron incorporados en la EPH a fines de 2006, por lo que la muestra final contiene datos de los restantes 29 aglomerados urbanos⁵.

Por un lado, se trabajó con la muestra completa de mujeres unidas o casadas, y por otro, se restringió la muestra al grupo de mujeres que viven sólo con su cónyuge. El total de observaciones que conforman la muestra completa es de 26.811 mujeres, mientras que la muestra restringida contiene 7.720 observaciones.

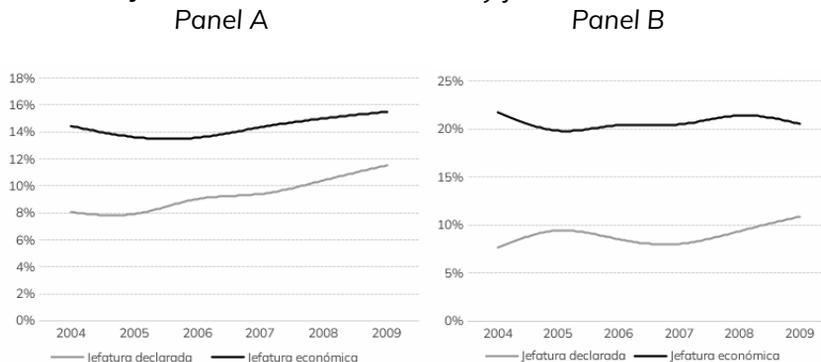
Antes de mostrar las estadísticas descriptivas de las variables de interés, resulta interesante explorar la asociación entre las variables de empoderamiento estudiadas. El gráfico 1 muestra la evolución de la jefatura femenina reportada y económica de la muestra de mujeres nacidas

⁴ En 2006 los beneficios por moratoria representaban menos del 6% del total de jubilaciones y pensiones de reparto del SIPA, mientras que, en 2007, este porcentaje superaba el 31% (Boudou et al. 2007).

⁵ Se aclara además que como el INDEC no publicó la EPH del tercer trimestre 2007 por problemas en el proceso de encuestas en ciertas regiones, la base de trabajo no incluye este período.

entre 1941 y 1951 durante 2004-2009 (Panel A) y para la muestra restringida de mujeres que conviven sólo con su cónyuge (Panel B).

Gráfico 1. Jefatura femenina declarada y jefatura económica



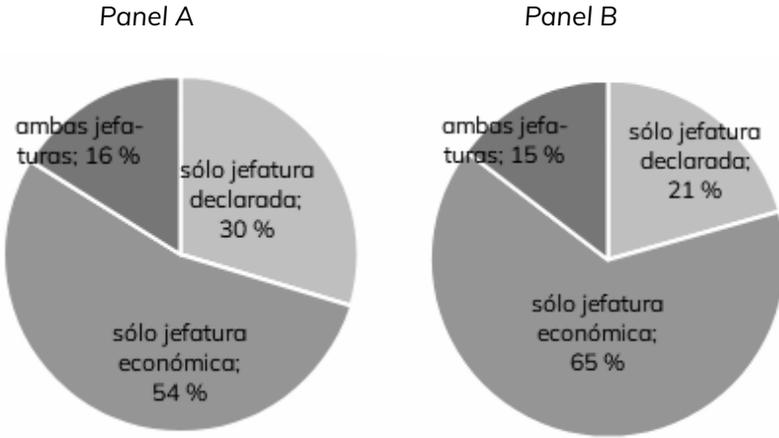
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, trimestres 2004 al 2009.

Nota: Se tomó el porcentaje de mujeres reportadas jefas (jefatura declarada) y mujeres cuya contribución al ingreso familiar superaba el 50% (jefatura económica) para cada pool de datos anual.

Se observa que ambos indicadores de jefatura femenina presentan una tendencia creciente en ambas muestras, siendo un indicativo del potencial empoderamiento de las mujeres a lo largo del tiempo. Se observa además que durante todo el período la jefatura reportada difiere de la jefatura económica. Esto significa que hay jefas declaradas que son a su vez jefas económicas del hogar y que hay mujeres que a pesar de aportar la mayor parte de los ingresos en el hogar no se reportan como jefas en la encuesta o viceversa⁶. En efecto, del total de mujeres identificadas con alguna de las jefaturas, entre el 15% y el 16% presentan ambas jefaturas al mismo tiempo durante todo el período (ver gráfico 2).

⁶ La correlación entre ambas jefaturas es de 0,2226 para el caso de la muestra completa y de 0,1629 para la muestra restringida con un nivel de confianza superior al 99,9%. Estas correlaciones son de 0,2526 antes de la moratoria y de 0,1942 después del programa para la muestra completa y de 0,2049 y 0,1305, respectivamente para la muestra restringida. Esa menor asociación en el tiempo de ambos tipos de jefatura se encuentra en línea con los resultados encontrados por Marchionni et al. (2019) para América Latina.

Gráfico 2. Distribución de los tipos de jefatura, promedio 2004-2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, trimestres 2004 al 2009.

Nota: Se tomó el porcentaje de mujeres reportadas jefas (jefatura declarada) y mujeres cuya contribución al ingreso familiar superaba el 50% (jefatura económica) para todo el período 2004-2009.

Del total de mujeres cuya participación en el ingreso familiar es superior al 50%, sólo el 23% se reporta jefa en el caso de la muestra completa, y el 18% en el caso de la muestra restringida. Asimismo, del total de mujeres que se declaran jefas, entre el 35% y 43% lideran económicamente el hogar.

Este resultado estaría indicando que hay otras cuestiones por fuera de la contribución de las mujeres al ingreso del hogar que definen la jefatura femenina. En este caso, sentirse incluida dentro del sistema previsional a partir de la moratoria, podría ser un factor que funcione como un reflejo de empoderamiento femenino, independientemente del liderazgo económico. Recibir una jubilación, si bien le da mayor participación a la mujer en los ingresos familiares, no necesariamente la convierte en la cabeza económica del hogar. De ahí que resulta intere-

sante explorar el impacto de la moratoria en el empoderamiento de las mujeres utilizando variables que dependan del ingreso y que no para hacer el análisis más completo.

La tabla 1 (Panel A) muestra los valores medios de las variables relevantes que intervienen en el análisis para los grupos de tratamiento y control, antes y después de la implementación del programa para la muestra de mujeres unidas o casadas. Se agrega además la condición de jubilada/pensionada de la mujer de la muestra. Puede observarse que ambos grupos exhiben diferencias significativas en la mayoría de las características: hay mayor proporción de mujeres jubiladas/pensionadas en el grupo de tratamiento, y como es de esperarse, esta diferencia es sustancialmente mayor post-programa, las mujeres elegibles son menos educadas y se verifica una mayor proporción de mujeres nacidas en el extranjero en este grupo.

Un hallazgo interesante surge al analizar las variables de empoderamiento femenino. La participación del ingreso de las mujeres dentro del ingreso total familiar es menor en el grupo elegible que en el grupo de control antes de la implementación de la moratoria, pero esta relación cambia en el período post-tratamiento, donde la participación de las mujeres tratadas supera a la de las mujeres de control significativamente en términos estadísticos. En línea con los descriptivos anteriores, el aporte promedio de la mujer al ingreso del hogar en cada submuestra no supera el 50%, por lo que para explorar el efecto de la moratoria sobre el empoderamiento económico resulta más conveniente la variable continua participación en el ingreso.

Asimismo, se verifica el mismo comportamiento de signos al analizar la variable jefa ya que, pero en ningún caso las diferencias resultan estadísticamente significativas. Cuando se restringe la muestra a las mujeres que viven sólo con su cónyuge (Tabla 1, Panel B), los resultados anteriores se verifican.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas de las muestras utilizadas en la estimación

Panel A. Total de mujeres unidas o casadas

Variables	Antes de la Moratoria					Después de la Moratoria				
	Tratados	Control	Dif.	t	p-value	Tratados	Control	Dif.	t	p-value
Jefa	0,08	0,09	0,00	0,96	0,34	0,11	0,10	0,00	-0,69	0,49
Jubilada/ Pensionada	0,18	0,04	-0,13	-26,58	0,00	0,66	0,08	-0,58	-87,64	0,00
Ed. Secundaria completa o más	0,31	0,43	0,12	13,90	0,00	0,31	0,45	0,14	15,77	0,00
Nacida en el extranjero	0,08	0,06	-0,02	-5,06	0,00	0,09	0,07	-0,03	-6,19	0,00
Participación en ingreso total familiar	0,19	0,22	0,03	5,57	0,00	0,29	0,23	-0,06	-12,31	0,00
Observaciones	5 246	8 615				4 881	8 069			

Panel B. Mujeres que conviven con su cónyuge/pareja

Variables	Antes de la Moratoria					Después de la Moratoria				
	Tratados	Control	Dif.	t	p-value	Tratados	Control	Dif.	t	p-value
Jefa	0,08	0,09	0,01	0,91	0,36	0,10	0,09	-0,01	-0,69	0,49
Jubilada/ Pensionada	0,20	0,05	-0,15	-12,77	0,00	0,71	0,10	-0,60	-48,89	0,00
Ed. Secundaria completa o más	0,34	0,41	0,07	4,25	0,00	0,36	0,46	0,10	6,81	0,00
Nacida en el extranjero	0,09	0,07	-0,02	-1,92	0,06	0,09	0,07	-0,02	-2,07	0,04
Participación en ingreso pareja	0,24	0,28	0,05	4,18	0,00	0,36	0,30	-0,06	-7,10	0,00
Observaciones	2 102	1 378				2 317	1 923			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, trimestres 2004 al 2009.

Nota: En el caso de la variable nacida en el extranjero, al existir no respuesta en la encuesta, las observaciones efectivas ascienden a 26.804 en la muestra completa y a 7.717 en la muestra de mujeres que conviven con su cónyuge. Para el caso de la participación en el ingreso familiar, se verifican casos con ingreso nulo, por lo que las observaciones efectivas ascienden a 26.609 y 7.603 según la muestra.

Dados los resultados anteriores, resulta relevante explorar si los efectos del plan han sido heterogéneos entre diferentes grupos de mujeres. En línea con Berniell et al. (2020), se analiza la heterogeneidad de los efectos de la política según nivel educativo⁷. La tabla 2 muestra las diferencias de medias, según las mujeres tengan al menos estudios secundarios completos o no. Para la muestra completa, se observa que sólo las mujeres menos educadas presentan una diferencia positiva en su participación en el ingreso familiar antes y después del programa (Panel A). Por su parte, si bien la jefatura femenina declarada era significativamente mayor en el grupo de control de las mujeres más educadas previo al programa, el signo se revierte luego de la moratoria, aunque deja de ser estadísticamente significativo.

Para el caso de la muestra restringida (Panel B), las mujeres elegibles tienen menor participación en el ingreso de la pareja antes de la moratoria, pero luego del programa, el grupo de tratamiento presenta mayor participación en el ingreso independientemente de la educación alcanzada por la mujer. Al analizar la condición de jefa, las diferencias entre los grupos son significativas sólo en el más educado y antes de la moratoria. Después de la moratoria, la proporción de mujeres que se declaran jefas de hogar es mayor en el grupo de mujeres elegibles, pero esta diferencia no es estadísticamente significativa.

Se mantienen las diferencias entre los grupos en cuanto a la proporción de jubiladas/pensionadas antes y después del plan, pero la condición de haber nacido en el extranjero deja de ser de estadísticamente significativa al comparar las mujeres tratadas y no en el grupo de mujeres más educadas.

⁷ Berniell et al. (2020) puntualizan en los potenciales efectos que los shocks de ingreso pueden provocar en la probabilidad de divorcio y dividen a la muestra de mujeres según nivel educativo para tener en cuenta dichas diferencias en el análisis de impacto (sesgo por selección).

Tabla 2. Estadísticas descriptivas de las muestras según nivel educativo
Panel A. Total de mujeres unidas o casadas

Mujeres con secundario incompleto o menos										
Variables	Antes de la Moratoria					Después de la Moratoria				
	Tratados	Control	Dif.	t	p-value	Tratados	Control	Dif.	t	p-value
Jefa	0,09	0,08	0,00	-0,12	0,91	0,11	0,11	0,00	-0,04	0,97
Jubilada/Pensionada	0,11	0,04	-0,08	-14,30	0,00	0,66	0,07	-0,59	-69,05	0,00
Nacida en el extranjero	0,10	0,07	-0,02	-3,90	0,00	0,11	0,08	-0,03	-4,84	0,00
Participación en ingreso total familiar	0,15	0,17	0,02	3,31	0,00	0,26	0,18	-0,08	-14,19	0,00
Observaciones	3 609	4 913				3 326	4 376			

Mujeres con secundario completo o más										
Variables	Antes de la Moratoria					Después de la Moratoria				
	Tratados	Control	Dif.	t	p-value	Tratados	Control	Dif.	t	p-value
Jefa	0,07	0,09	0,02	1,92	0,06	0,10	0,09	-0,01	-0,34	0,73
Jubilada/Pensionada	0,32	0,06	-0,26	-27,43	0,00	0,66	0,09	-0,57	-53,08	0,00
Nacida en el extranjero	0,05	0,04	-0,01	-1,36	0,17	0,05	0,05	-0,01	-1,31	0,19
Participación en ingreso total familiar	0,27	0,28	0,00	0,54	0,59	0,35	0,29	-0,06	-7,07	0,00
Observaciones	1 637	3 702				1 555	3 693			

Panel B. Mujeres que conviven con su cónyuge/pareja

Mujeres con secundario incompleto o menos										
Variables	Antes de la Moratoria					Después de la Moratoria				
	Tratados	Control	Dif.	t	p-value	Tratados	Control	Dif.	t	p-value
Jefa	0,09	0,09	-0,01	-0,42	0,68	0,10	0,11	0,01	0,21	0,83
Jubilada/Pensionada	0,13	0,03	-0,10	-7,63	0,00	0,71	0,08	-0,63	-39,24	0,00
Nacida en el extranjero	0,11	0,09	-0,02	-1,76	0,08	0,11	0,08	-0,03	-1,99	0,05
Participación en ingreso pareja	0,19	0,23	0,04	2,80	0,01	0,34	0,25	-0,09	-8,68	0,00
Observaciones	1 382	813				1 479	1 030			

Mujeres con secundario completo o más										
Variables	Antes de la Moratoria					Después de la Moratoria				
	Tratados	Control	Dif.	t	p-value	Tratados	Control	Dif.	t	p-value
Jefa	0,06	0,10	0,03	2,22	0,03	0,09	0,08	-0,02	-1,09	0,28
Jubilada/Pensionada	0,34	0,08	-0,26	-11,87	0,00	0,69	0,13	-0,56	-29,02	0,00
Nacida en el extranjero	0,05	0,05	0,00	-0,01	0,99	0,05	0,06	0,00	0,30	0,76
Participación en ingreso pareja	0,32	0,36	0,04	1,97	0,05	0,39	0,36	-0,03	-2,41	0,02
Observaciones	720	565				838	893			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, trimestres 2004 al 2009.

Nota: En el caso de la variable nacida en el extranjero, al existir no respuesta en la encuesta, las observaciones efectivas ascienden a 26.804 en la muestra completa y a 7.717 en la muestra de mujeres que conviven con su cónyuge. Para el caso de la participación en el ingreso familiar, se verifican casos con ingreso nulo, por lo que las observaciones efectivas ascienden a 26.609 y 7.603 según la muestra. Esta diferencia de casos se replica al dividir los grupos según nivel educativo.

Dadas las diferencias en las características observadas (y potencialmente en las no observadas) entre los grupos de tratamiento y control, utilizamos la metodología de diferencias en diferencias (DD) para estimar el impacto del Plan de Inclusión Previsional en la jefatura femenina. El estimador DD mide la diferencia en resultados entre participantes y no participantes antes y después del programa, identificando de este modo la ganancia promedio del programa para participantes, en nuestro caso, DD identifica los efectos ITT (Card 1990; Card y Krueger 1994).

Siguiendo a Berniell et al. (2014), se estima el siguiente modelo:

$$Y_{it} = \alpha + \beta(T_i \cdot Post_t) + \delta_i^c + \delta_t + \theta X_i + \mu_{it} \quad (1)$$

donde Y_{it} es el resultado de interés para el individuo i en el momento t , T_i es una variable dummy que vale 1 si la mujer nació en el período 1941-1944 y cero en caso contrario, $Post_t$ es una variable binaria que vale 1 para el período post-tratamiento 2007-2009, δ_i^c y δ_t son variables dummy que representan efectos y que controlan por cohorte y período (trimestre-año) y X_i es un vector de controles individuales. Estos controles incluyen una variable binaria que indica si la mujer nació en el extranjero, una variable dummy que indica si la mujer tiene al menos la secundaria completa y, para el caso de la muestra que sólo incluye a las mujeres que viven con su pareja, una variable que indica si el cónyuge es jubilado/pensionado. Por último, μ_{it} es un término de error idiosincrásico. El estimador DD es la diferencia entre grupos (grupo tratado y de control) de sus diferencias en el tiempo (antes y después del programa), y se corresponde con el coeficiente de la ecuación (1) que captura el impacto de la moratoria.

En la misma línea de Berniell et al. (2020), se clusterizan los errores estándar a nivel aglomerado para permitir la correlación entre los residuos de las diferentes cohortes dentro de una misma área geográfica.

Además del modelo lineal anterior, estimamos modelos no lineales cuando la variable dependiente es una variable dummy. En este caso usamos un modelo Probit para estimar el efecto causal del tratamiento (esto es, la moratoria) en la probabilidad de ser jefa del hogar bajo la siguiente especificación:

$$\Pr(Y_{it}) = \Phi(\alpha + \beta(T_i \cdot Post_t) + \delta_i^C + \delta_t + \theta X_i + \mu_{it}) \quad (2)$$

Donde $\Pr(\cdot)$ denota probabilidad.

Dado que se trata de un modelo no lineal, el efecto marginal del programa sobre la probabilidad de ocurrencia de la variable de interés viene dado por:

$$\frac{\partial \Pr(Y_{it})}{\partial (T_i \cdot Post_t)} = \frac{\delta F(\alpha + \beta(T_i \cdot Post_t) + \delta_i^C + \delta_t + \theta X_i + \mu_{it})}{\delta (T_i \cdot Post_t)} = f(\alpha + \beta(T_i \cdot Post_t) + \delta_i^C + \delta_t + \theta X_i + \mu_{it}) \beta \quad (3)$$

Las especificaciones lineales y no lineales se realizan tanto para la muestra completa de mujeres unidas o casadas y para la muestra restringida.

Resultados

Comenzaremos con un análisis incondicional simple comparando los valores medios de las variables seleccionadas de empoderamiento femenino a partir de los datos de la tabla 1. Los datos sugieren que el Plan de Inclusión Previsional ha tenido impacto en el empoderamiento femenino. Como muestra la tabla 3, el porcentaje de mujeres jefas de hogar elegibles para el programa creció más que lo que creció el grupo de control y esta diferencia es mucho más marcada cuando se analizan los hogares donde las mujeres conviven con su cónyuge. En efecto, el porcentaje de jefas aumentó 1,6 puntos porcentuales (p.p.) después de la introducción de la moratoria previsional, mientras que el cambio ha sido casi nulo (0,2 p.p.) en el grupo de control.

Tabla 3. Jefatura femenina. Tratamiento y control antes y después de la moratoria

Muestra completa de mujeres				Muestra de mujeres que conviven con su cónyuge			
Jefatura femenina reportada							
	Trata- miento (a)	Control (b)	(a)-(b)		Trata- miento (a)	Control (b)	(a)-(b)
Antes de la Moratoria	8,1	8,5	-0,4	Antes de la Moratoria	8,2	9,0	-0,8
Después de la Moratoria	10,8	10,3	0,5	Después de la Moratoria	9,8	9,2	0,6
Después-Antes	2,7	1,8	1,0	Después-Antes	1,6	0,2	1,4
Contribución al ingreso del hogar (indicador de jefatura económica)							
	Trata- miento (a)	Control (b)	(a)-(b)		Trata- miento (a)	Control (b)	(a)-(b)
Antes de la Moratoria	19,1	21,8	-2,7	Antes de la Moratoria	23,8	28,4	-4,6
Después de la Moratoria	28,8	23,0	5,8	Después de la Moratoria	35,6	29,9	5,6
Después-Antes	9,7	1,2	8,4	Después-Antes	11,8	1,5	10,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, trimestres 2004 al 2009

La participación promedio de las mujeres en el ingreso del hogar también se vio favorecida por la introducción del programa. En el caso de la muestra completa, la contribución promedio femenina se incrementó 9,7 p.p. después de la moratoria, mientras que su incremento fue de sólo 1,2 p.p. en el grupo de control. Algo similar se verifica cuando se analiza la muestra restringida.

Dada la evidencia que surge de este análisis incondicional simple, se espera confirmar los resultados sobre el impacto de la moratoria en las variables de interés a partir de la aplicación de una metodología más robusta.

La tabla 4 muestra el cambio estimado en la probabilidad de ser jefa de hogar asociado al Plan de Inclusión Previsional a partir de la estimación del modelo de la ecuación (2). Para el caso de la muestra completa, se observan impactos positivos pero no significativos. Sin embargo, al analizar la muestra restringida, se observa un impacto estimado de 3,4 p.p., lo que representa un aumento del 40,7% en la probabilidad de que las mujeres elegibles sea declaradas jefas de hogar a partir del programa. Para el caso de las mujeres más educadas, el efecto positivo estimado es de 6,3 p.p. (97,1%), pero el efecto es no

significativo en el grupo menos educado. Este resultado podría indicando que en el grupo menos educado la identificación de jefatura femenina estaría más vinculada a los criterios más tradicionales de empoderamiento (entre ellos, los factores económicos) que el grupo de mujeres con mayor instrucción⁸.

Tabla 4. Efecto marginal de la moratoria previsional en la jefatura femenina declarada y económica

Mujeres unidas o casadas			Mujeres que conviven con su cónyuge/pareja		
Todas las mujeres de la muestra					
	Jefa	Part. en el ingreso familiar	Jefa		Part. en el ingreso familiar
T*Post	0,010	0,089***	0,034**		0,113***
SE	(0,012)	(0,009)	(0,016)		(0,017)
Observaciones	26 804	26 602	7 717		7 600
Pseudo R ²	0,027		0,180		
R ²		0,063			0,073
Mujeres con secundario incompleto o menos					
	Jefa	Part. en el ingreso familiar	Jefa		Part. en el ingreso familiar
T*Post	0,002	0,101***	0,018		0,137***
SE	(0,017)	(0,010)	(0,021)		(0,026)
Observaciones	16 221	16 082	4 702		4 621
Pseudo R ²	0,035		0,216		
R ²		0,040			0,078
Mujeres con secundario completo o más					
	Jefa	Part. en el ingreso familiar	Jefa		Part. en el ingreso familiar
T*Post	0,023	0,061***	0,063**		***
SE	(0,019)	(0,015)	(0,029)		
Observaciones	10 583	10 520	2 976		
Pseudo R ²	0,024		0,168		
R ²		0,278			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, trimestres 2004 al 2009.

Nota: Errores estándar clusterizados a nivel aglomerado entre paréntesis. En todas las especificaciones se controla además por las variables dummy nacida en el extranjero, educación secundaria completa o superior (salvo las ecuaciones por nivel educativo), dummy de aglomerados, efectos fijos de cohorte de edad y efectos fijos temporales (trimestre-año). Los asteriscos indican el nivel de significatividad, *p-value < 10 %, **p-value < 5 % y ***p-value < 1 %.

⁸ De hecho, la correlación entre la jefatura femenina y la participación de la mujer en el ingreso de la pareja en la muestra restringida es de 0,2271 para el grupo de mujeres menos educadas y de 0,1379 para las mujeres con secundario completo o más.

Cuando se analiza el efecto de la moratoria en la jefatura económica, el impacto es significativo en ambas muestras. En la muestra completa, la contribución de las mujeres al ingreso del hogar se incrementó 8,9 puntos p.p. a partir de la moratoria previsional, siendo el efecto mayor en el grupo de mujeres menos educadas (+10,1 vs. +6,1 p.p.). Esto significa que la participación de las mujeres al ingreso del hogar se incrementó en torno al 47% a partir de la moratoria, siendo el efecto mayor en el grupo de mujeres menos educadas (22% vs. 66% de incremento aproximado con respecto a la situación pre-programa). Algo similar ocurre en el caso de la muestra con mujeres que viven sólo con su pareja. Los efectos del plan son siempre significativos y de similar magnitud a la muestra completa. Este resultado se encuentra en línea con Berniell et al. (2020), quienes encuentran que la contribución de las mujeres más educadas en el ingreso de la pareja se incrementó 15 p.p. mientras que, en nuestro caso, el incremento estimado para este grupo de mujeres es de 14 p.p.

Además de la heterogeneidad en los efectos hallados de la moratoria en la jefatura femenina según el nivel educativo, resulta interesante explorar qué sucede cuando la condición de jubilado del cónyuge/pareja de las mujeres. La tabla 5 muestra las diferencias incondicionales entre tratamiento y control antes y después del plan para estos grupos. Los resultados sugieren que la moratoria ha impactado positivamente en la jefatura femenina reportada en los hogares donde el cónyuge no es ni jubilado ni pensionado (el porcentaje de mujeres jefas se incrementó 13,9 p.p. en el grupo de elegibles post plan, mientras que el incremento fue de sólo 1 p.p. en el grupo de control).

Se observa también que la contribución de las mujeres al ingreso del hogar ha aumentado a raíz de la moratoria y que el aumento ha sido mayor cuando se trata de cónyuge jubilado. Esto podría ser así porque el monto de la jubilación por moratoria se acercaba en promedio a la jubilación mínima, y durante dicho período, las jubilaciones mínimas han tenido un incremento superior a al resto de los haberes de la escala jubilatoria (ver Gráfico 4.6 de D'Elia et al., 2011).

Tabla 5. Jefatura femenina según condición de jubilado del cónyuge. Tratamiento y control antes y después de la moratoria

Mujeres con cónyuge jubilado/pensionado				Mujeres con cónyuge no jubilado/pensionado			
Jefatura femenina reportada							
	Tratamiento (a)	Control (b)	(a)-(b)		Tratamiento (a)	Control (b)	(a)-(b)
Antes de la Moratoria	1,5	0,5	1,0	Antes de la Moratoria	14,7	10,8	3,9
Después de la Moratoria	1,5	1,4	0,1	Después de la Moratoria	28,3	11,6	16,8
Después-Antes	0,0	1,0	-0,9	Después-Antes	13,7	0,8	12,9
Contribución al ingreso del hogar (indicador de jefatura económica)							
	Tratamiento (a)	Control (b)	(a)-(b)		Tratamiento (a)	Control (b)	(a)-(b)
Antes de la Moratoria	18,3	21,5	-3,3	Antes de la Moratoria	29,0	29,7	-0,7
Después de la Moratoria	35,0	26,8	8,3	Después de la Moratoria	36,7	30,9	5,8
Después-Antes	16,8	5,3	11,5	Después-Antes	7,8	1,2	6,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, trimestres 2004 al 2009.

Los resultados anteriores se verifican al aplicar diferencias en diferencias (tabla 6). Todos los efectos estadísticamente significativos encontrados son positivos, siendo mayores en el caso de mujeres con cónyuge jubilado/pensionado⁹.

Para finalizar, culminamos el análisis con un experimento placebo para testear la validez de los resultados encontrados. Para ello, se reestiman las ecuaciones (1) y (2) durante el período pre programa. Como a finales de 2006 ya podían detectarse altas de beneficios por moratoria, para hacer más riguroso el experimento se toma el año 2004 como período pre tratamiento y el año 2005 como año en que comienza el programa. El impacto causal de la moratoria previsional no resultó significativo en ninguno de los casos analizados, apoyando la validez de nuestros hallazgos (Tabla A.1 del Anexo).

⁹ Las diferencias en cuanto a magnitudes según nivel educativo mantienen la misma línea que en la tabla 4.

Tabla 6. Efecto marginal de la moratoria previsional en la jefatura femenina declarada y económica según condición de jubilado del cónyuge

Mujeres con cónyuge jubilado/pensionado				Mujeres con cónyuge no jubilado/pensionado			
	Jefa	Part. en el ingreso familiar		Jefa		Part. en el ingreso familiar	
T*Post	-0,016	0,118 ***		0,096 ***		0,062 **	
SE	(0.017)	(0.029)		(0.037)		(0.025)	
Observaciones	1 937	3 179		4 510		4 421	
Pseudo R ²	0,138			0,092			
R ²		0,167				0,052	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, trimestres 2004 al 2009.

Nota: Errores estándar clusterizados a nivel aglomerado entre paréntesis. En todas las especificaciones se controla además por las variables dummy nacida en el extranjero, educación secundaria completa o superior, dummy de aglomerados, efectos fijos de cohorte de edad y efectos fijos temporales (trimestre-año). Los asteriscos indican el nivel de significatividad, *p-value < 10 %, **p-value < 5 % y ***p-value < 1 %.

Conclusiones

No caben dudas que el Plan de Inclusión Previsional ha sido una de las políticas sociales más importantes de los últimos tiempos en nuestro país. Este trabajo aporta evidencia empírica sobre el impacto del programa en ciertas facetas del empoderamiento femenino. En particular, se analizan los efectos de la moratoria previsional en la participación del ingreso de la mujer en el ingreso del hogar como medida de empoderamiento económico y en la jefatura declarada como dimensión adicional de empoderamiento.

Para la estrategia empírica se usan datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares para los años 2004-2009 y se aplica la técnica no experimental de diferencias en diferencias a partir de la construcción de un grupo elegible y un grupo de control según cohortes de edad. Los datos para los hogares con mujeres adultas mayores muestran una disociación entre la jefatura declarada y el liderazgo eco-

nómico. Del total de mujeres cuya participación en el ingreso familiar es superior al 50%, sólo el 23% se reporta jefa en el caso de la muestra completa, y el 18% en el caso de la muestra restringida. Asimismo, del total de mujeres que se declaran jefas, entre el 35% y 43% lideran económicamente el hogar. Esto estaría indicando que hay otras cuestiones por fuera del aporte de las mujeres al ingreso del hogar que definen también la jefatura femenina. En este caso, sentirse incluida dentro del sistema previsional a partir de la moratoria, podría ser un factor que contribuye al empoderamiento femenino, independientemente de factores económicos.

La evidencia encontrada sugiere que la participación de las mujeres al ingreso del hogar se incrementó en torno al 47% a partir de la moratoria, siendo el efecto mayor en el grupo de mujeres menos educadas. Asimismo, la probabilidad de reportar a la mujer como jefa de hogar se incrementa en el grupo de mujeres que conviven sólo con sus cónyuges con un impacto estimado en torno al 41%. Cuando se analiza el efecto por nivel educativo, el efecto es estadísticamente significativo en el grupo de mujeres más educadas, pero no en las menos educadas.

Este resultado podría estar indicando que en el grupo menos educado la identificación de jefatura femenina estaría más vinculada a los criterios tradicionales de empoderamiento y distribución de roles dentro del hogar comparado con el grupo con mayor instrucción. En este sentido, futuras líneas de análisis podrían dirigirse a explorar más profundamente qué factores definen la identificación de las mujeres como jefa de hogar para captar estas heterogeneidades en el análisis de empoderamiento.

Para finalizar cabe mencionar que una de las limitaciones del trabajo se relaciona con la imposibilidad de trabajar con información de tipo administrativa de los beneficiarios efectivos y sus hogares. Sin embargo, la identificación del tratamiento a partir del ITT se emplea para sortear esta restricción informativa. Para verificar la robustez de los resultados se realizó un experimento placebo y como era de esperar, no se encontraron impactos de la “falsa” moratoria implementada en el ejercicio en ninguna de las variables de empoderamiento analizadas, lo que refuerza nuestros hallazgos.

Referencias bibliográficas

- Angrist, J. D. y Pischke, J.S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton. Princeton University Press.
- Arza, C. (2015). The Gender Dimensions of Pension Systems: Policies and constraints for the protection of older women. Discussion Paper N° 1, July 2015, UN WOMEN.
- Berniell, I., de la Mata, D. y Pinto Machado M. (2020). The Impact of a Permanent Income Shock on the Situation of Women in the Household: The Case of a Pension Reform in Argentina. *Economic Development and Cultural Change*, 68(4), 1295-1343.
- Boudou, A., D'Elia V. y Lo Valvo E. (2007). El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares. Estudios Especiales de la Seguridad Social. ANSES.
- Carazo, L. (2018). Análisis de transferencias de ingresos en la desigualdad between y within grupos: El caso de la reforma del Sistema Previsional Argentino (Ley 25.994), 2004-2009. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, LIII Reunión Anual, La Plata, Noviembre 2018.
- Card D. y Krueger A. (1994). Minimum wages and employment: a case of study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economy Review*, 84, 772-793.
- Card, D. (1990). The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market. *Industrial and Labor Relations Review*, 43(2), 245-257.
- D'Alessandro, M., Prieto, S., O'Donnell, V., Tundis, F. (2020). *Las brechas de género en América Latina. Estado de situación y desafíos*. Ministerio de Economía. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf
- D'Elia, V., Calabria A., Calero A., Gaiada J., y Rottenschweiler S. (2011). Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad. Serie Estudios de la Seguridad Social, Gerencia Estudios de la Seguridad Social, ANSES.
- D'Elia, V. (2013). Changes in Pension Inequality: a Decomposition Analysis of Argentina, 1995-2009. *Latin American Journal of Economics*, 50(1), 49-81.
- Marco Navarro, F. (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. *Documento de la CEPAL N° 139*, Asuntos de Género, CEPAL.
- Marchionni, M., Gasparini L. y Edo M. (2019). *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*. Caracas: CAF.

Anexo

Tabla A.1. Experimento Placebo. Efecto marginal de la moratoria previsional en la jefatura femenina declarada y económica

Mujeres unidas o casadas			Mujeres que conviven con su cónyuge/pareja		
Todas las mujeres de la muestra					
	Jefa	Part. en el ingreso familiar	Jefa	Part. en el ingreso familiar	
T*Post	0,018	-0,002	-0,017	-0,015	
SE	(0,012)	(0,012)	(0,015)	(0,035)	
Observaciones	9 086	8 970	1 959	2 083	
Pseudo R ²	0,034		0,175		
R ²		0,059		0,106	
Mujeres con secundario incompleto o menos					
	Jefa	Part. en el ingreso familiar	Jefa	Part. en el ingreso familiar	
T*Post	0,016	-0,013	0,001	-0,028	
SE	(0,016)	(0,012)	(0,023)	(0,032)	
Observaciones	5 642	5 555	1 151	1 312	
Pseudo R ²	0,044		0,223		
R ²		0,029		0,099	
Mujeres con secundario completo o más					
	Jefa	Part. en el ingreso familiar	Jefa	Part. en el ingreso familiar	
T*Post	0,024	0,009	-0,031	-0,025	
SE	(0,019)	(0,027)	(0,019)	(0,067)	
Observaciones	3 354	3 415	627	771	
Pseudo R ²	0,046		0,265		
R ²		0,042		0,105	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, trimestres 2004 - 2005.

Nota: Errores estándar clusterizados a nivel aglomerado entre paréntesis. En todas las especificaciones se controla además por las variables dummy nacida en el extranjero, educación secundaria completa o superior (salvo las ecuaciones por nivel educativo), dummy de aglomerados, efectos fijos de cohorte de edad y efectos fijos temporales (trimestre-año). Los asteriscos indican el nivel de significatividad, *p-value < 10 %, **p-value < 5 % y ***p-value < 1 %.

Capítulo 8

Rol y trayectorias del Fondo de Garantía de Sustentabilidad

Lisandro Cleri

Resumen

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) nace en el marco de la transición del sistema mixto de giro único que introdujo la reforma de 1993 (Ley 24.241) y que consistía en la convivencia de dos regímenes: uno de capitalización y otro de beneficio definido o de reparto.

La sanción de la ley 26.222 eliminó el giro único, permitiendo el pasaje de capitalización hacia reparto, mientras que la ley 26.425 eliminó el régimen de capitalización individual. Comprender sus objetivos y funciones resulta casi imposible si no se tiene en cuenta el contexto en el que el FGS surge y la historia previa del sistema jubilatorio.

Este capítulo ofrece un abordaje histórico para comprender simultáneamente los factores que determinaron la creación del FGS, el in-

versor institucional de mayor envergadura de la economía argentina, así como el rol que adquirió en la financiación de largo plazo de proyectos productivos y de infraestructura, elemento clave para impulsar el desarrollo económico.

El capítulo se organiza en 5 secciones, consistiendo la primera en una contextualización que enmarca el surgimiento del Fondo.

En la sección 2 se repasa la creación del “FGS I” en 2007, el antecedente del FGS como lo conocemos hoy en día, creado en la transición del régimen de capitalización al de reparto, donde se entrevé el cambio de orientación en la inversión de los excedentes y surgen las misiones que guiarán el accionar del FGS en los años venideros.

En la sección 3 se repasa la reforma que suscita la eliminación del régimen de capitalización y el traspaso de los activos que administraban las AFJP y en la que se termina de forjar la orientación productiva del FGS, generándose así la segunda faceta del FGS como fondo de financiamiento del desarrollo, adicional a sus funciones como garante del SIPA y el pago de beneficios. En este marco se examina la experiencia 2009-2015 en la que el Fondo invirtió en proyectos productivos más de 8.000 millones de dólares, llegando a alcanzar una participación promedio del 12% en la cartera a lo largo de 2011-15.

En la sección 4 se examina la reforma que introduce la llamada Ley 27.260, conocida como “de Reparación Histórica” y el retroceso en la orientación productiva del FGS que trajo aparejada

En la sección 5 se discute la sanción a fines del año 2020 de la Ley 27.574 “Defensa de los Activos del FGS” que sienta las bases para recuperar el rol productivo del FGS y de garante del 100% de las prestaciones bajo el SIPA. Asimismo, se narra la experiencia de inversión en proyectos productivos desarrollada durante el segundo semestre de 2021 enfocada en la adquisición de obligaciones negociables “direccionadas”.

Por último, en el apartado 6 se exponen a modo de conclusión las consideraciones finales.

Introducción

Hacia el año 2007, del régimen de capitalización individual administrado por las AFJP¹ dio signos de estrés, situación que comprometía a aquellos aportantes que tuvieran pocos ahorros en sus cuentas de capitalización individual y estuvieran relativamente próximos a obtener el beneficio jubilatorio o que le restaran pocos años para capitalizar.

En este contexto y ante la posibilidad cierta que los ahorros no logran satisfacer a los beneficiarios en su etapa de retiro, las autoridades nacionales remitieron al Congreso un proyecto de ley que establecía que aquellas cuentas de capitalización que tuvieran menos de \$ 20.000 como también las de docentes y empleados pertenecientes al poder judicial (jueces incluidos), fueran traspasadas al régimen de reparto. Esta posibilidad se concretó por la sanción de la Ley 26.222 que permitía a su vez el retorno voluntario al régimen de reparto de cualquier afiliado al régimen de capitalización.

Los activos que constituían este universo de cuentas de capitalización fueron traspasados en especies al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Público de Reparto que, según las normativas dictadas recibiría también los excedentes producidos del régimen de reparto una vez satisfechos los pagos a los beneficiarios de éste.

Luego, en el marco de la reforma de 2008 que consistió en la eliminación de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJPs), y la transformación del sistema mixto en un único régimen de reparto o beneficio definido, el FGS se amplía y se convierte en el mayor inversor institucional encargado de administrar los activos acumulados en las extintas cuentas de capitalización individual.

La forma institucional actual del FGS se definieron en ese momento y consistió en las dos grandes misiones del Fondo: (i) constituirse en fondo de reserva para asistir financieramente al SIPA ante desequilibrios transitorios (es decir, eventuales) y (ii) canalizar recursos hacia

¹ Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones fueron creadas en 1993 con la sanción de la Ley 24.241 que reformó el sistema previsional durante el mandato del presidente Carlos Saúl Menem. Fueron empresas privadas que administraban los recursos obtenidos de los aportes. El estado debía complementar dichos aportes con la prestación básica universal (PBU), pero seguía sin resolver uno de los problemas originarios que había llevado a transformar el sistema jubilatorio en una carga fiscal.

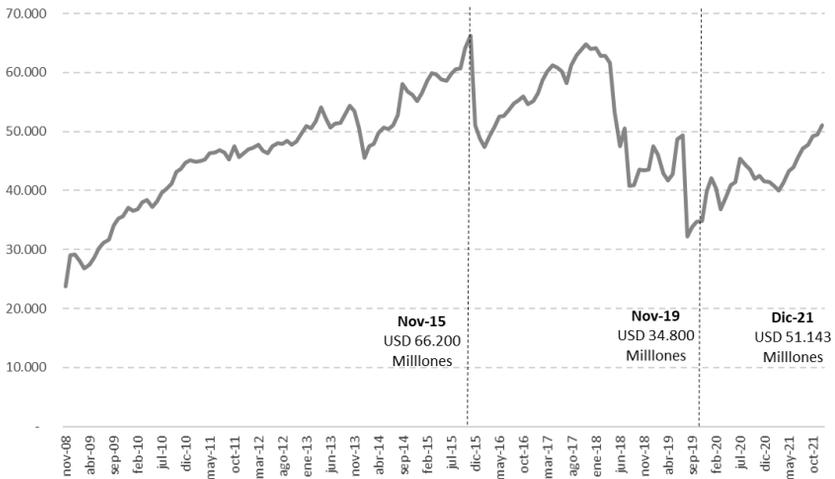
la inversión en proyectos productivos a plazos largos de financiamiento, que poseyeran adecuados parámetros de seguridad y una rentabilidad razonable.

Esta última misión fue plasmada por las innovaciones legislativas que introdujeron tanto la Ley 26.425 como el Decreto 2103/08, normativas que posibilitaron la evolución del FGS hacia un fondo para el financiamiento del desarrollo.

Desde ese momento la gestión del FGS debe entonces conciliar ambos objetivos o misiones: prestar a largo plazo para financiar proyectos productivos, pero capitalizándose para actuar como un garante de última instancia para el pago de las prestaciones previsionales del SIPA ante desequilibrios eventuales del sistema, siendo primordial por ello tanto la seguridad de repago de las inversiones como la razonabilidad de la rentabilidad que éstas rindieran.

En diciembre de 2008, completado el traspaso de activos administrados por las ex AFJP, el FGS tuvo una cartera con un valor inicial – a precios de mercado- en torno a los USD 29.000 millones. Para noviembre de 2015, tras un período de elevado crecimiento, el patrimonio administrado alcanzó un valor total de aproximadamente USD 66.200 millones (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la cartera del FGS – en millones de USD. Diciembre de 2008 a diciembre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a informes trimestrales del FGS

Entre 2008 y 2015 el Fondo creció a una tasa promedio anual del 12%. En el mismo período la participación de los proyectos productivos y de infraestructura en la cartera del FGS pasó de un 2% a un 12,9% en diciembre 2015, con un pico de participación del 14,9% en agosto 2012.

Con el cambio de gobierno ocurrido en 2015 y tras la devaluación de la moneda consecuencia del levantamiento de los controles cambiarios dispuesto por la nueva administración, la cartera del FGS cayó hasta estabilizarse en los USD 47.300 millones en febrero de 2016. A partir de allí y hasta enero de 2018 el patrimonio administrado creció hasta alcanzar un nuevo pico, pero inferior al de 2015, con una valuación de la cartera equivalente a los USD 64.100 millones aproximadamente.

La experiencia 2016-19 sirve también para discutir un punto de suma importancia: la necesaria coordinación que debe tener el accionar del FGS con la política macroeconómica para contribuir en la estabilización del ciclo. Como muestra a las claras el período 2018-19, resulta imposible que el FGS se capitalice en una economía que atraviesa una crisis financiera de magnitud.

Desde ese momento, y en el marco de la crisis cambiaria y financiera que se desarrolló durante 2018 y 2019, el Fondo se contrajo hasta alcanzar un valor total de USD 34.800 millones en noviembre de 2019. En definitiva, durante el período entre enero de 2016 y noviembre de 2019 el Fondo se desvalorizó a una tasa del 9% anual promedio, con caídas muy profundas producto de los efectos de la crisis en la valuación de los activos financieros y las abruptas devaluaciones de la moneda.

Además de la inestabilidad financiera se destaca otro rasgo saliente en la administración del FGS durante este período: la casi nula inversión en proyectos productivos y de infraestructura. En efecto, la cartera de proyectos productivos que representaba un 12,9% del patrimonio del FGS cayó al 3,7% a fines de 2019, quedando así por debajo del límite mínimo del 5% determinado por ley.

Tras el cambio de gestión en diciembre de 2019, el FGS ha iniciado una senda de recuperación del valor total de la cartera. A fines de diciembre de 2021 el valor total del fondo alcanzó el equivalente a USD 51.143 millones, lo que significa un aumento de +46% con respecto a los valores de fines de noviembre de 2019. Por primera vez en su

historia, el Fondo creció a pesar de que la economía tuvo un año recesivo en 2020 como subproducto de la pandemia Covid-19. En 2014, 2016, 2018 y 2019 el Fondo había experimentado caídas considerables. La recuperación del valor del Fondo se explica a partir de los avances en la normalización financiera de Argentina, con la culminación exitosa de los canjes de deuda en moneda extranjera en 2020 y el desarrollo del mercado de títulos domésticos denominados en pesos.

La recuperación del valor de la cartera se contrapone con una composición que a fines de 2021 no ha logrado recuperar el peso de los financiamientos destinados a proyectos productivos y de infraestructura, desplegándose una agenda durante 2020 y 2021 que permitiera atender esta situación. Como resultado, en el segundo semestre de 2021 el FGS financió 6 proyectos en el sector energético por el equivalente a USD 950 millones.

La creación del FGS I

La Ley 24.241, sancionada en 1993, creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, definiendo que estaría constituido por dos regímenes: uno de capitalización individual con garantía estatal y gestionado por administradoras de fondos previsionales privadas (AFJPs) y otro de reparto o beneficio definido de gestión estatal, siendo el organismo que llevaría adelante esa tarea la ANSES.

El régimen de reparto básicamente buscaba atender a los pasivos y aportantes que por sus condiciones de base no podrían jubilarse bajo el régimen de capitalización, fundamentalmente a aquellos que por su edad al momento del cambio de sistema no les resultara conveniente hacerlo. No obstante, el horizonte de largo plazo de la reforma era que eventualmente el régimen de capitalización sería el preponderante para lidiar con las contingencias de la vejez, invalidez y muerte, si bien se lee en el proyecto de elevación del texto legal a ser tratado en el Congreso que

“...En el nuevo régimen el Estado dejará de detentar la exclusividad en el manejo y asignación de los fondos que aportan los trabajadores con fines previsionales. Pero tampoco se reemplazará el monopolio de gestión de un ente público por el monopolio de uno privado. Una diver-

² Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Proyecto de elevación de la Ley 24.241, DEBATES DE LAS LEYES 24.001 A 27.000 (hcdn.gob.ar)

sidad de instituciones públicas y privadas participará en la gestión del nuevo sistema previsional”²

Los supuestos subyacentes para la creación de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJPs) descansaban en la creencia que una administración profesional posibilitaría canalizar los fondos previsionales hacia la producción y la industria a través del mercado de capitales, puesto que, por definición, tales fondos se caracterizan por invertir a largo plazo, como así también que la evolución positiva de las variables económico sociales, acrecentaría la percepción jubilatoria con una tasa de sustitución cercana al 55% promedio del salario en actividad, contra el 41% promedio, dependiendo siembre del momento de ingreso y los años de aportes registrados³.

El sistema se caracterizó por ser de giro único hasta 2007, o sea que sólo se podía pasar de reparto a capitalización, pero no a la inversa. Además, los regímenes que lo componían eran competitivos entre sí, pero con un sesgo claro que fomentaba la elección de régimen de capitalización por parte de los trabajadores activos.

Hacia el año 2007, luego de las crisis financieras de los 90 (1994 “tequila” o crisis mexicana, 1997 crisis de los tigres asiáticos, 1998-99 crisis rusa y “caipiriña” o brasilera) y la crisis terminal del régimen de Convertibilidad a fines de 2001, las carteras de los FJP estaban compuestas por títulos públicos nacionales por alrededor del 55% del portafolio consolidado, mientras que la inversión ligada al fomento de la producción y el desarrollo de la economía real resultaba exigua, exhibiendo que el intento de profundizar el mercado de capitales argentino había fracasado por al menos dos motivos: por un lado la falta de interés en las compañías en financiarse por ese medio mediante la emisión de bonos o en abrir al público su capital para que éste participara en los resultados y gestión de las compañías y, por otro quizá más definitorio, la necesidad del Estado en recurrir a la emisión de títulos públicos para financiarse, en el marco de las necesidades fiscales de fines de los ’90, con tasas de retorno muy apetecibles para los inversores institucionales y un mercado relativamente más profundo.

Producto del default de la deuda pública y la pesificación a 1.40 \$/USD dispuesta por el Decreto 214/02, ambas consecuencias de la Crisis de 2001, el Estado Nacional debió realizar una profunda rees-

³ Honorable Cámara de Diputados de la Nación, II Inserciones, Diario de Sesión del 23-23 de septiembre de 1993, página 3415

tructuración de sus pasivos en el año 2005 para dejar atrás las últimas secuelas de la Crisis.

Como resultado de este proceso los títulos sufrieron una merma importante en su valor. Además, con el deterioro producido en los salarios por la crisis de 2001 con más de 4 años de estancamiento económico, niveles de desocupación que superaron el 20% y la devaluación abrupta del peso argentino, con el consecuente aumento de la inflación que ello generó, implicaron que las cuentas de capitalización de gran parte de los afiliados exhibieran un ahorro escaso.

Pese a la recuperación de la actividad y el salario que se evidenció entre los años 2003 y 2007, las cuentas de capitalización contaban con un nivel de ahorro a fines de 2007 que, proyectándolo en el tiempo, para el momento en que los afiliados cumplieran con los requisitos para su retiro, resultaría en una tasa de sustitución de apenas el 40% del salario de la actividad.

Asimismo, el régimen de FJPs había evidenciado varios problemas estructurales de difícil solución, a la par que la opinión pública se había tornado sumamente negativa sobre su desempeño. Sin ahondar exhaustivamente en la cuestión, cabe mencionar los elevados costos en términos de comisiones que presentaban, la tendencia a la oligopolización del sector, la baja sensibilidad de los afiliados a los parámetros más relevantes sobre el desempeño de las AFJPs (comisión y rentabilidad), entre los principales defectos del funcionamiento del sistema de FJPs (Colina, 2003; Cetrángolo y Grushka, 2004).

Ante esta situación, se sancionó la Ley 26.222 cuyos objetivos principales fueron: a) permitir el retorno al régimen de reparto, b) establecer que aquellas cuentas de capitalización con hasta 20.000 pesos, los aportes del poder judicial y los aportes de los docentes fueran transferidas al régimen público, c) Fijar la comisión que las administradoras cobraran en no más del 1% y, d) Establecer un límite mínimo para la inversión en proyectos productivos radicados en Argentina.

Con los recursos que se transfirieron se conformó el “Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Público de Reparto” (el “FGS I”) que sería administrado por ANSES. En la misma línea, el Decreto 897 de abril de 2007 reglamentó y fijó las pautas de aplicación de la Ley estableciendo que el FGS I tenía como finalidad:

- a) Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de las variables económicas y sociales,
- b) Ser un fondo de reserva que permitiera instrumentar adecuadamente la inversión de los excedentes financieros del régimen de reparto garantizando el estatus previsional de éstos,
- c) Socorrer en el pago de las prestaciones previsionales ante eventuales insuficiencias en el financiamiento, debiendo la ANSES presentar al momento de la solicitud de asistencia, los motivos de la contingencia planteada debidamente documentados y un plan que contuviera los parámetros para sortear a futuro esta situación y permitiera la adecuación de los recursos del régimen en un determinado plazo, de forma tal de minimizar el riesgo de falta de financiamiento.

En el FGS I se plasma entonces la función de asistir al SIPA para el pago de prestaciones ante desequilibrios transitorios del sistema. Por otro lado, queda insinuada de forma embrionaria su rol de contribuir al desarrollo y a la estabilización de la economía al prever que contribuya a atenuar el impacto que “pudiera ejercer la evolución negativa de las variables económicas y sociales”.

Los recursos que integraron en este período el activo del FGS I provinieron de los excedentes al cierre de cada ejercicio anual de la ANSES, los activos traspasados a la ANSES por aplicación del Decreto 313/07, sumado a las rentas que estos activos produjeran y cualquier otro aporte que definiera el Estado Nacional al momento de sancionar la Ley de presupuesto.

Este primer fondo fue gestionado por ANSES que vio su estructura modificada a fin de poder realizar esta nueva misión. Así se creó el Comité de Administración que estableció su propio reglamento y, desde la nueva Gerencia de Operaciones se llevó adelante esta primera etapa en la administración de la cartera. Además, se creó también la “Comisión de Seguimiento del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS)”, cuyo cometido fundamental consistía en recabar información del funcionamiento del fondo e informar a la población acerca de su estado de situación.

Además de la creación del Fondo y la determinación de sus objetivos, se gesta tal vez la modificación más importante por la inclusión

del inciso Q) al artículo 74 de la ley 24.241, actualmente inciso L), que exigía inversiones en proyectos productivos por un mínimo del 5% y hasta un máximo del 20% de los activos totales del Fondo. Esta modificación volcaba en la ley la voluntad del Estado de fomentar proyectos productivos con la clara intención de generar un círculo virtuoso vinculando la producción y el empleo formal, situación que redundaría en el acrecentamiento del sistema previsional dada la mayor cantidad de trabajadores formales cuyos aportes como también las contribuciones patronales a éstos relacionadas, acrecentarían las arcas previsionales.

Esta es la “semilla” que empieza a darle al FGS su misión vinculada al desarrollo económico convirtiéndolo en un instrumento de financiamiento de infraestructura, energía y proyectos vinculados a la inversión, la producción y la creación de empleo.

A diciembre de 2008, la inversión en el FGS I en proyectos productivos alcanzó 8.9% del fondo consolidado, equivalentes a unos USD 430 millones, mientras que los FJP para ese mismo momento alcanzaban un monto algo inferior a los USD 140 millones, que representaban el 0.65% del patrimonio consolidado bajo su administración.

La consolidación del FGS y la revolución de los proyectos productivos

A fines de 2008 y en particular durante 2009, tiene lugar la crisis denominada de las “*subprime*” que, si bien en un inicio estuvo focalizada en un segmento acotado del mercado hipotecario de EEUU, derivó en una crisis financiera de escala global, comparable con la crisis financiera del '29.

La magnitud de la crisis fue tal que quebrantó varias instituciones financieras de los países desarrollados al momento que, por las condiciones de mercado, despojó de la vivienda a gran cantidad de personas alrededor del mundo dado que su deuda hipotecaria era superior al valor de la propiedad que tenía como garantía subyacente. El descalabro financiero provocó un deterioro en los títulos de deuda a nivel global, siendo los más golpeados aquellos emitidos por los países pertenecientes a las llamadas “*economías emergentes*”. (Bernanke, 2018; Katz, 2009)

Como se dijo, la cartera de los FJP tenía una constitución con preeminencia en títulos públicos, en su mayoría canjeados en 2005 por los nuevos papeles surgidos de la reestructuración de la deuda pública realizada por el Estado Nacional en esos años. También integraban estos portafolios acciones y otros títulos de deuda privados que se vieron afectados por las condiciones desfavorables de los mercados financieros y la crisis que signó el final de la Convertibilidad.

Ante la caída abrupta del valor de los activos que componían los FJP y estando el régimen en el punto medio de maduración luego de transcurridos quince años de su creación, quienes accedieron en ese momento al beneficio jubilatorio, vieron muy deteriorada su acreencia, ya que su cuenta individual recibió el impacto directo por la crisis financiera internacional.

Para ese momento, entonces, se hizo claro que resultaba necesario un cambio estructural en el sistema previsional y, lo que comenzó como una reforma que permitiera al afiliado optar entre dos tipos de gestiones y regímenes, evolucionó a la eliminación del régimen de capitalización individual y la unificación en un solo régimen previsional de reparto y beneficio definido, transformándose el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), cuyo nacimiento fue plasmado en la Ley 26.425.

Por esta Ley se elimina el régimen de capitalización individual, sin realizarse cambios paramétricos respecto de la obtención del beneficio. Esto es, se mantuvieron los mismos requisitos para el acceso a las prestaciones previsionales pero se modificó el destino de los aportes personales y se desmanteló el esquema de cuentas de capitalización individuales, ordenándose el traspaso total de los activos hacia el FGS.

En el plexo legal se sustanciaron objetivos con una clara voluntad de orientar los recursos previsionales hacia el fomento y apoyo de la producción, tal como se había anticipado previamente con la sanción de la Ley 26.222 y el Decreto 897/07.

De esta forma, se estableció que *“el activo del FGS se invertirá de acuerdo con criterios de transparencia, seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real, a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social”* (Ley 26.425, Artículo 8°. Resaltado propio). Además, mantiene las exigencias respecto de la calidad y elegibilidad de los activos previstas en los artículos 75

y 76 de la Ley 24.241 pero prohibiendo la adquisición e inversión en activos extranjeros.

Este es un claro giro hacia la canalización de los recursos previsionales para el acrecentamiento de la economía argentina a fin que sirvieran para el desarrollo productivo nacional y no fueran derivados hacia los mercados internacionales, por ese entonces, altamente volátiles y con una clara tendencia a la baja. De esta forma es que el FGS adquiere de forma plena su segunda misión: canalizar recursos hacia la inversión en proyectos productivos de forma tal de contribuir al desarrollo de la economía nacional y fomentar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y fortalecimiento del régimen de seguridad social.

La evolución de la cartera de activos del FGS entre 2009 y 2015 demuestra claramente la vocación de volcar los recursos hacia la economía nacional. Ya desde el Acta 1 emanada del Comité Ejecutivo la directiva fue clara al definir en su Punto 5°:

“(…) que en el actual contexto económico y teniendo en consideración la crisis financiera que se ha desatado a nivel mundial corresponde realizar los mayores esfuerzos para aislar a la economía doméstica de tales efectos recesivos de origen foráneo. A tal fin (...) debe privilegiarse las inversiones con activos del FGS que fomenten la obra pública, la construcción de viviendas, el consumo interno, la producción de bienes exportables con alta concentración de mano de obra, la construcción y adquisición de bienes y equipos productivos y demás actividades dinamizadoras de empleo. (...)”⁴.

Las inversiones en proyectos productivos requieren para su aprobación de un análisis pormenorizado de impacto de la propuesta del proyecto por parte de una Universidad Nacional. Así, la casa de altos estudios debe indicar los posibles beneficios respecto de generación de empleo, la viabilidad económica del proyecto, y las fuentes de repago de la inversión y su vínculo con la macroeconomía y la generación de recursos tributarios que percibiría la ANSES y que, por ende, acrecentarían las arcas previsionales.

Durante el período comprendido entre 2009 y 2015, los proyectos productivos acrecentaron su participación, mereciendo destacarse

⁴ El Acta N° 1 así como las actas del Comité Ejecutivo, máximo órgano de administración del FGS, se encuentran disponibles en: <http://fgs.anses.gob.ar/subseccion/actas-del-comite-ejecutivo-2>

aquellos que corresponden al incentivo a la industria automotriz, a energía, como la puesta en marcha del reactor nuclear Atucha II y las centrales eléctricas Enarsa - Brigadier Lopez y Enarsa - Barragán, la concreción del plan plurianual de viviendas, el plan PRO. CRE. AR, entre otros, siendo el período de mayor auge en la incorporación de este tipo de activos a la cartera⁵.

Gráfico 2. Evolución de Proyectos Productivos (Inciso L) en cartera del FGS como % del total del Fondo – diciembre de 2008 a diciembre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a informes trimestrales del FGS

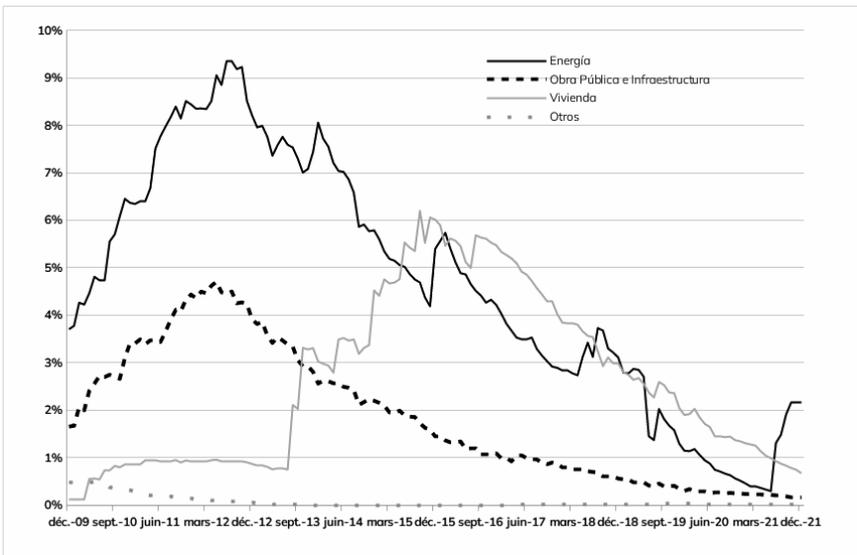
El gráfico 2 muestra la evolución del peso de los instrumentos vinculados a proyectos productivos (inciso L) en la cartera del FGS. Se distinguen claramente 3 etapas en esta evolución. Un primer período entre diciembre de 2008 y septiembre de 2012, con una participación creciente de los proyectos productivos en el FGS, desde 1,8% inicial al 14,4%, que fue la máxima participación de dichos proyectos en el Fondo. Una etapa entre septiembre de 2012 y diciembre de 2015, con una participación relativamente estable. Esto indica que la inversión en proyectos productivos y de infraestructura crecía en línea con el pa-

⁵ Un recuento pormenorizado de los proyectos productivos está disponible en: <http://fgs.anses.gob.ar/inversion>

trrimonio del Fondo. Finalmente, a partir de 2015 se aprecia una etapa de desinversión con una importante caída de la participación de los proyectos productivos al 3,7% de diciembre de 2019. Durante 2020 continúa esta tendencia, que continúa a revertirse a partir de junio de 2021, cuando el FGS comienza nuevamente a invertir en instrumentos vinculados al desarrollo de proyectos energéticos. Pero, como veremos más adelante, para comenzar esta nueva etapa de inversión resultaba necesaria la sanción de la Ley 27.574 de Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Si vemos la composición de los proyectos productivos por sector económico, surgen 3 sectores principales, que representaron más del 95% del total desde julio de 2010: energía, obra pública y vivienda. Su evolución se muestra en el gráfico 3, en las mismas etapas definidas anteriormente.

Gráfico 3. Evolución de Proyectos Productivos (Inciso L) en cartera del FGS como % del total del Fondo, por sector económico - diciembre de 2008 a diciembre de 2021



Fuente: elaboración propia en base a informes trimestrales del FGS

En la primera etapa, fueron los proyectos energéticos y de obra pública e infraestructura los que lideraron el aumento de la participación mientras que, en la segunda el principal eje de inversión fueron los planes de vivienda federales y el programa PROCREAR. Por su parte, en la tercera etapa la caída en la participación de los proyectos productivos en el FGS afectó a todos los sectores. En los últimos meses se observa claramente el impacto de la nueva ola de inversión focalizada en proyectos energéticos.

La reforma introducida por la Ley 27.260 de “Reparación Histórica”

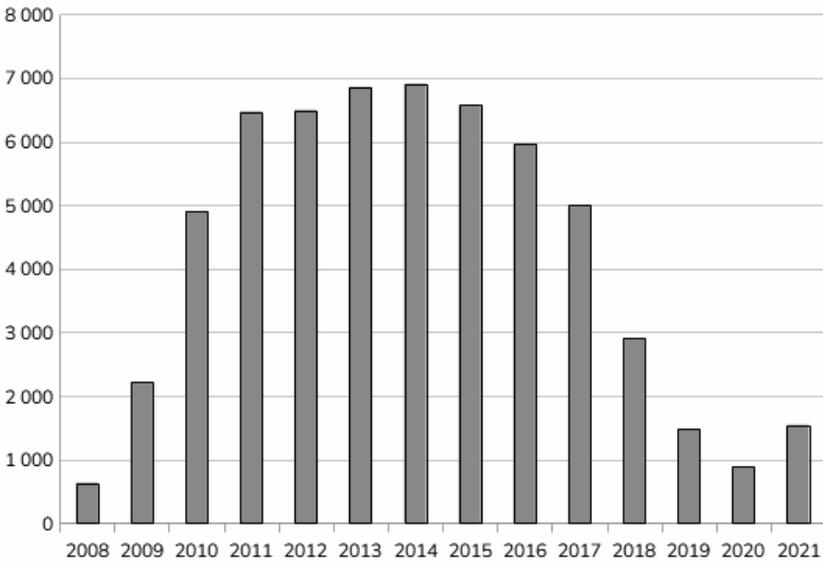
Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2015, la nueva gestión modificó la orientación económica introduciendo una agenda de apertura económica y liberalización financiera, flexibilizando los controles cambiarios, las tarifas de servicios públicos, entre otras medidas, instaurando en definitiva una suerte de “remake” de la economía de mercado que operó en Argentina en los años '90.

Este cambio de rumbo no fue inocuo para la gestión del FGS, ya que implicó una variación sustancial en la inversión en nuevos proyectos productivos que menguó drásticamente, alcanzando en diciembre de 2019 un exiguo 3,7%. Esto implicó una desinversión también en términos absolutos. Como muestra el gráfico 4, los instrumentos vinculados a Proyectos Productivos y de Infraestructura (PPI) llegaron a representar casi USD 8.700 millones al cierre de 2015, mientras que para fin de 2019 habían llegado a representar activos por aproximadamente USD 1.400 millones.

Durante la administración del Presidente Macri se vio nuevamente modificado el régimen previsional y, mediante la sanción de la Ley 27.260 y el Decreto 894/16, también la operatoria y obligaciones del FGS. La sanción de esta Ley, comúnmente denominada como “Reparación Histórica” puede considerarse por la diversidad de tópicos como una “ley ómnibus” que tuvo tres cometidos básicos: (i) por un lado, permitir la declaración voluntaria de activos de aquellas personas físicas o jurídicas que los hubieran girado o los poseyeran en el exterior y no hubieran sido informados al fisco, evitando así su tributación, generándose un mecanismo para el “blanqueo” de su situación impositiva,

(ii) por otro lado, bajar la litigiosidad existente entre los beneficiarios y el sistema previsional, ofreciéndoles a aquellos jubilados que tuvieran juicios ya iniciados y a quienes no los tenían pero que pudieran tener argumentos para iniciarlos, un monto reparatorio y un ajuste en el haber (lo que se conoció como el Programa de Reparación Histórica – RH-), y por último (iii) armonizar los regímenes previsionales de las Provincias que no hubieran transferidos sus cajas previsionales a la Nación.

Gráfico 4. Evolución del valor de los instrumentos vinculados a Proyectos Productivos (Inciso L) en cartera del FGS – años 2008 a 2021



Fuente: elaboración propia en base a informes trimestrales del FGS

Además, estableció que parte de los recursos obtenidos mediante el sinceramiento fiscal fueran transferidos a la ANSES para hacer frente al pago del Programa RH estableciendo una readecuación amplia del FGS para que este último se convirtiera en una fuente de financiamiento de este Programa que tenía como beneficiarios a una porción de los jubilados bajo el SIPA.

En tal sentido los Títulos VI y VII de la Ley produjeron los siguientes cambios:

1. Se fijó que el FGS podría atender el pago de las obligaciones surgidas del programa de Reparación Histórica mediante la aplicación de la renta y, si esta no alcanzara, con la venta de activos en cartera, requiriéndose en ambos casos informar la situación a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social
2. Se modificó el artículo 74 de la Ley 24.241 que regula los límites de inversión por tipo de instrumento, estableciéndose un período de cuatro años para gestionar la adecuación de la cartera a los nuevos límites. Los principales cambios introducidos en los límites de inversión fueron los siguientes:
 - a. Se incluyó a los títulos emitidos por el Banco Central como parte del inciso B) antes referido a los títulos de deuda emitidos por las Provincias otros entes autárquicos del Estado nacional y provincial, empresas del Estado, nacionales, provinciales o municipales.
 - b. Se unificó el inciso referido a Obligaciones Negociables emitidos por empresas nacionales, eliminando la distinción en función del plazo remanente del capital y el carácter de empresas públicas privatizadas.
 - c. Se estableció un límite mínimo para la tenencia de Acciones y/u obligaciones negociables convertibles en acciones de sociedades anónimas nacionales, mixtas o privadas cuya oferta pública esté autorizada por la Comisión Nacional de Valores (inciso E), fijándose este en un 7% de la cartera del Fondo.
 - d. Se incrementa el límite máximo para la inversión en instrumentos vinculados a Proyectos Productivos y de Infraestructura, pa-

⁶ Con respecto a los activos encuadrados en el inciso E) se establecieron las siguientes salvedades: “La operatoria en acciones incluye a los futuros y opciones sobre estos títulos valores, con las limitaciones que al respecto establezcan las normas reglamentarias.

Se encuentra prohibida la transferencia y/o cualquier otro acto o acción que limite, altere, suprima o modifique el destino, titularidad, dominio o naturaleza de los activos previstos en el presente inciso siempre que resulte en una tenencia del Fondo inferior a la establecida en el primer párrafo del presente inciso, sin previa autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación, con las siguientes excepciones:

1. Ofertas públicas de adquisición dirigidas a todos los tenedores de dichos activos y a un precio equitativo autorizado por la Comisión Nacional de Valores, en los términos de los capítulos II, III y IV del Título III de la ley 26.831.
2. Canjes de acciones por otras acciones de la misma u otra sociedad en el marco de procesos de fusión, escisión o reorganización societaria.”

sando de un límite del 20% a un límite del 50% del valor de la cartera del Fondo⁶.

3. Se habilitó la incorporación de activos extranjeros a la cartera del FGS, puesto que eliminó el último párrafo del artículo 8° de la Ley 26.425.

Por otro lado, mediante la sanción del Decreto 894/16 fueron incluidas todas las prestaciones que otorga ANSES con excepción de la prestación por Desempleo para el otorgamiento de los créditos personales con recursos del FGS, inciso que antes estaba reservado para los beneficiarios del SIPA, es decir los jubilados y pensionados.

Consecuencias de la reforma

La reforma introducida por la Ley de “Reparación Histórica” introdujo severas limitaciones para el funcionamiento del FGS en el marco de sus dos objetivos primordiales. En primer lugar, al comprometer recursos del Fondo para el financiamiento del Programa de Reparación Histórica, se subordinó el rol de garante de eventuales insuficiencias del SIPA en su conjunto para atender –con plena certeza- las erogaciones de un conjunto reducido de jubilados, con haberes por encima de la mediana y de la mayoría de los beneficiarios del sistema. En consecuencia, el FGS dejaba de ser una garantía para todo el sistema para convertirse en un “medio de pago” para una masa de beneficiarios del programa que representaba menos del 20% de los titulares de derechos bajo el SIPA. Se trocaba un pasivo contingente para con el conjunto de los jubilados y jubiladas por un pasivo corriente con un segmento de haberes elevados en términos relativos.

Por otra parte, este cambio en las obligaciones del Fondo impuso fuertes restricciones sobre la operatoria y la sostenibilidad del FGS, afectando críticamente su segundo rol: fomentar la inversión en proyectos productivos contribuyendo al desarrollo de la economía argentina. El Programa RH implicaba erogaciones de tenor, aunque de forma decreciente, por un estimado de veinte a veinticinco años. De acuerdo con la proyección plurianual realizada en 2020, hasta 2023 las erogaciones se ubicarán en valores en torno al 0,4% del PBI. Teniendo en cuenta la estimación de las rentas anuales disponibles del FGS, esto es sin considerar los compromisos de renovación con el Te-

soro Nacional, éstas no llegaban a cubrir ni tres meses del mencionado gasto anual. Esto implicaba que una vez agotados los recursos extraordinarios del Blanqueo, se tornaba ineludible que el FGS comenzara a liquidar activos en el mercado. Esto ocurría, de acuerdo a las proyecciones disponibles a fin de 2019, en algún momento a partir del ejercicio 2020, específicamente hacia fines de dicho año. A su vez, este desarme de la cartera, producto del tamaño de las necesidades y de lo pequeño del mercado, implicaba una fuerte presión vendedora con su potencial consecuencia desestabilizadora sobre el precio de los títulos del Tesoro Nacional, el principal activo en cartera del FGS.

Bajo una proyección conservadora, contemplando una rentabilidad en línea con la experiencia histórica del FGS y un descuento razonable con el que deberían liquidarse instrumentos prácticamente sin mercado, se conjeturaba que los activos del Fondo alcanzarían a financiar solamente unos 9 años de erogaciones del programa. Es decir, los activos del Fondo se agotarían antes de concluir el pago de la Reparación Histórica en su totalidad.

No solo las obligaciones del Programa RH implicaban una virtual “bancarrota” del Fondo, si no que la propia carga de financiar este programa resultaba incompatible con la política de invertir en proyectos e instrumentos de largo plazo. Para acceder a un flujo de caja previsible y continuo, como el requerido para financiar pagos mensuales de las características del Programa RH, resultaba necesario que el Fondo sesgue sus inversiones hacia activos líquidos y de corto plazo. Ahora bien, esto es fundamentalmente incompatible con fomentar inversiones de largo plazo vinculadas a proyectos que mejoran la productividad y promueven el desarrollo de infraestructura y sectores productivos clave. Y esto en última instancia afectaba al SIPA en su conjunto, teniendo en cuenta que, en el largo plazo, es la falta de desarrollo de sectores productivos la que más afecta al empleo formal (Beccaria y Maurizio, 2018), y en consecuencia a los ingresos del SIPA.

Descapitalización del FGS en el contexto de la crisis 2018 y 2019

Concomitante con la reforma de la Ley 27.260 y el consecuente cambio de orientación que esta implicaba, la administración del Fondo

durante la administración del Presidente Macri enfrentó un contexto sumamente adverso, a la par que las inconsistencias del programa macroeconómico se volvían tangibles.

A partir de 2018 la economía argentina comenzó a experimentar los efectos de un drenaje súbito en el flujo de capitales que había permitido la breve expansión de 2017 y que había engendrado un cuantioso déficit de cuenta corriente, en el orden del 5% del PBI, todo esto en el marco de una estrategia macroeconómica que en alguna medida había dejado expuesta a la economía argentina a un drenaje masivo de capitales ante la ocurrencia de un shock con impacto en las cuentas externas, fuera este de origen financiero o climático –sequía- (Rapetti, 2018).

El libre movimiento de ingreso y salida de capitales financieros, sumado a las elevadas tasas de interés generadas por el Banco Central para “disminuir” la inflación, generaron la llegada masiva de dichos capitales a través de la suscripción de títulos públicos y/ o letras de corto plazo en pesos. Al mismo tiempo, mientras los inversores explotaban la elevada rentabilidad “en dólares” de estas operaciones, las empresas y el gobierno se financiaban con deuda en dólares en el mercado internacional. Estos ingresos de capitales permitieron financiar un período de atraso cambiario hasta principios de 2018. En ese período el déficit de cuenta corriente pasó de valores en torno al 2% del PBI en 2015 a más del 5% a marzo de 2018.

Comenzando en abril de 2018 y hasta fines de 2019 la economía argentina atravesó una serie de episodios de turbulencia financiera y cambiaria que implicaron frecuentes devaluaciones, medidas de ajuste en el gasto y los ingresos del Tesoro Nacional, la introducción de controles cambiarios e, inclusive el diferimiento unilateral de pagos de la deuda pública conocido como el “reperfilamiento”, que en la práctica implicó un nuevo evento de cesación de pagos. Todo esto a pesar de la estructuración de dos programas stand-by con el FMI que tenían por objetivo central estabilizar la situación cambiaria y asegurar el cumplimiento del programa financiero del Tesoro (Carciofi, Carreras Mayer y Rapetti, 2019). El programa con el FMI por USD 57 mil millones falló rotundamente en ambos frentes: (i) la desconfianza se hizo generalizada y provocó el comienzo de un ciclo de devaluaciones de la moneda local que, no sólo pulverizó las valuaciones de los activos en pesos sino que también le imprimió un sesgo contractivo a la actividad eco-

nómica y (ii) en agosto de 2019 luego de meses de salida de depósitos en USD y pérdida de reservas el gobierno nacional terminó “reperfilando” (i.e. defaulteando) las obligaciones a corto plazo del tesoro en USD y en pesos (LETES y LECAPs).

En este contexto durante el período entre enero de 2016 y noviembre de 2019 el Fondo se desvalorizó en dólares a una tasa del 9% anual promedio, con la caída que se anticipó en la introducción de este capítulo y que se vislumbra claramente en el gráfico 1 allí presentado. Partiendo de un valor de la cartera de USD 62.800 millones en marzo 2018, para noviembre del año siguiente el valor de la cartera se había desplomado a casi la mitad, alcanzando una valuación de USD 34.800 millones. Tanto fue así que a lo largo de 2019 las autoridades del FGS descontinuaron la exposición del valor del Fondo medido en dólares, preservando solo la exposición en pesos, en un intento desesperado de no transparentar las pérdidas de la cartera.

Dado que el FGS debe invertir en activos de la economía local, resulta muy expuesto a inestabilidades financieras y cambiarias como las que se dieron en el período 2018-2019. En definitiva, por su tamaño en relación a la profundidad del mercado de capitales y financiero, la evolución de la cartera no puede diferir sensiblemente de la evolución general de la economía. En términos coloquiales, al Fondo le va bien si a la economía argentina le va bien. No obstante, esto no quiere decir que el FGS sea totalmente impotente ante la evolución de la macroeconomía. Es con la aplicación de sus recursos volcados a la economía real que el Fondo puede mejorar la diversificación de su cartera y contribuir a que a la economía argentina “le vaya bien”.

La recuperación del rol del FGS

Beneficios de las inversiones en proyectos productivos

El FGS, en su carácter de fondo público con autonomía económica y financiera, no sólo constituye un fondo de reserva a fin de atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del SIPA. También permite la financiación de distintas políticas vinculadas a la inclusión social y el desarrollo económico, actuando como un instrumento que contri-

buye al desarrollo sostenible de la economía real orientando sus inversiones hacia actividades generadoras de empleo.

Como vimos, el FGS puede destinar buena parte de su cartera (actualmente hasta el 50%) a proyectos que incentiven y favorezcan el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible y el incremento de los recursos destinados al SIPA. De esta manera, con criterios de transparencia y rentabilidad suficientes para preservar el valor de sus activos, el FGS se convierte en un impulsor del financiamiento de proyectos productivos y de obras de infraestructura de largo plazo, tanto a nivel nacional como provincial.

Estas operaciones no sólo fomentan el desarrollo del mercado de capitales argentino, sino que también contribuyen al incremento de los recursos del sistema previsional al impulsar y/o estabilizar el nivel de la actividad económica y el empleo. Por este medio el FGS preserva y potencia tanto la “rentabilidad directa” de los activos que administra, e internaliza la “rentabilidad indirecta” que generan los proyectos productivos, que derrama en la forma de mejores salarios, puestos de trabajo y recursos extra para el Tesoro Nacional y la ANSES. El incremento del empleo registrado vinculado a los proyectos productivos se traduce en mayores aportes al sistema, y el aumento del consumo inducido contribuye a mejorar la recaudación impositiva a través de diferentes impuestos (IVA, Ganancias, Combustibles, Monotributo, etc.).

En este mismo enfoque de mediano y largo plazo, las inversiones dejan de verse desde un punto de vista estrictamente financiero para pasar a considerar también un objetivo de política económica: contribuir al desarrollo sostenible.

Además de contribuir a la promoción de la producción y el empleo en general, las inversiones en proyectos productivos tienen un efecto beneficioso adicional, para la propia cartera del FGS. Al reducirse la exposición al riesgo de mercado, la cartera del FGS queda en una situación de mayor fortaleza ante turbulencias financieras de diversos tipos y orígenes, muchas veces derivadas de situaciones de especulación financiera que nada tienen que ver con el devenir de la economía real local. Es decir que la inversión en este tipo de activos contribuye en la atomización de riesgos y la reducción de la volatilidad agregada de la cartera del FGS incorporando activos con menor correlación al movimiento general del mercado financiero.

Un nuevo rumbo

Con el cambio de gobierno ocurrido en diciembre 2019 se inicia una nueva etapa para el FGS, focalizada en recuperar el rol de fomentar el desarrollo económico por vía de la inversión en proyectos productivos y de infraestructura.

Para ello, en agosto de 2020 el Poder Ejecutivo remite al Congreso el Proyecto de Ley de Defensa de los Activos del FGS. Este proyecto tiene como objetivo central que el FGS priorice aquellas inversiones que tenga impacto directo en la economía real, promoviendo la generación de empleo, en pos de la sustentabilidad del sistema previsional y la sostenibilidad de la economía en general. Tras una aprobación con amplias mayorías en ambas cámaras, el 30 de octubre de 2020 se sanciona la Ley 27574 de Defensa de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

La Ley retrotrae la reforma introducida por la Ley 27.260 de “Reparación Histórica” y jerarquiza el rol del FGS en lo vinculado a las inversiones productivas. En este sentido instruye que el FGS “deberá priorizar aquellas inversiones que tengan impacto directo en la economía real promoviendo la sostenibilidad del sistema previsional y de la economía argentina en general” (artículo 1°) al tiempo que remueve la obligación del FGS de financiar el programa de RH (artículo 2°) eliminando de cuajo las restricciones que esta obligación imponía para la gestión de inversiones en proyectos productivos expuestas en la sección anterior.

Asimismo, al eliminar la obligación del financiamiento del programa de RH se vuelve a establecer al FGS como un garante del financiamiento del SIPA en su conjunto ante eventuales insuficiencias de fondos, cobertura que había sido subordinada en favor de una porción minoritaria del universo de jubilados y pensionados (aquellos favorecidos por el programa de RH).

Como innovación, y en línea con la misión de priorizar las inversiones productivas, la Ley prevé la constitución de un Fondo Fiduciario Público denominado PROGRAMA DE INVERSIONES ESTRATEGICAS cuyo objeto será invertir en sectores estratégicos para el Estado Nacional, fomentando la generación de empleo y políticas de desarrollo económico en pos de la sostenibilidad de nuestra economía.

A los efectos de instrumentar su fondeo se instruye al FGS-ANSES a invertir hasta la suma de cien mil millones de pesos, el equivalente a aproximadamente un 3% del Fondo. El comité ejecutivo de este Programa está integrado por el Ministerio de Economía, la ANSES, el Ministerio de Desarrollo Productivo y 4 miembros por el Congreso, dos diputados y dos senadores, representado a los dos bloques con mayor cantidad de integrantes de cada cámara.

Este instrumento se prevé agregue nuevas modalidades a los mecanismos que ya forman parte del inciso L) del FGS, introduciendo una representación más plural y federal, a la vez que se coordina la acción de inversión entre las carteras de Economía y Desarrollo Productivo, los principales responsables de velar por el desarrollo de la economía y que cuentan con instrumentos y programas complementarios para el impulso a sectores específicos.

En este marco, en julio de 2021 el FGS comienza nuevamente a invertir en Proyectos Productivos, orientando sus inversiones, una vez más, al sector energético. Estas inversiones han sido históricamente estratégicas para la economía del país por sus impactos en empleo y el sector externo, considerando que su puesta en marcha contribuye a desplazar importaciones de combustibles líquidos y GNL, más elevadas en emisiones de CO₂ y de mayor costo, a la vez que posibilitan el crecimiento a largo plazo promoviendo la oferta abundante de energía a costos competitivos.

En el segundo semestre de 2021 el FGS fue el principal inversor en el marco de 6 colocaciones de Obligaciones Negociables (ONs) dirigidas en un 100% al financiamiento de Proyectos Productivos elegibles al inciso L:

- i Proyectos de generación de energía: Genneia SA (construcción del parque solar Ullum III), Generación Eléctrica Mediterránea SA (construcción e instalación del cierre de ciclo en la planta térmica de Ezeiza).
- ii Proyectos de explotación de petróleo y gas por parte de YPF SA., Pan American Energy, Vista Oil & Gas y Compañía General de Combustibles SA en las cuencas neuquina, austral y del golfo de San Jorge.

Los 6 Proyectos implicaron un volumen de inversión total en torno a los USD 1.300 millones con ejecución entre 2021 y 2022, y se fi-

nanciaron en el mercado de capitales local con el FGS como inversor principal por aproximadamente USD 950 millones.

De acuerdo a la Ley de Obligaciones Negociables, los instrumentos deben establecer taxativamente el destino de los fondos, quedando el emisor obligado a aplicarlos al destino previsto. De no hacerlo se expone a una serie de sanciones que incluyen (i) la pérdida de todo beneficio impositivo contemplado en la Ley de Obligaciones Negociables (Art. 36 bis, Ley N° 23.576 y (ii) sanciones a directores y síndicos de la compañía que resultan ilimitada y solidariamente responsables por los perjuicios que la violación de las disposiciones de la Ley de Obligaciones Negociables produzca a los obligacionistas. Adicionalmente el FGS exigió una serie de cláusulas adicionales al estándar de este tipo de instrumentos incluyendo (i) restricciones para reasignar los fondos entre los destinos permitidos por la Ley, combinado con la aplicación de sobretasas por dilatar en el tiempo la ejecución de los proyectos, o (ii) la introducción de fideicomisos de administración que canalizan los fondos exclusivamente al proyecto destino.

Como resultado de este proceso de inversión, la participación del inciso L) paso del 1,5% a fines de junio de 2021 al 3% de la cartera a fines de diciembre de 2021, equivalente a un crecimiento neto de la cartera de proyectos productivos, es decir descontando el cobro de servicios de capital e interés en el mismo período, de USD 875 millones.

Comentarios finales

A partir de la sanción de la Ley de Defensa de los Activos se han fijado las condiciones para revitalizar las inversiones productivas y repotenciar al FGS en el cumplimiento de sus roles históricos. Focalizar en inversiones que promueven directa o indirectamente a sectores clave de la economía o que provean infraestructura crítica, permite que la economía consolide una estructura productiva más diversificada y modernizada, contribuyendo al crecimiento con inclusión social por vía de la generación de puestos de trabajo de calidad.

Disponer de recursos públicos como los que conforman el FGS para ordenar un flujo de financiamiento de largo plazo para inversiones productivas y de infraestructura resulta un elemento clave para combinar

con las políticas industriales orientada a la reconversión de la matriz productiva y la mejora de la competitividad de la economía.

El desafío de cara a los próximos años en la gestión del Fondo radica en encadenar una serie crítica de inversiones, de cuantioso volumen, rápida ejecución y direccionadas a los sectores de mayor potencial de nuestra economía de forma tal de reencauzar la senda de crecimiento que tanto necesitamos.

Referencias bibliográficas

- Beccaria, L., y Maurizio, R. (2018) Un análisis dinámico de los flujos de entrada a la formalidad en América Latina. *Revista de Economía Laboral*, 15(2), 8-56.
- Bernanke, B. S. (2018) The real effects of disrupted credit: Evidence from the Global Financial Crisis. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2018(2), 251-342.
- Carciofi, R., Carreras Mayer, P., y Rapetti, M. (2019) Presupuesto 2020: ajuste, endeudamiento y futuro incierto. Informe de Monitoreo y Evaluación. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/11/IMYE-ADE-Presupuesto-2020-ajuste-endeudamiento-y-futuro-incierto-Carciofi-Carreras-y-Rapetti-octubre-2019.pdf>
- Cetrángolo, O., y Grushka, C. O. (2004) Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. CEPAL.
- Colina, J. (2003) Las AFJP y las compañías de seguro de retiro en la Argentina. Un estudio comparativo. Nota técnica de discusión de pensiones, 02/2003, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Katz, S. (2009) Centro y periferia: la propagación de la crisis a las economías latinoamericanas. *Ensayos Económicos*, 5354, 117-163.
- Rapetti, M. (2018) Los desafíos macroeconómicos tras el acuerdo con el FMI. Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 208. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/08/208-DPP-ADE-Los-desaf%C3%ADos-macroecon%C3%B3micos-tras-el-acuerdo-con-el-FMI-Rapetti-julio-2018-vf.pdf>

Capítulo 9

Reforma e innovación de la seguridad social en América Latina: el caso de Argentina

Rodrigo Ruete y Roberto Arias

*En memoria de Sandra Rouget,
porque demostró que la innovación es inclusión.*

1. Introducción

Este ensayo tiene como finalidad analizar cómo los organismos de la seguridad social responden a los mandatos de innovación, agilidad e inteligencia a través de la aplicación de tecnologías de la información a la gestión, a partir del estudio del caso argentino. Seguir el desarrollo institucional de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con especial foco en la incorporación de nuevas tecnologías permitirá recorrer un camino crítico que puede servir de guía para otras instituciones de la región e identificar desafíos de gestión pen-

dientes relacionados con el futuro de la tecnología aplicada a los organismos de la seguridad social.

2. La Innovación para una mejor protección social

En estos momentos los Estados latinoamericanos se enfrentan a la necesidad de dar una mejor respuesta a la cobertura de las prestaciones de la seguridad social y de cara al futuro enfrentan demandas y expectativas crecientes sobre sus servicios, que pueden abordarse mediante el uso de herramientas como la inteligencia artificial, la integración de sistemas de distintas entidades gubernamentales, una adecuada gobernanza de datos, los perfiles biométricos, y la digitalización y automatización (AISS, 2016, 2019, 2020). Así se pueden construir administraciones realmente innovadoras en condiciones de enfrentar los desafíos de una sociedad cada vez más digital.

Como sostiene el último reporte regional de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS):

”La transformación digital en las Américas se aceleró y alcanzó un grado de madurez en el que las instituciones adoptaron estrategias de gobernanza digital, fortaleciendo su marco de gobernanza institucional. Las instituciones de la región no se contentaron con la prestación de servicios centrada en el usuario, sino que fueron más allá y empezaron a resaltar la importancia de una protección social centrada en las personas. La flexibilidad para introducir cambios utilizando tecnologías en procedimientos administrativos, así como de pago de prestaciones, ha sido un componente esencial en el desarrollo de la resiliencia institucional y la capacidad para garantizar la continuidad de los servicios. La gobernanza, la transparencia y la planificación estratégica siguieron calando en la región, permitiendo a las instituciones detectar más fácilmente los riesgos y desarrollar soluciones para atenuar sus consecuencias.” (AISS, 2023, p28)

Esta discusión es prioritaria para el debate sobre Innovación en el sector público, dado el peso que la seguridad social tiene sobre la economía de los países. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo, los países gastan en promedio 12,9% de su PIB en protección social (excluyendo salud), aunque si analizamos por escalas en los países de altos ingresos el promedio es de un 16,4%, el doble

como los países de ingresos medianos altos (que gastan 8 por ciento), seis veces más que los países de ingresos medianos bajos (2,5 por ciento) y 15 veces más tanto como los países de bajos ingresos (1,1 por ciento) (OIT, 2021).

Estas inversiones tienen un impacto directo en la calidad de vida de las personas. Porque la Seguridad Social es la capacidad del Estado de garantizar el acceso a una seguridad básica de ingreso a todas las personas y durante su ciclo de vida completo: desde el embarazo, durante la niñez y adolescencia, en la edad de trabajar y de retiro. En una mirada más acotada, los sistemas previsionales tienen como objetivos la protección del individuo, trabajador o ciudadano en la forma de “seguro” ante el riesgo de longevidad, la invalidez o la muerte. En un segundo plano, la garantía de un “ingreso diferido” a partir de la “suavización de consumo” de los trabajadores actuales para su etapa de retiro laboral. Pero mirando a la seguridad social en sus impactos macroeconómicos, aparece un tercer objetivo dado que es la principal herramienta que tienen los países para redistribuir el ingreso en economías desiguales. Los sistemas previsionales en el mundo pueden ser más o menos eficaces en satisfacer las demandas ciudadanas de modo total o parcial en estos tres objetivos (Barr y Diamond, 2006).

Según el último informe sobre la protección social en el mundo (2020-22) de OIT, a partir de 2020, sólo el 46,9 % de la población mundial estaba efectivamente cubierta por algún tipo de prestación de protección social. El 53,1 % de la población mundial, 4,1 mil millones de personas, quedaron totalmente desprotegidas. Detrás de este promedio mundial, existen desigualdades significativas entre y dentro de las regiones, con tasas de cobertura en Europa y Asia Central (83,9 %) y las Américas (64,3 %) por encima del promedio mundial, mientras que Asia y el Pacífico (44,1 %), los Estados Árabes (40 %) y África (17,4 %) tienen brechas de cobertura mucho más marcadas (OIT, 2021).

Según el mismo informe, si bien el COVID-19 provocó una respuesta política de protección social sin precedentes, también puso de manifiesto desigualdades profundamente arraigadas y brechas significativas en la cobertura. La recuperación socioeconómica de muchos países sigue siendo incierta poniendo en una encrucijada a la trayectoria de los sistemas de protección social.

Mientras existen demandas para alcanzar una protección social universal y la realización del derecho humano a la seguridad social para todos, los sistemas de seguridad social enfrentan desafíos y riesgos estructurales como el aumento en la expectativa de vida (longevidad), el desbalance demográfico que altera la relación activos-pasivos y la informalidad. Pero también aparecen nuevos desafíos en el futuro de la seguridad social ante una nueva organización del trabajo, que requiere una redefinición de la relación de dependencia, del trabajo autónomo y del trabajo por plataformas. Al mismo tiempo los sistemas de seguridad social se ven interpelados por la revolución industrial 4.0., el cambio tecnológico, los cambios en cadenas mundiales de suministro y el cambio climático (Bertranou, 2021).

Frente a estas demandas, es necesario desarrollar nuevas estrategias en las administraciones de previsión social y, como sostiene la Carta Iberoamericana de la Innovación para las administraciones públicas, los Estados no pueden ubicarse extramuros de la denominada Revolución 4.0 vinculadas a las tecnologías de la inteligencia artificial y la robótica. Estos avances obligan a los organismos públicos a renovar conceptos y paradigmas que incluso van más allá de la propia renovación tecnológica y exigen repensar, adaptar y transformar las políticas, los servicios, las arquitecturas institucionales y los planes de formación de los servidores públicos para conseguir una verdadera innovación en la gestión pública. La innovación basada en la tecnología de la información es entendida entonces como la necesidad que la Administración pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales, en especial en la relación entre Ciudadano-Administración para optimizar los mecanismos que logren satisfacer las necesidades de los ciudadanos (CLAD, 2020).

La propuesta de este trabajo es analizar la evolución institucional y tecnológica de la Administración Nacional de la Seguridad Social argentina (ANSES) en los últimos 30 años, período en el cual se produjo una transformación profunda en la cobertura y las prestaciones que ofrece el sistema argentino.

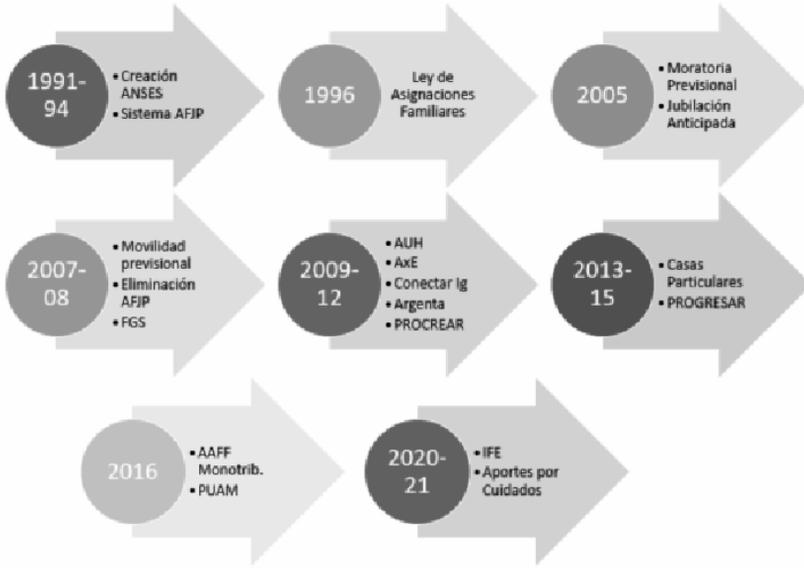
Reforma e innovación son dos poleas de cambio que se retroalimentan, muchas veces las reformas al sistema de seguridad social exigieron desarrollos tecnológicos y de procesos hacia adentro de las Administraciones para ser implementados. Pero también el propio avance de

las innovaciones de gestión, entendida como una nueva combinación de medios productivos y que puede conducir a nuevos bienes o calidad de bienes (Schumpeter, 1911), permitieron empujar reformas integrales de los sistemas previsionales.

Seguir el caso de ANSES nos permite observar los avances tecnológicos y la innovación del único caso de doble traspaso público-privado, al tener un primer cambio en el año 1993 cuando se crea un sistema mixto (donde conviven un sistema de reparto administrado por el Estado con uno de capitalización individual en manos a administradoras privadas -AFJP-) y que vuelve a hacerse sólo de reparto y estatal en el año 2008¹. Además, en su origen el ANSES (año 1991) nace de la fusión de Cajas Previsionales y de Asignaciones familiares diversas y luego recibe también durante la década de los 90 el traspaso de once sistemas previsionales provinciales (empleados públicos). En el año 2003 comienza a dar saltos de cobertura por medio de moratorias previsionales, que lleva a una cobertura jubilatoria casi universal en el año 2010 (cuando en 2003 era menos del 50%) y la implementación de programas de transferencia condicionadas que protegen niños, adolescentes y jóvenes. La fortaleza institucional y de gestión (entre lo cual se destaca su plataforma tecnológica) implicó que el ANSES también se hiciera cargo de programas que en otros países caen en otro tipo de organismos, como la becas a estudiantes universitarios (PROGRESAR), la entrega de computadoras a estudiantes secundarios (Conectar Igualdad) y la administración de créditos hipotecarios para una primera vivienda (PROCREAR). Durante la pandemia por COVID-19, el organismo también se hizo cargo de administrar distintas respuestas a cargo del Estado a la crisis económica y social que se desata, entre las cuales se destaca la implementación de un Ingreso Universal (el Ingreso Familiar de Emergencia). En el Diagrama 1 se presentan los hitos más importantes en la evolución de ANSES desde su creación hasta la actualidad.

¹ La estatización de los fondos previamente administrados por las AFJP, dio lugar a la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, también administrado por ANSES, el cual ayudó a financiar varias de las políticas que luego el propio organismo se hiciera cargo, como los créditos hipotecarios (PROCREAR) y los préstamos para consumo (ARGENTA).

Diagrama 1. Evolución de la seguridad social



Fuente: elaboración propia.

Todas estas medidas implican desafíos de gestión significativos que se lograron superar con una fuerte inversión en tecnología, con una clara orientación hacia la normalización y estandarización de procesos. A su vez, la creación de estas capacidades institucionales fueron las que permitieron superar desafíos cada vez más complejos, entre los que destaca la implementación durante la pandemia del COVID-19 del ciclo completo de selección de beneficiarios, liquidación y pago del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en un período muy corto y con alcance masivo (20% de la población del país).

El objetivo de este trabajo es recorrer un camino que tiene un doble movimiento, las mejoras hacia adentro de la ANSES que estuvieron motivadas por, pero a la vez posibilitaron, la ampliación de la cobertura hacia afuera del organismo. Para luego desarrollar cuales son los ejes en los que la innovación y el cambio tecnológico pueden sostener una proyección hacia un futuro de la seguridad social argentina con mayor cobertura, eficiente y calidad en los servicios. Esto nos llevará, como conclusión, a una matriz de innovaciones que podrán ser aplicadas en

otros organismos de seguridad social nacionales en la región, pero también de cajas provinciales y profesionales.

3. Tecnología e innovación en la seguridad social en Argentina (1991-2022)

3.1. Creación de ANSES y evolución de la plataforma de gestión

En el año 1991, el gobierno argentino toma la decisión de crear un único sistema de seguridad social nacional, absorbiendo los distintos institutos y cajas existentes en ese momento, creados por leyes especiales. Así, se crea el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) por Decreto N° 2284/91 bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), a través de la Secretaría de Seguridad Social. El SUSS tenía a su cargo la administración del régimen nacional de jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y desempleo. Pero también, absorbió las funciones del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), de las Cajas de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio (CASFEC), Personal de la Industria (CASFPI), Personal de la Estiba, Actividades Marítimas Fluviales y de la Industria Naval (CASFPEMAR) y de los sistemas de prestaciones para desempleados (Costa, Curcio y Grushka, 2014).

A partir de la necesidad de crear un organismo que administre el Sistema Único de la Seguridad Social, se dicta el Decreto N° 2741/91 que crea la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que deberá, entre otras funciones, administrar y controlar la recaudación de los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares y al Fondo Nacional de Empleo, así como la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de aquéllos.

La Administración Nacional de Seguridad Social se forma como un organismo descentralizado, en la órbita de la Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con facultades propias para su conducción administrativa y financiera independiente del Tesoro Nacional. Posteriormente. La función de recaudación luego

sería cedida a la Dirección General Impositiva, hoy denominada Administración Federal de Ingresos, por el Decreto N° 507/93.

3.2. Reforma y contrarreforma en el sistema previsional

En paralelo a la creación del SUSS, se produce una reforma de la seguridad social de enorme relevancia: con fecha 23 de setiembre de 1993, se promulga la Ley 24.241, que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que cubrirá las contingencias de vejez, invalidez y muerte y se integrará al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS).

Uno de los más importantes y significativos de los cambios que produce, es la privatización parcial de la administración del sistema previsional argentino, creando un sistema mixto conformado por:

- i) Un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado que se financiarán a través de un sistema de reparto, en adelante también Régimen de Reparto, y
- ii) Un régimen previsional basado en la capitalización individual, en adelante también Régimen de Capitalización.

Si bien cada aportante al sistema debería optar por uno de los sistemas, el esquema tiende a favorecer al régimen de capitalización debido que si la persona no optase al ingresar a su primer trabajo, sería “sorteada” de manera que fuera incorporada como afiliada a alguna de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Otra de las ventajas que se les otorgaba, es que una vez que la persona ingresaba al régimen de capitalización, no podía volver al Régimen de Reparto, puesto que no había libre elección, si podía migrar de una AFJP a otra².

Este esquema se mantuvo vigente por una década, hasta que en el año 2007, ante la falta de respuesta a los afiliados por parte del Régimen de Capitalización, el presidente Dr. Néstor Kirchner, promulgó la

² Por el contrario, en cualquier momento se podía pasar del régimen de reparto al de capitalización individual, en un futuro el beneficio jubilatorio contemplaría de forma distinta los aportes realizados en cada uno de los regímenes.

Ley 26.222 que modificaba la Ley N° 24.241, estableciendo la libre opción del Régimen Jubilatorio, que permitiría volver al Régimen de Reparto. Entre tanto los empleados en relación de dependencia como los autónomos podían optar por el Régimen de Reparto o el Régimen de Capitalización, con excepción de aquellos trabajadores comprendidos en alguno de los Regímenes Especiales. Para aquellos que tenían la posibilidad, existía un plazo de 90 días desde el inicio de la relación laboral/actividad autónoma para ejercer la opción. El trabajador que no ejerciera su opción por el sistema de capitalización tendría sus aportes destinados al sistema de reparto, pudiendo optar por cambiar de régimen una vez cada 5 años. A su vez, un trabajador afiliado al régimen de capitalización tenía la posibilidad de traspasarse de una AFJP a otra, hasta 2 veces por año calendario.

En el año 2008, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se promulga la Ley N° 26.425, eliminando el régimen de capitalización individual y disolviendo las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones y así quedando vigente hasta hoy el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que es régimen previsional público, solidario y de reparto.

El SIPA es administrado por la ANSES, quien tiene a su cargo:

- Ejecutar las políticas adoptadas por el Estado Nacional en materia de seguridad social, asegurando que la población beneficiaria de las mismas obtenga las prestaciones y los servicios regulados por las normas vigentes.
- Administrar con eficacia y responsabilidad social el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

En su trayectoria como organismo, la ANSES deberá llevar adelante todas las políticas que el Estado demande, poniéndose a la vanguardia de otros organismos estatales, incluyendo por supuesto el deber de asistir en la gestión y puesta al pago de los beneficios.

Un elemento central de la creación del sistema de capitalización es que implicó desarrollar e implementar un sistema que registrase los aportes individualizados de cada trabajador, el cual comenzó a funcionar en julio de 1994. Tales aportes a la vez se unificarían en la Contribución Única a la Seguridad Social (CUSS), simplificando

significativamente la tarea a las empresas empleadoras, que hasta ese momento debían usar distintos esquemas de pago: uno para aportes jubilatorios, otro para aportes al sistema de salud, otro para las cajas de asignaciones familiares, etc. La CUSS en un primer momento consistía en un formulario papel, pero rápidamente pasaría a ser un formulario electrónico. La administración del CUSS en forma continua desde julio de 1994 en adelante, ha permitido que ANSES disponga de la historia laboral de cada trabajador desde ese momento en adelante. En julio del año 2024, ya se podrán jubilar las primeras personas con toda su historial laboral (recordemos que en Argentina la cantidad mínima de años de aportes son 30 años) informatizada, lo cual permitiría entre otras cosas automatizar aún más el otorgamiento de prestaciones.

También es importante destacar, que una vez que el sistema vuelve a ser de reparto (en el año 2008), se mantiene y de hecho se mejora la informatización de las contribuciones individualizadas, generando información precisa y completa que le daría al organismo una gran flexibilidad en términos de gestión de los beneficios e incluso de análisis de posibles reformas al sistema. Este es un buen ejemplo de la idea que ya mencionamos y es central en este ensayo: la innovación en la gestión produce mejoras de eficiencia, pero también permite brindar nuevos servicios y prestaciones.

3.3. Transferencia de cajas provinciales a ANSES

En el artículo 125 de la Constitución Nacional Argentina, se expresa que: “Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.”³

En agosto de 1993, la Nación y las provincias suscribieron el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” (Pacto Fiscal II), que incluía:

³ Artículo agregado en la reforma constitucional del año 1994.

“Aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales —con exclusión de las de Profesionales que prevé el artículo 56 de la Ley N° 18.038 (t.o. 1980)— en el caso de las Provincias que adhieran al nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación, respetando los derechos adquiridos de los actuales jubilados y pensionados provinciales. Para el caso que con posterioridad a la fecha del presente alguna Provincia modificara su legislación en materia de jubilaciones y pensiones, el mayor costo que pudiera resultar de dichas modificaciones estará a cargo exclusivo de dicha Provincia. Esta transferencia se instrumentará a través de convenios particulares con cada jurisdicción provincial interesada, los que deberán suscribirse en un plazo de 90 días a partir de la sanción de la Ley Provincial respectiva.”

La transferencia de los sistemas previsionales era voluntario y optativo por parte de las provincias, aún de las que habían adherido al Pacto Federal. En la Tabla 1 se presentan los sistemas previsionales provinciales traspasados al Estado Nacional.

Tabla 1. Sistemas previsionales provinciales transferidos al Estado Nacional

Jurisdicción	Ley o decreto	Fecha de traspaso
CABA	DECRETO 82/1994	1/1/94
CATAMARCA	LEY 4785	1/7/94
SANTIAGO DEL ESTERO	LEY 6081	1/7/94
JUJUY	LEY 4903	1/1/96
MENDOZA	DNU 109/96 y 267/96	1/1/96
SAN JUAN	LEY 6861	1/1/96
SALTA	LEY 6818	1/1/96
LA RIOJA	LEY 6154	1/4/96
RIO NEGRO	LEY 2988	2/5/96
TUCUMAN	LEY 6772	1/8/96
SAN LUIS	LEY 5089	1/10/96

Las transferencias de las cajas provinciales a nación, implicó que adoptaran las normativas y disposiciones que regían para el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) por lo que, de ahora en adelante, las prestaciones serían tramitadas a través de la ANSES en función al dictado de la Ley 24.241.

En tanto, en ANSES se crea la Unidad de Control Previsional que tendrá como objeto la de auditar y resolver acerca de los beneficios en trámite o bien que se hubieren solicitado dentro del plazo que el mismo convenio dispone a efectos de que se le aplique las leyes previsionales provinciales, siempre que cumplieren obviamente con los requisitos.

Siguiendo entonces con la transferencia de las cajas de jubilaciones, a fin de que se entienda la complejidad administrativa y de gestión de la información que implican estos Convenios, detallamos alguno de los puntos relevantes, que fijaban derechos y obligaciones de las cajas con la ANSES y recíprocamente. Algunas cláusulas típicas que firmaron cada una de las provincias y el Estado Nacional fueron:

- La Provincia transfiere al Estado Nacional y éste acepta su Sistema de Previsión Social, regulado por las normas provinciales vigentes.
- El Estado Nacional toma a su cargo las obligaciones de pago a los beneficiarios de las jubilaciones y pensiones otorgadas y reconocidas en las condiciones fijadas por la normativa, comprometiéndose a respetar los derechos respectivos.
- Las obligaciones de pago a los beneficiarios de las jubilaciones y pensiones actuales y las que se reconozcan o concedan en el futuro incluyen a todos los regímenes, ordinarios o especiales, regulados por la legislación vigente, y los subsistentes de leyes previsionales ya derogadas, con excepción de las correspondientes a retiros y pensiones del personal Policial, que quedará sujeto a las estipulaciones específicas.
- La transmisión del Sistema de Previsión Social comporta y conlleva la delegación de la Provincia a favor de la Nación de la facultad para legislar en materia previsional, y el compromiso irrestricto de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango que admitan directa o indirectamente la organización de nuevos sistemas previsionales,

generales o especiales, en el territorio provincial, que afecten el objeto y contenido del convenio firmado por cada uno.

- En el nuevo régimen el Estado Nacional reconocerá como aportes para el cálculo de las nuevas prestaciones a los aportes efectuados al sistema previsional provincial regulado por la normativa vigente en su momento.
- A partir de la vigencia del Convenio de Transferencia, la Provincia ingresará al Estado Nacional, de acuerdo con la reglamentación de la Dirección General Impositiva (DGI) que resulte aplicable, los aportes personales y efectuará las contribuciones patronales obligatorias del personal que correspondan.
- La ANSES respetará los derechos adquiridos de los retirados y pensionados del Régimen de Retiros del Personal Policial Provincial y cumplirá las pautas de movilidad de las prestaciones otorgadas aplicando a tal efecto el sistema que rige en la Provincia al momento de la firma del convenio.
- La Provincia retendrá y transferirá al Estado Nacional los aportes personales y efectuará las contribuciones patronales obligatorias del personal comprendido en el Régimen de Retiros del Personal Policial Provincial, a partir de la vigencia del Convenio de Transferencia, de acuerdo a la legislación provincial, indicada en la cláusula octava. También se compromete a transferir los recursos requeridos por ajustes en las prestaciones derivados de recategorizaciones de cargos efectuadas con carácter general y parcial. La ANSES se reserva la facultad de efectuar la auditoría y control del padrón de activos y las partes rectificarán cualquier eventual error u omisión.

Estos son algunos de los puntos citados en los convenios firmados entre el Estado Nacional y las Provincias que reflejan el impacto de ambos sistemas. Tanto para la Provincia como para la ANSES representaron trabajos importantes para que la transferencia fuera de la mejor manera, igualmente todos los inconvenientes que se suscitaban posteriormente fueron resueltos entre ambos.

A la fecha, nos encontramos con provincias que aún no adhirieron a Nación, con lo cual los organismos previsionales provinciales que están en vigencia son:

- Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.
- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.
- Instituto de Previsión Social de Corrientes.
- Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos de la provincia de Chaco.
- Instituto de Seguridad Social de Chubut.
- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos.
- Caja de Previsión de Formosa.
- Instituto de Seguridad Social de La Pampa.
- Instituto de Previsión Social de Misiones.
- Instituto de Seguridad Social de la Provincia del Neuquén.
- Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe
- Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz
- Caja de Previsión Social de la Provincia de Tierra del Fuego.
- También existen 26 regímenes municipales.

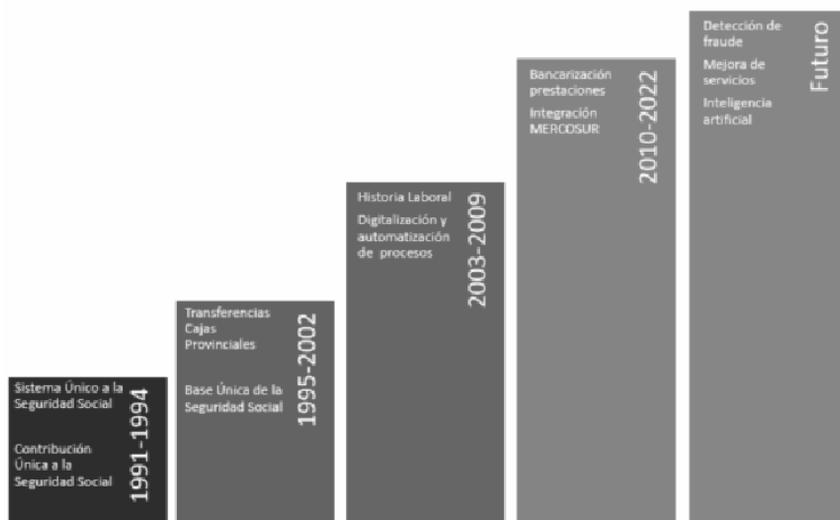
Asimismo, hay que mencionar la existencia de cajas previsionales para profesionales, agrupados en la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, integrada por 76 organismos de previsión y seguridad social para profesionales de todo el país. Estas Cajas, si bien mantienen su autonomía, se encuentran en constante coordinación con ANSES en aspectos referidos a intercambio de información y coordinación administrativa.

3.4. La construcción de un sistema integrado de liquidación y pagos

En esta sección detallaremos los aspectos más relevantes que hacen a la construcción gradual del sistema de gestión de ANSES, el cual

tiene como columna vertebral la construcción de un sistema integrado de liquidación y pagos de beneficios. En el Diagrama 2 se presentan los hitos más relevantes.

Diagrama 2. Evolución Sistemas de Gestión y de Información



Fuente: elaboración propia.

3.4.1. La Base Única de la Seguridad Social

Si bien en los papeles existía un Sistema Único de Seguridad Social, en la cual la CUSS jugaba un rol central (permitía un manejo ordenado e integrado de la información de los aportes), como resultado de la unificación y migración de información de las distintas cajas a la ANSES, se produjo por algunos años un criterio distinto a la hora de registrar los datos personales, de su historia laboral, las registraciones contables, cuáles eran los documentos que certifican dichos datos y de qué manera se resguardaban. Por este motivo, y a partir de un trabajo interdisciplinario de agentes de la ANSES, se decide la construcción de la Base Única de la Seguridad Social (BUSS) que se formalizó en octubre del año 1999 por la Resolución DE N° 414/99 .

La BUSS estará compuesta por entidades únicas, dato importante, porque tanto la información como el procedimiento corresponderá sólo a un objeto de gestión. En la Tabla 2 se presentan las distintas entidades que conforman la BUSS, así como el alcance de las mismas.

Tabla 2. Entidades de la Base Única de la Seguridad Social

Entidad	Alcance
Personas	Formada por todos los atributos propios de la persona, las múltiples identificaciones que tiene respecto de los beneficios de ANSES, incluyendo sus relaciones, sean estas naturales, sociales, o funcionales y la relación de la persona con los beneficios administrados por ANSES.
Historia laboral	Con la información de todos los antecedentes laborales que hacen a la trayectoria de las personas aportantes al Sistema Nacional de Seguridad Social.
Stock de beneficios	Encargada de resguardar la información y los procedimientos, origen de las devengaciones y ajustes producidos sobre los beneficios otorgados.
Cuenta corriente	Refleja todo lo sucedido por créditos y débitos, derivados del proceso de administración de cada uno de los beneficios, desde el punto de vista tanto del beneficiario como del agente pagador.

Aprobado este Modelo de Gestión, surgen distintas iniciativas tendientes a llevar a cabo el modelo propuesto, como se detalla a continuación.

Entidad Personas

Con la Resolución DE N° 520/99, se aprueba la creación de la Entidad Personas, bajo la denominación de Administración de Datos Personales (ADP), que basa su conformación en registros únicos, completos, fehacientes e inalterables de todos los datos que hacen a las personas, sus relaciones, sean naturales, sociales o funcionales como fuente insustituible de identificación.

La ADP se constituye en la base esencial en la gestión de las prestaciones. En esta base se dan de alta los datos identificatorios: CUIL (Clave única de identificación laboral), DNI (Documento Nacional de Identidad), nombre y apellido, fecha de nacimiento, sexo, edad, domicilio, fecha de radicación, nacionalidad, fecha de fallecimiento, entre otros. A partir de la decisión que toma la ANSES que la ADP sea la base única de personas, comienza con un trabajo de migración y decisión de datos a incorporar desde las distintas bases de personas de las distintas cajas a la nueva base ADP.

A partir de ello, se definen conjuntamente con todas las áreas normativas y sistémicas qué información podía dársele mayor grado de acreditación a partir de contar o no con la documentación en la ANSES. En función a esto, se define para cada dato qué documento o documentación acredita la validez del mismo y con qué fuente documental se puede modificar.

Así también, se promueven convenios con el RENAPER (Registro Nacional de las Personas) y los registros civiles provinciales para contar con el dato de fallecimiento. Dato que, hasta ese momento, llevaba tiempo el circuito administrativo para que ANSES tuviera registro y se continuaban pagando prestaciones por no conocer la fecha de fallecimiento⁴.

Fue fundamental y fortalecedor en la gestión de ANSES contar con una única base de personas, puesto que toda novedad que se produce se ingresa en esta base una sola vez. La información de ADP implica que se puedan otorgar o no prestaciones y servicios de la Seguridad Social y establecer junto con otras reglas futuras prestaciones o modificaciones en las mismas para alcanzar mayor y mejor cobertura.

Esta entidad Personas, constituida en ADP permitió generar información para que se puedan automatizar el otorgamiento de las prestaciones. Cuando nace un niño hoy en cualquier punto de la Argentina,

⁴ Luego del primer convenio con RENAPER, se estableció un circuito que una vez por semana, personal de ANSES concurría a las delegaciones de los registros para obtener un formulario que certificaba el fallecimiento de cada persona. Una vez obtenido dicho formulario, al regresar a la ANSES debía cargarlo en la base de ADP para que las prestaciones y servicios pudieran tomar conocimiento de esta información y así obrar en consecuencia. Más adelante se automatizará este proceso gracias al intercambio de información en línea entre ambos organismos. El registro oportuno y preciso del fallecimiento (o por la positiva, la supervivencia) es un trámite relevante en todo organismo previsional.

al registrarse en el registro civil, el RENAPER transmite en línea la información a la ANSES registrando así esta nueva persona y su relación con sus padres, pudiendo otorgarle el CUIL inmediatamente. Esta relación, más la información del ingreso del grupo familiar, permite otorgarle las asignaciones familiares en forma automática.⁵

Hay que reconocer que ANSES no es la encargada de la identificación y la documentación de las personas, ni la registración de sus relaciones, lo cual depende del RENAPER y los registros civiles provinciales. Sin embargo, ha gestionado con el fin de poder establecer reglas que permitan considerar la información a la hora del otorgamiento de las prestaciones y servicios que brinda. Este proceso de generación de información, de manera responsable, es lo que permite automatizar procesos.

Entidad Historial Laboral

Respecto de la Entidad Historia Laboral, el organismo unifica en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) toda la información de la historia laboral de las/los ciudadanos/as, y se nutre de distintas bases de datos para conformar la información.

Entre la información que se encuentra registrada, podemos citar:

- Relaciones laborales: Mediante el sistema Mi Simplificación, se registra en forma inmediata toda novedad respecto a las relaciones Empleador-Trabajador. Información de Alta Temprana / Baja Temprana, entre otros.
- Aportes y contribuciones: Mediante las declaraciones juradas presentadas por el empleador (AFIP - DDJJ Nominativas) y de acuerdo al Sistema de Cálculo de Obligaciones de la Seguridad Social (SICOSS), se informan los montos en concepto de Remuneraciones, Aportes y Contribuciones, entre otros conceptos (versión actual de la CUSS).
- Desempleo: desde el SIPA se puede consultar si tuvo o tiene una prestación de Desempleo.

⁵ Cuando se crea la AUH, la existencia de ADP le permitió a la ANSES implementar la consulta de enviar un mensaje de texto con su Documento Nacional de Identidad (DNI) y sexo y se le devolvía cuantos hijos estaban registrados para que pudieran conocer si la información estaba completa para que se le otorgará la Asignación. Si ANSES no hubiera unificado las distintas bases de personas en una sola y fijado requisitos y criterios específicos, no hubiera sido posible dar pronta respuesta a los potenciales beneficiarios ni implementar esta nueva prestación en forma rápida y eficiente.

- Registro Único de Beneficiarios (RUB): se puede visualizar si tiene o tuvo una prestación previsional indicando fecha de alta o baja.
- Historia Provincial: corresponde a la historia laboral de aquellos trabajadores de Provincias Transferidas al SIPA.
- U78: presentaciones de declaraciones juradas (DDJJ) anteriores a Julio de 1994.
- Información de la historia laboral de las provincias transferidas.
- Información de activos y pasivos de provincias no transferidas.
- Información de Efectores Sociales.
- Información sobre Casas particulares.
- Información proveniente del ENCOPE (Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal) que administra 255 talleres de producción industrial y agropecuaria que funcionan en 28 unidades penitenciarias federales.

La integración de todas estas bases de datos en un sistema único (el SIPA), permite al organismo contar con toda la información en línea necesaria para gestionar las distintas prestaciones de la seguridad social.

Entidad Cuenta Corriente y Entidad Stock de Beneficios

Ahora bien, tanto la Entidad Cuenta Corriente como la Entidad Stock de Beneficios no fueron concretadas aún tal como sí lo hicieron la Entidad Personas y la Entidad Historia Laboral, entendemos que se debe a la demanda permanente que tiene la ANSES de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Sería interesante que se pudiera avanzar en esas entidades faltantes, en virtud del impacto de acceso a la información y en la mejor opción a la hora de determinar prestaciones y definir los débitos y créditos en la cuenta de los beneficiarios, por ejemplo permitiendo compensaciones o simplificando otros procesos.

3.4.2. Digitalización de la gestión administrativa y la función de control

Un elemento central del proceso de innovación, fue la transformación digital del trabajo en las oficinas locales donde se atiende al pú-

blico y se resuelven los trámites (llamadas Udais). Esto se llevó a cabo mediante el SIDU (Sistema Integral de Udais), desarrollado en una primera instancia de modo local y luego migrando gradualmente a la versión web que hoy está vigente.

Este sistema permite llevar adelante la gestión administrativa y de atención de las oficinas del organismo. En él se encuentran reflejados los sectores de la oficina, permitiendo realizar el seguimiento de la gestión que se da en cada uno. Cuenta con la funcionalidad de ver cuántos ciudadanos están esperando ser atendidos, el tiempo del turno consignado vs el tiempo efectivamente atendido, tiempo de atención, posibilidad de asignar un número de atención y derivarlo a uno de los sectores indicando si es prioritario, y cualquier otra observación que el operador quiera dejar indicado. La gestión administrativa está orientada a la mesa de entrada, gestionar las resoluciones (dar las de alta, notificar), etc.

Este sistema vino a dar la posibilidad de dejar registrada las atenciones que se producen tanto espontáneas o turnadas. Desde allí se realizan las supervisiones a las prestaciones, contando listas de control que indican de cada expediente que debe contener el mismo o qué cosas debe visualizar a la hora de esta acción.

Se generaron modelos de notas para que la oficina tenga estandarizada la respuesta y permita facilitar su conformación como el contar con un lenguaje de comunicación claro para el ciudadano. El ciudadano es convocado a través de paneles a qué puesto debe acercarse para realizar su trámite. Está en poder del jefe, coordinadores o quien tenga la gestión a ese momento, adelantar una atención si estuviere justificado su cambio.

Por otro lado, siendo ANSES responsable del otorgamiento y puesta al pago de las prestaciones de la Seguridad Social, tiene dentro de este proceso, un sistema de control que usa una serie de herramientas e instrumentos que analizan los procesos de negocio para optimizarlo, prevenir y detectar el fraude.

Si bien el Control no se define como una entidad, si es un proceso que atraviesa todas las instancias de otorgamiento, registración y pago en la ANSES. Como las situaciones son diversas y las prestaciones tienen distintos requisitos, existe una Dirección General específica para el tratamiento de los controles necesarios para la gestión de la ANSES.

Esta área específica, que depende directamente de la Dirección Ejecutiva, se encarga de los controles de las liquidaciones, realiza controles detectivos y predictivos en la gestión integral de riesgos como así también el control de descuentos no obligatorios sobre los beneficiarios. Su trabajo es constante y se requiere estar permanentemente pensando nuevos desafíos en la mejora de los controles. En su rol de control, además de buscar la detección de situaciones de fraude, propone mejoras en los sistemas y normas para evitar futuras situaciones.

Para el cumplimiento de esta función esencial del organismo, se crea (Resolución 261/2018) un Comité de Gestión Integral de Riesgo, cuyo objeto será procurar un adecuado tratamiento de los riesgos existentes asociados a los procesos prestacionales del organismo. Este Comité está conformado por la Secretaría General, la Unidad Auditoría Interna, la Dirección General de Control Prestacional, la Dirección General de Prestaciones Descentralizadas, entre otras áreas. El Comité de Gestión Integral de Riesgo tiene la facultad de elaborar la metodología de gestión de riesgos y toda norma que permita optimizar los controles en los procesos.

3.4.3. El proceso de liquidación de prestaciones

ANSES ha recurrido sistemáticamente a mejorar el proceso de liquidación de sus prestaciones. La operatoria que hoy desarrolla el organismo está alcanzada por información que recibe del RENAPER, la AFIP, entre otros. Cuanto más sistematizada esté la información y hayan transcurrido los 30 (treinta) años de la vigencia de la CUSS, fecha que se estará cumpliendo el año que viene, más va a permitir que se generen las prestaciones con información de las bases y así evitando la verificación de la información por parte de personas humanas, lo cual agrega tiempo y costo al proceso.

ANSES ha desarrollado para cada política pública un sistema de ingreso de información y un sistema liquidador. Un buen ejemplo en tal sentido fue la implementación en el año 2006 del JAAP, un sistema permite gestionar en forma automática las altas de jubilaciones de trabajadores autónomos puros.

No olvidemos que, como producto de diversas políticas, muchos trabajadores no podían acceder a la jubilación, justamente por no poder

cumplir con los requisitos de edad y servicios y en base a esta realidad se deciden implementar moratorias previsionales, con un alcance masivo (lo que llegó a la universalidad de la cobertura previsional en el país, en un plazo corto).

Las personas debían contar con los requisitos de edad, más 60 años las mujeres y más de 65 años los hombres. Podrían contar con los 30 años de servicios o acceder a la moratoria previsional. El trámite en este caso, gracias al JAAP, se podría realizar a través de la web, las 24hs del día y no necesitaban concurrir a las oficinas de ANSES. Esto significó la posibilidad de jubilar a más de 1,3 millones de personas, que de no haberse logrado gestionar las reglas de negocio a través de este sistema, hubiera sido imposible que las oficinas de la ANSES resolvieran la carga de trabajo que requería jubilar a esa cantidad de personas.

Más adelante, durante la pandemia, se estableció el otorgamiento de todas las prestaciones a través de la atención virtual, conectando a los agentes que debieran concurrir a las oficinas a trabajar desde sus casas.

Tal como se lo ve, ANSES ha desarrollado un esquema de otorgamiento, liquidación y puesta al pago, a veces en tiempo record para poder implementar las políticas públicas que venían a cubrir las contingencias de la ciudadanía.

3.4.4. La bancarización y automatización de las transferencias.

En el año 2011 se promulga la Ley 26.704 que es de enorme importancia, ya que establece que todos los pagos que haga el Estado Nacional a beneficiarios (incluyendo prestaciones de la seguridad social) debe ser realizada mediante acreditación en una cuenta bancaria a nombre del titular. Los artículos en cuestión son tres:

ARTICULO 1º — Las remuneraciones en dinero debidas al trabajador, ya sea éste público o privado, ... , podrán pagarse mediante la acreditación en cuenta abierta a su nombre en entidad bancaria o en institución de ahorro oficial. (...)

ARTICULO 2º — Los haberes o prestaciones de la seguridad social que integran el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) como

aquellas comprendidas en el Sistema de Pensiones No Contributivas serán abonadas de acuerdo a lo prescrito en el artículo anterior.

ARTICULO 3º — Los beneficios correspondientes a planes o programas caracterizados como de ayuda social e implementados por el gobierno nacional serán abonados de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º de la presente.

Es de destacar que la ley en cuestión establece la *posibilidad* del pago en cuenta bancaria a trabajadores activos, pero tanto en el caso de jubilaciones y pensiones como de prestaciones de ayuda social, el Estado Nacional *está obligado* (ver subrayado) a utilizar cuentas bancarias. En función a lo dictado por esta ley, todos los beneficiarios de la Seguridad Social pasaron a contar con cuenta bancaria a nombre del titular y una tarjeta de débito para poder realizar las transacciones correspondientes, proceso que estuvo completo en 2013.

El pago bancario de las transferencias permite automatizar el ciclo completo de liquidación y pago, además de la mejora del servicio que implica para los beneficiarios e incluso las externalidades positivas que produce en términos de inclusión financiera. Sin dudas, el pago de todas las prestaciones de la seguridad social (contributivas y no contributivas) vía cuenta bancaria ha sido un factor preponderante para que hoy el 99% de la población adulta del país tenga una cuenta bancaria o de pago a su nombre.

Al aprobarse el procedimiento de pago de las prestaciones a cargo de ANSES (sean propias o de aquellas que se ponen al pago por cuenta y orden de terceros), mediante las Resoluciones 567/13 y 648/14 se establece que los agentes pagadores son responsables del control de supervivencia, debiendo rendir como impagos, los mensuales posteriores a la fecha de fallecimiento. Esto implicó una mejora para los beneficiarios que ya no tenían que acudir a una oficina de ANSES para realizar la “prueba de vida”, la entidad bancaria vía distintos procesos debía certificar la misma (por ejemplo, mediante el uso presencial de la tarjeta de débito).

En el año 2023, finalmente se aprobaría mediante la Ley 27.721, que los beneficiarios del SIPA y del sistema de Pensiones no contributivas quedan eximidos de la obligación de presentar la declaración jurada de supervivencia o fe de vida, así como cualquier trámite complementario a tal fin, quedando sin efecto toda demostración de

subsistencia a cargo del beneficiario como condición para el cobro de sus haberes y demás beneficios previsionales.

4. La agenda futura de transformaciones

Vivimos en una era digital, donde las transformaciones tecnológicas tienen un impacto creciente en las demandas y expectativas de los ciudadanos respecto a todos los servicios que reciben y experimentan. Los sistemas de seguridad social no están exentos a esta nueva realidad. Hace tiempo que las tecnologías de la información y las comunicaciones dejaron de ser una herramienta más de gestión para convertirse en un factor con la capacidad de transformar no sólo cómo se gestiona, sino también el alcance y definición de los servicios que se brindan. Esto lo hemos visto a lo largo de este documento, para el caso de la seguridad social en Argentina.

Dicho esto, en esta sección presentaremos los objetivos y algunas herramientas específicas de la aplicación de las TICs en los sistemas de seguridad social, focalizando el análisis en los procesos de gestión de los beneficios y con menos énfasis en el alcance y diseño de los mismos, si bien algo trataremos al respecto.

Como hemos visto hasta aquí, ANSES es un organismo que ha sido pionero en Argentina e incluso en la región en el uso de tecnologías de la información y algunos de los objetivos que mencionaremos están con un grado de cumplimiento alto ya en la actualidad. Por ello, el contenido de esta sección no debe verse como una guía para las transformaciones futuras de ANSES, sino más bien como ideas vinculadas a la innovación basada en la aplicación de tecnologías aplicable a todo organismo de seguridad social, tomando como referencia la experiencia de ANSES.

4.1. Objetivos

Si pensamos en los objetivos de la transformación digital de un organismo de la seguridad social, entendemos que son principalmente tres:

- i) Mejorar la calidad y eficiencia de los servicios: acceso más simple e inclusivo a la información y trámites ante el organismo, optimización en el uso de recursos, reducción al mínimo de errores, entre otros.
- ii) Mejorar el control y la transparencia: acceso a la información, registro adecuado de los procesos, prevención y detección de fraude, procesamiento y publicación de datos estadísticos de interés.
- iii) Mejorar la segmentación de los beneficios y los servicios: adecuar la gestión a los diversos perfiles de los beneficiarios y en lo posible personalizar los servicios y el alcance de los beneficios de acuerdo a los perfiles de cada ciudadano.

4.2. Herramientas

Para lograr estos objetivos, mencionaremos tres herramientas generales, las cuales a su vez se pueden llevar a cabo a través de distintos sistemas o tecnologías, que están hoy disponibles y que detallaremos a continuación. Algunas de estas herramientas son de aplicación transversal a todos los objetivos, mientras que otras tienen un uso más acotado.

4.2.1. Integración de la gestión de las prestaciones y los pagos

La columna vertebral de la gestión de la seguridad social apoyada en tecnologías de la información es la construcción de un sistema integrado de gestión lo cual implica tener un acceso inmediato a toda la información que el organismo posee de una determinada persona. A su vez, este sistema debe estar vinculado a un sistema de pagos electrónicos, lo cual habilita a que se pueda administrar a través del sistema el ciclo completo de gestión de un beneficio (que la mayoría de los cuales se traducen en una prestación dineraria). Algunas de las funcionalidades de un sistema integrado de gestión de las liquidaciones y pagos de beneficios son:

- i) Digitalización y atención remota: Un aspecto central es que toda la información y documentación vinculada con la gestión de los bene-

ficios debe estar digitalizada.⁶ Esto incluye la documentación que se genera en el presente así como administrar documentos antiguos.⁷ La digitalización es lo que permite que la gestión de cualquier trámite se pueda realizar en forma remota, lo que genera una mejora muy significativa en la calidad de los servicios y en que la seguridad social sea inclusiva. Otro aspecto central a digitalizar son todas las tareas vinculadas a las acciones de control y fiscalización que lleve a cabo el organismo, lo cual puede incluir desde acciones de inteligencia fiscal hasta inspecciones de terreno, lo cuales al hacerlas en formato electrónico las hacen mucho más eficientes y escalables.

- 2) **Automatización:** La digitalización también permite avanzar un paso más e ir hacia trámites automáticos, donde no interviene una persona humana en el proceso. La automatización, que se puede iniciar para trámites más simples e ir avanzando a casos más complejos, tiene enormes ventajas, entre los cuales podemos mencionar la reducción de errores, mayor eficiencia y capacidad de escalamiento en la cantidad de trámites procesados, y también la posibilidad de que la fuerza laboral del organismo pueda dedicarse a actividades de mayor valor agregado.
- 3) **Pagos electrónicos:** Lograr que el 100% de los pagos sean mediante el depósito a una cuenta bancaria tiene grandes beneficios de costos y mejor calidad del servicio. Además, dada la extensión de la seguridad social, también significa un impulso muy relevante a la inclusión financiera de la población, en particular de aquellas familias vulnerables que por tal condición recibirán un beneficio.

⁶ La Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la provincia de Córdoba, por ejemplo, anunció que había logrado en 2020 la digitalización total de su gestión (100% de sus trámites en formato digital).

⁷ Un desafío común para los sistemas de seguridad social es administrar los sistemas legados (o “legacy”), en los cuales se administra información necesaria para procesar todo tipo de trámites, pero utilizan tecnología antigua. Esto incluye la administración de documentos físicos, la cual deberán digitalizarse y administrarse a través de sistemas específicos de gestión de documentos. Como vimos, en el caso de ANSES, la digitalización de toda la información vinculada a la historia laboral comienza en julio de 1994 (cuando se crea la Contribución Única de la Seguridad Social, CUSS), con lo cual durante muchos años seguirán existiendo trámites que utilizan información previa que no está necesariamente digitalizada.

4.2.2. Intercambio de información con otros organismos gubernamentales

La posibilidad de simplificar y automatizar los trámites viene de la mano del intercambio de información con otros organismos estatales que administran información crítica. En aquellos países o regiones donde la recaudación de los aportes a la seguridad social es administrada por otro organismo (es el caso de Argentina, donde la recaudación de la seguridad social está a cargo de AFIP, la administración tributaria federal), el intercambio de la información comienza con tener el acceso a tales aportes, pero hay mucho más por hacer.

Un buen ejemplo es la posibilidad de acceder a los datos del registro de las personas (cuando existe algo de este tipo a nivel país). Si ese registro logra mantener actualizados los nacimientos y defunciones de las personas residentes en el país, acceder a esa información permite al sistema de seguridad social partir de una base firme de potenciales beneficiarios y evitar trámites engorrosos.⁸ Cuando esos registros de personas cuentan con datos biométricos de las mismas, se puede simplificar y mejorar la seguridad del acceso por parte de los ciudadanos a los servicios remotos.

Otro elemento muy necesario para mejorar la gestión de la seguridad social es tener información actualizada sobre los ingresos y la capacidad económica de los ciudadanos, potenciales beneficiarios del sistema. Las normas sobre secreto fiscal son variadas de un país a otros, pero en general tal información puede compartirse con otros organismos públicos en la medida en que tal acción sea necesaria para que el organismo que recibe la información pueda cumplir con su misión.

En Argentina, que tiene un registro de personas a nivel nacional, con una identificación tributaria única, uno de los elementos que más desafíos plantea es la construcción de los grupos familiares, más allá de la relación parental. Este es parte de la información que puede me-

⁸ Como vimos, en Argentina se fué eliminando gradualmente el trámite de “prueba de vida”, pero en todos los sistemas previsionales este trámite de algún modo se lleva a cabo, a fin de evitar la suspensión del cobro de un determinado beneficio. Si el organismo de la seguridad social puede acceder en forma inmediata a un registro centralizado de defunciones que administre el registro de personas, este trámite desaparece.

jorarse vía el intercambio de información con organismos que tienen ese dato más actualizado (por ejemplo, administradoras de servicios de salud).

4.2.3. Sistema de análisis y explotación de los datos

La seguridad social tiene una enorme cantidad de información sobre toda la población (aportantes al sistema y beneficiarios, efectivos o potenciales). Parte de esa información es obtenida por la propia gestión del sistema y también tendrá acceso a más información vía el intercambio de información con otros organismos gubernamentales.

Las tecnologías hoy disponibles para el análisis y explotación de la información (como son big data, minería de datos e inteligencia artificial, entre otros), permiten mejorar significativamente distintas funciones del organismos, así como brindar nuevas.

Algunas de las áreas que pueden ser impactadas muy positivamente en base a este análisis y explotación de datos son:

- 1) Modelos Actuariales: mantener modelos actuariales precisos y actualizados es una condición necesaria para poder evaluar la sostenibilidad del mediano y largo plazo de todo sistema de seguridad social, así como analizar el impacto de potenciales ampliaciones o reformas del sistema. Un correcto análisis de la información con que cuenta el organismo permite mejorar sustancialmente la calidad de estos modelos, en la medida en que se contará con los datos precisos sobre la estructura demográfica del país, así como del resto de la información necesaria para construir tales modelos (estructura del mercado laboral, evolución de parámetros demográficos, etc.).
- 2) Personalización de servicios y prestaciones: son pocas las experiencias aún que muestran el verdadero potencial del análisis de la información con que cuenta el sistema para personalizar los servicios o prestaciones que brinda el organismo.
 - i) Servicios: La experiencia del usuario y los centros de contacto que utilizan intensamente técnicas de análisis de datos se están convirtiendo en un estándar respecto a toda organización con contacto masivos con clientes o

usuarios. Usando tecnologías similares (que hoy están disponibles y son intensamente utilizadas), el sistema de seguridad social debe tener la capacidad para personalizar la forma de contactar a las personas, de gestionar sus prestaciones, de brindarles información, etc. en función del perfil del usuario. Recordemos que la población atendida por la seguridad social es el universo de personas residentes del país, con lo cual tiene la mayor heterogeneidad posible, en términos de edad, consumos culturales, situación socioeconómica, etc. Con más razón, la posibilidad de personalizar la experiencia de interacción con la seguridad social puede implicar mejoras muy significativas. Por ejemplo, los asistentes virtuales basados en técnicas de inteligencia artificial pueden cumplir un rol muy relevante. También a través del análisis de los datos es posible determinar proactivamente la demanda que debería tener un determinado beneficio, y así salir a buscar a las personas que no lo están recibiendo.

- ii) Prestaciones: un paso más adelante vinculado a la personalización, se refiere a que las propias prestaciones de la seguridad social se definan a partir de la utilización intensiva de los datos que tiene la seguridad social respecto a cada usuarios, posibilidad cierta a nivel tecnológico pero respecto a lo cual hay muy pocas experiencias.⁹ En este sentido, hay un desafío en relación a que las prestaciones de la seguridad social se las considera un derecho y están definidas en general por una ley. Además, están apoyadas en un principio igualitario donde las personas que están en la misma situación deben recibir la misma prestación. El desafío es entonces cómo lograr, respetando tal principio igualitario, que las prestaciones que recibe cada ciudadano se adapten mejor a las necesidades de cada uno de ellos.

⁹ Una experiencia sin dudas innovadora en este sentido, es la plataforma de “Bienestar a la Carta” implementada por la Caja de Compensaciones Familiares de Colombia (COMPENSAR), que utiliza big data y la inteligencia artificial para ofrecer “planes de bienestar” personalizados basados en un motor de recomendaciones que analiza el comportamiento de los usuarios y sus preferencias en un sentido muy amplio.

- 3) Prevención y detección del fraude: las técnicas de minería de datos e inteligencia artificial son muy útiles para detectar patrones vinculados al fraude al sistema, tanto en una faz preventiva como ya de detección de acciones concretas realizadas (control o auditoría).
- 4) Información estadística al ciudadano: el sistema de seguridad social tiene una obligación de transparencia que implica entre otras cosas brindar información amplia, precisa y oportuna a la sociedad sobre su propia gestión. Para lograr esto, es necesario poder organizar y procesar la información transaccional (la que surge de la gestión de los beneficios) de forma tal que tenga valor estadístico y de gestión.

4.3. Mapa de relaciones

Sin intenciones de ser exhaustivos, en el Tabla 3 se presentan a modo de síntesis los sistemas y tecnologías concretas que pueden aplicar los organismos de la seguridad social, vinculando a los objetivos y herramientas mencionados en esta sección.

Tabla 3. Herramientas, Objetivos y Tecnologías de la Seguridad Social

	Integración de gestión y pagos	Intercambio de información	Explotación de datos
Calidad de servicios	Digitalización de trámites. Gestión remota o no presencial. Automatización trámites Pago electrónico.	Simplificación de trámites (por ej. prueba de vida). Acceso biométrico a los servicios.	Asistentes virtuales. Detección temprana de potenciales beneficios. Modelos actuariales.
Control y transparencia	Digitalización acciones de control y fiscalización.	Cruces de datos para mejorar el control.	Prevención y detección de fraude. Gobierno abierto.
Segmentación		Acceso a datos de capacidad económica, situación laboral, etc.	Servicios personalizados. Prestaciones personalizadas.

Fuente: elaboración propia.

5. Reflexiones finales

La seguridad social representa un campo de acción fundamental para la aplicación y el estudio de las políticas públicas y para el desarrollo de la gobernabilidad e innovación pública en nuestra región. No solo porque impacta, en varios países latinoamericanos, sobre el 10% del PBI y en más de la mitad de los gastos de sus presupuestos. Es además una herramienta de transformación directa de la vida de los ciudadanos en una región que se caracteriza por su nivel de pobreza y desigualdad. La pandemia por el COVID 19 demostró la importancia de instrumentos de protección social para garantizar la subsistencia de amplios sectores de la población que puedan desplegarse en forma rápida y efectiva. Es por eso que las administraciones de seguridad social tienen un rol indiscutido en este contexto y requieren de estrategias innovadoras de gestión.

Hemos observado cómo las reformas e innovaciones en la seguridad social van de la mano en el desarrollo institucional de la misma. En el caso argentino, las reformas del sistema de seguridad se caracterizaron por tener un fuerte sostén en las capacidades de la ANSES, que fue creado como un organismo público destinado a competir con las administradoras privadas, para en un recorrido de 30 años concentrar todas las prestaciones jubilatorias y de asignaciones familiares, a partir de un recorrido caracterizado por una amplia expansión de la cobertura mediante la que se incorporaron millones de ciudadanos, hasta convertirse durante la pandemia en la institución capaz de sostener un subsidio a los trabajadores privados de forma directa (mediante el pago de parte de su salario por el programa ATP) y a todas las familias vulnerables mediante el Ingreso Familiar de Emergencia.

Para lograr este salto de cobertura la ANSES partió de una estrategia de unificación de bases de datos, con la creación de la Base Única de la Seguridad Social, donde tuvo especial importancia la administración de datos personales y el intercambio de información con otros organismos como el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

La normatización y estandarización de procesos y la incorporación de tecnologías permitieron la realización de trámites digitales, acortando los plazos de otorgamiento de los beneficios, con mejoras en la

transparencia de la asignación y estableciendo una nueva forma de vincularse con la ciudadanía. Fue esta estrategia la que posibilitó que ANSES pasará de liquidar un promedio de 5 millones de prestaciones mensuales en el año 2002 a más de 19,5 millones de prestaciones mensuales en 2023.

En este trabajo también nos propusimos, a partir de la experiencia de ANSES, presentar una agenda futura de transformaciones para las administraciones de la seguridad social, siguiendo las directrices de los organismos internacionales del sector y a partir del análisis de buenas prácticas en otros organismos (AISS, 2023)

Concluimos que, como objetivo de la transformación, es necesario mejorar la calidad y eficiencia de los servicios, para lograr un acceso más simple e inclusivo al organismo, optimizar el uso de recursos y reducir al mínimo los errores. En segundo lugar, siguiendo las recomendaciones de Gobierno Abierto, mejorar el control y la transparencia, a partir de la prevención y detección de fraude, además del procesamiento y la publicación de datos estadísticos de interés. En tercer lugar, una adecuada explotación de los datos, nos permitirá la mejora de la segmentación de los beneficios y los servicios con el fin de personalizar también las gestiones y segmentar el alcance de los beneficios de acuerdo a los perfiles de cada ciudadano.

Todas estas innovaciones son fundamentales para lograr la gobernanza ágil (López Azumendi, 2021) en los organismos de seguridad social en nuestra región latinoamericana. Cualquier reforma del sistema jubilatorio en el futuro tiene que enfocarse en la agilidad, porque como sostienen Barr y Diamond (2006), la implementación importa, cualquier reforma que exceda la capacidad de un país para implementarlo es un mal diseño de políticas. Una reforma eficaz requiere mucho más que un buen diseño; más bien, se basa en un trípode de capacidades: diseño de políticas, implementación política e implementación administrativa. Hoy las administraciones de la seguridad cuentan con inmensas posibilidades tecnológicas, es por eso que las próximas reformas podrán basarse en innovaciones que sostengan la inclusión de todos los latinoamericanos.

Referencias bibliográficas

- AISS. (2023) *Desarrollos y tendencias en la seguridad social – Américas*
- AISS. (2016) Gestión de los datos de seguridad social. Comisión Técnica de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS. (2019a). Aplicación de las tecnologías emergentes a la seguridad social. Comisión Técnica de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS. (2019b). Directrices de la AISS sobre las tecnologías de la información y de la comunicación (Edición revisada y aumentada). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS. (2020). Inteligencia artificial en la seguridad social: Antecedentes y experiencias (Análisis). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Barr, N., & Diamond, P. (2006). “The economics of pensions”. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15–39.
<http://www.jstor.org/stable/23607164>
- Bertranou, F. (2021). El futuro de la seguridad social en la pospandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual. *Revista De La Facultad De Derecho*, (52)
- CLAD (2020) *Carta Iberoamericana de Innovación en administraciones públicas*, Cartas Iberoamericanas, Caracas: CLAD.
- Costa, María Ignacia, Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014) “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)” En “Protecciones y desprotecciones (II): Problemas y debates de la seguridad social en Argentina (pp.17-66) Universidad Nacional de General Sarmiento, Editado por: Claudia Danani, Susana Hintze.
- López Azumendi, S. (2021). *Estados ágiles para la recuperación: Implicancias para los gobiernos de América Latina*. Caracas: CAF. Retrieved from: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1822>
- OIT - ILO (2021), “World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future”.
- Pando D., Poggi, E. (2020) *Datos masivos para la toma de decisiones públicas: aportes para un debate imprescindible*, en Oszlak Oscar (2020) *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0*, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Schumpeter, Joseph Alois (1911). *The theory of economic development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. New Brunswick-Londres: Transaction Publishers.

Sobre las autoras y los autores

Roberto Arias

Doctor en Economía (UNC), Master of Public Administration, (Columbia). Fue Director de Estudios de la Seguridad Social en ANSES y Secretario de Política Tributaria del Ministerio de Economía de la Nación (2019-2022).

Andres Cappa

Licenciado en Economía (UBA), maestrando en Economía Política (FLACSO). Profesor Adjunto en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y docente ad honorem en la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP).

Sergio Carpenter

Economista y Secretario del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional Guillermo Brown. Co- coordinador del GT CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.

Lisandro Cleri

Licenciado en Administración, egresado de la Universidad de Belgrano. Profesor titular de la cátedra “Cálculo Financiero” de la Universidad de Avellaneda, Buenos Aires, Argentina con más de 20 años de experiencia en el mercado financiero. Ejerce el cargo de Subdirector Ejecutivo de Operación del FGS, habiéndose desempeñado en diferentes instituciones, tanto públicas como privadas en su rol de experto en finanzas y mercado bursátil ocupando posiciones tales como: Titular de la Unidad de Gestión de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Argentina, Secretaría de Finanzas, Ministerio de Economía, Vicepresidente de Nuevo Chaco Bursátil, Director del Banco Hipotecario, Asesor de directorio de la Comisión Nacional de Valores, Jefe de mercado de Capitales de Nación Bursátil Sociedad de Bolsa, entre otros.

Vanesa D’Elia

Licenciada en Economía (UNR), Magister en Economía (UCEMA) y de Doctora en Economía (UCEMA). Especialista en Seguridad Social y en evaluación de impacto de Políticas Sociales sobre las que cuenta con numerosas publicaciones. Profesora de cursos de Econometría, Economía Laboral y Seguridad Social tanto en grado como posgrado en diferentes universidades argentinas. Desde 2006, funcionaria en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Actualmente, asesora en la Dirección Estudios de la Seguridad Social. Anteriormente, fue asesora del Ministro de Economía y asesora en la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado de la Nación Argen-

tina. También fue delegada argentina en negociaciones internacionales de Naciones Unidas y del G20.

Santiago Fraschina

Licenciado en Economía, recibido en la Universidad de Buenos Aires. Posee una Maestría en Sociología Económica (UNSAM) y es Mg. en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA). Es director de la carrera de Economía de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) e integrante de EPPA (Economía Política Para la Argentina).

Lucas Gobbo

Licenciado en Economía egresado de la UBA. Posgrado en Finanzas para el Desarrollo en la UNQ. Investigador en el Observatorio de Políticas Públicas de la UNDAV. Docente en Mercado de Capitales y Microeconomía 2 en la UNDAV. Actualmente se desempeña como Director de Planificación y Evaluación en la ANSES.

Itai Hagman

Licenciado en Economía (UBA), maestrando en Economía Política (FLACSO). Docente de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Avellaneda. Director del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP). Actualmente Diputado Nacional del Frente de Todos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Carlos Martínez

Licenciado en Economía, Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales y Doctorando en Economía. Docente de la Universidad Nacional Guillermo Brown y de la Cátedra de Economía de la Seguri-

dad Social de la Universidad de Buenos Aires. Investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento, con desarrollos en investigación, asistencia técnica a Organismos Internacionales y publicaciones sobre seguridad social.

Nuria Mendizábal

Licenciada en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Maestranda Economía Política con mención en Economía Argentina (FLACSO) y en Investigación en Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Área en Economía y Tecnología (FLACSO) y del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) de la Central de Trabajadorxs de la Argentina (CTA). Docente de la Diplomatura en Seguridad Social en la Universidad Nacional Guillermo Brown (UNAB). Coordinadora de área y docente en enseñanza media.

Rodrigo Ruete

Doctorando en Administración y Políticas Públicas (UNSAM). Master en Acción Política (UFV-URJC), dirige la Diplomatura en Seguridad Social de UNAB. Fue secretario general de ANSES (2009-2015) y subsecretario de relaciones institucionales del Ministerio de Economía de la Nación (2019-2022).

Sergio Ismael Soloaga Oroño

Licenciado en economía de la Universidad de Buenos Aires. Magister en economía de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Universidad Nacional de Avellaneda. Integrante del grupo de investigación del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda.

Nicolás Ezequiel Walovnik

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Economía en la Universidad Nacional de La Plata. Integrante del grupo de investigación del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda.

La Seguridad Social ha tenido, históricamente y en la actualidad, un rol preponderante en el devenir del bienestar del pueblo argentino. Es que esta se compone de numerosos instrumentos de política pública, que se han materializado gracias a la lucha popular, que tienen como objetivo buscar resolver las contingencias que surgen en las diversas etapas del ciclo de vida de las personas: la niñez y adolescencia, la adultez y la vejez. Ello motiva el abordaje del presente libro "Seguridad Social Argentina. Trayectorias, debates y horizontes previsionales" en donde se recopila un conjunto de trabajos realizados por profesionales e investigadores de las ciencias sociales. El objetivo de dichos trabajos es dar cuenta de las principales políticas públicas y de los rasgos estructurales que componen -mayoritariamente- una de sus vertientes, la previsional. Al hacerlo se descubre un presente que tiene inexorables determinaciones históricas. Se abordan cuestiones como, la cobertura, tanto horizontal como vertical, en donde destacan las políticas de moratoria previsional y los esquemas de reajuste de los haberes de las prestaciones, la movilidad previsional.

ISBN 978-987-47691-5-2

