

El rompecabezas de la seguridad social

Una guía para
entender hacia
dónde va nuestro
sistema jubilatorio

Juan Ignacio Balasini
Mara Ruiz Malec
Con prólogo
de Carlos Tomada



EDUNPAZ
Editorial Universitaria

EI
rompecabezas
de la seguridad
social

El rompecabezas de la seguridad social

Una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio

Juan Ignacio Balasini
Mara Ruiz Malec

Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación



Colección **Horizontes**

Balasini, Juan Ignacio

El rompecabezas de la seguridad social : una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio / Juan Ignacio Balasini ; Mara Ruiz Malec. - 1a ed. - José C. Paz: Edunpaz, 2019.

328 p. ; 20 x 14 cm. - (Horizontes I+D+i)

ISBN 978-987-4110-32-9

1. Administración Económica. 2. Seguridad Social. I. Ruiz Malec, Mara. II. Título.

CDD 330.82

1ª edición, julio de 2019

© 2019, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2019, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISBN: 978-987-4110-32-9

Universidad Nacional de José C. Paz

Rector: **Federico G. Thea**

Secretario General: **Darío Exequiel Kusinsky**

Director General de Gestión de la Información y Sistema de Bibliotecas: **Horacio Moreno**

Jefa de Departamento Editorial: **Bárbara Poey Sowerby**

Corrección de estilo: **María Laura Romero** y **Nora Ricaud**

Diseño de colección, arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**

Publicación electrónica - distribución gratuita



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

A Mariana, mi compañera de vida, por su apoyo
inagotable durante estos largos meses mientras íbamos
acomodando las piezas de este rompecabezas.

Juan

A Mariano, a mamá, a papá y a los y las trabajadoras de
ayer, de hoy y de mañana.

Mara

A Juani y Mara de 2048 y 2045, que si todo hubiese
seguido igual se estarían por jubilar.

Agradecimientos

Para empezar, a las y los compañeros y compañeras del Instituto de Trabajo y Economía donde la idea de este libro nació y fue madurando a lo largo de estos meses. Especialmente a Juan Manuel Telechea quien propuso la idea y contribuyó con sus análisis a algunos de los capítulos y a Ariel Lieutier que aportó valiosos comentarios y propuestas para darle orden a todo el material y corrigió los primeros borradores. A Beatriz Cappelletti y Cecilia Todesca Bocco por su colaboración con las gestiones para el prólogo. También a Juan Cuattromo, Director del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación; Pablo López y Cintia Gasparini, Director y Vicedirectora del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica; y al resto de las autoridades de la Universidad Nacional de José C. Paz por todo su apoyo y por hacer posible este proyecto. Por último, agradecer a Bárbara Poey por la ayuda y excelente predisposición en los trabajos de edición.

Índice

<i>Prólogo</i>	17
<hr/>	
<i>Introducción</i>	25
<hr/>	
<i>I. El punto de partida</i>	33
<hr/>	
<i>Capítulo 1. Algunos conceptos para empezar</i>	35
<hr/>	
1.1. ¿Por qué es importante la seguridad social?	37
1.2. Protección social, seguridad social y sistema previsional. ¿Qué es cada cosa?	42
1.3. ¿Por qué el Estado debe intervenir en la seguridad social?	46
1.4. Un breve marco normativo de la seguridad social	47
1.5. Tipos de sistemas de seguridad social	51

1.6. Tres dimensiones para analizar un sistema de seguridad social	55
1.7. El trilema de la seguridad social	57
1.8. ¿Cómo y quiénes financiamos la seguridad social?	60
<i>Capítulo 2. Una breve historia: de las moratorias a la llegada del macrismo</i>	65
<hr/>	
2.1. 2002-2015: del déficit al equilibrio	71
2.2. Las moratorias: diagnóstico y consecuencias	75
2.3. La situación financiera de ANSES en la transición de gobiernos	80
2.4. Los primeros pasos hacia la crisis “autoinfligida”	83
<i>II. Las políticas de Cambiemos</i>	87
<hr/>	
<i>Capítulo 3. Falsas promesas</i>	89
<hr/>	
3.1. El lobo vestido de cordero	91
3.2. Las propuestas sobre protección social	93
3.3. Las propuestas para adultos mayores	94
<i>Capítulo 4. La denominada “Reparación Histórica”</i>	97
<hr/>	
4.1. El origen	100
4.2. Los fallos: “Badaro I y II”, “Sánchez” y “Elliff”	101

4.3. La iniciativa del macrismo	104
4.4. El proyecto	105
4.5. El impacto sobre la seguridad social	109
4.6. Las tardías proyecciones de ANSES	111
4.7. Dos años después	113
4.8. El fallo “Blanco” y el aumento de la litigiosidad por la Reparación Histórica	116
4.9. Deconstruyendo la igualdad entre desiguales	119
<i>Capítulo 5. El desfinanciamiento de la seguridad social</i>	123
■	
5.1. Fondo del conurbano, federalismo y seguridad social	126
5.2. Aquella vieja receta de reducir los aportes y contribuciones	136
5.3. La reforma tributaria de 2017	152
5.4. Reconfigurando el mercado de trabajo, desfinanciando a la seguridad social	156
<i>Capítulo 6. El experimento del IVA personalizado</i>	159
■	
6.1. Dos de cada diez	165
6.2. ¿Una propina?	166
6.3 Sin actualizar, menos que una propina	168
6.4. La escasa relevancia presupuestaria	169

6.5. Un final anunciado	170
<i>Capítulo 7. La ampliación de la AUH a monotributistas y trabajadores de temporada ¿el único avance?</i>	173
■	
<i>Capítulo 8. ¿Por qué creció la seguridad social entre 2015 y 2017?</i>	183
■	
8.1. Un breve repaso por las políticas macristas	187
8.2. Los determinantes del crecimiento de la seguridad social	192
<i>III. El fracaso del programa económico y la receta ortodoxa</i>	197
■	
<i>Capítulo 9. Globos de ensayo amarillos</i>	199
■	
9.1. Reformulando la fórmula de Movilidad	201
9.2. La eliminación de pensiones por invalidez	219
9.3. Desarmando las asignaciones familiares	227
9.4. Pensión Universal para Adultos Mendigos	232
9.5. Cambiemos aumentos jubilatorios por préstamos	236
<i>Capítulo 10. Vamos a volver, al FMI</i>	241
■	
10.1. Las propuestas de ajuste de 2016	246
10.2. Las propuestas de ajuste de 2017	251

10.3. Y finalmente volvimos...	255
<i>Capítulo 11. Los límites a una reforma</i>	261
■	
11.1. ¿Incrementar la tasa de aportes y contribuciones?	271
11.2. ¿Incrementar los años de aportes?	272
11.3. ¿Incrementar la edad de jubilación?	279
11.4. ¿Reducir los haberes?	284
11.5. ¿Incorporar un pilar de capitalización voluntario?	286
11.6. El “bono demográfico”. ¿Qué es y hasta cuándo durará?	289
<i>Capítulo 12. Final abierto</i>	297
■	
<i>Anexos</i>	309
■	
<i>Bibliografía</i>	319
■	

Prólogo



Existe un consenso generalizado en las sociedades modernas respecto a la relación directa que existe entre un sistema de seguridad social y de protección social, y la matriz ideológica que preside un modelo de gobierno. Ello toda vez que el modelo de seguridad social define el modo en que una sociedad decide proteger a sus ciudadanos —en sentido amplio— frente a las contingencias o riesgos comunes por los que atravesamos todos los seres humanos a lo largo de nuestra vida. En definitiva, de manera clara y simple, evidencia cómo administramos las políticas públicas para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos para que el bienestar general se disemine al seno de la sociedad (llegue a la población que lo necesita). Los gobiernos neoliberales asumen que los derechos sociales son derechos créditos y, por lo tanto, entienden que son un gasto que debe reducirse para alcanzar el equilibrio fiscal. En este sentido la visión ortodoxa que los preside entiende que los derechos deben adecuarse a los recursos disponibles y no al revés; es decir, no es un objetivo del gobierno generar recursos para ampliar la base de derechos, sino que cada persona debe satisfacer sus propias necesidades dejando al

mercado arbitrar en dicho mecanismo, limitando las políticas públicas a poblaciones focalizadas.

Por el contrario, los gobiernos populares, convencidos de que solo es posible mantener la cohesión y la paz social garantizando un Estado de Bienestar, promueven políticas de ampliación de derechos, de inclusión social y de redistribución del ingreso. Así, las políticas de protección social, en general, y de seguridad social, en particular, se abordan desde el empoderamiento de la ciudadanía, concibiendo a la seguridad social como un derecho humano fundamental, como lo ha reconocido la declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

En este sentido, frente a la crisis estructural que sufrió la Argentina a finales del año 2001, tanto el gobierno de Néstor Kirchner, primero, y de Cristina Fernández de Kirchner, después, se apartaron de las recetas tradicionales que recomendaban ajuste y reducción del gasto social, para afrontarla con mayor inversión en políticas de generación de empleo e inclusión social, porque comprendimos que la mayor lección de la crisis del 2001 era revelarnos una implosión social que se estaba gestando desde hacía varias décadas, y que se agudizó en los años noventa con la implantación de un modelo de exclusión y pobreza.

Ese escenario de exclusión que signó la crisis, reveló la necesidad de articular capital, trabajo y protección social en las políticas públicas. Se recuperó el rol del Estado como promotor y garante de derechos impulsando un modelo de desarrollo económico con inclusión social, cuyo eje fue la centralidad en el trabajo, la generación de empleo de calidad y un sólido sistema de protección social, apostando a la industria nacional y al consumo interno. La recuperación del empleo y la recaudación tributaria reactivaron un círculo virtuoso donde la

recomposición del ingreso llevaba a más consumo y más aumento de la capacidad productiva.

Este cambio fue posible porque rompimos el paradigma del individualismo en el entramado social, reemplazando la responsabilidad y el bienestar individual por la responsabilidad colectiva y el bienestar general como premisas de las políticas públicas, recuperando los valores de la solidaridad y la justicia distributiva y, con ello, la participación de todos los habitantes en el crecimiento económico.

Dicho esto, el libro que tengo el honor de presentar no puede ser más oportuno.

Transita, con criterio técnico, pero también con claridad política, el conjunto de políticas públicas impulsadas por los 12 años de gobierno popular que llevó a la cima a una ciudadanía empoderada como sujeto de derecho y los claroscuros de las políticas macristas, poniendo en evidencia el fracaso de sus políticas públicas desde una doble dimensión: ideológica, basada en la ortodoxia economicista de recortar derechos para alcanzar el equilibrio fiscal, con el único sustento del mercado como entidad capaz de generar y repartir riqueza por sí solo, y el fracaso por la torpeza y la ignorancia en la planificación y diseño de las políticas públicas, que culminaron con el llamado al FMI.

Aborda con claridad el sinceramiento que presidió las políticas de seguridad social del gobierno popular, en tanto reconoció que la seguridad social se financia no solo con aportes y contribuciones de los trabajadores formales sino también con impuestos generales que paga toda la sociedad. Ello permitió extender –con un enfoque de derechos– la cobertura previsional logrando que más del 95% de los adultos mayores tengan acceso a la jubilación o pensión.

Estas políticas que se implementaron a partir de las moratorias pretendían conjurar las consecuencias del trabajo informal y asumir, colectivamente, los efectos del desempleo que las políticas neoliberales generaron durante décadas en la población más vulnerable de trabajadores, con un fuerte impacto en cuestión de género.

En el plano de la protección social, también con una perspectiva de género y de protección a la infancia desde un enfoque de derechos, se implementaron la Asignación Universal por Hijo y la asignación universal para las mujeres embarazadas.

Analiza la recuperación de la administración estatal del régimen previsional privatizado en la década del noventa y la política de incremento de haberes a través de la ley de movilidad, consolidando un régimen público y distributivo con garantía de sustentabilidad, poniendo en evidencia que todas las críticas que en su momento se hicieron eran falaces: tarde o temprano el Estado termina asumiendo la necesidad de proveer ingresos a poblaciones vulnerables, siendo los adultos mayores más vulnerables aún.

La entonces Presidenta Cristina Fernández de Kirchner no se quedó con el concepto clásico de la seguridad social, propia de una era industrial. Visionariamente se anticipó al ampliar las políticas públicas hacia una inclusión social de todos los seres humanos, lo que permitió combatir las crisis; hoy todos los organismos internacionales reconocen que sin protección social no hay paz ni cohesión social. A partir de 2016, las políticas públicas sufrirán un giro hacia el recorte de derechos. Los autores abordan la matriz ideológica del macrismo en materia de seguridad social, cuyo hito fue la pretenciosa Reparación Histórica, que culminó en la crónica de una muerte anunciada.

Los autores recorren cada una de estas políticas demostrando cómo, con un claro sesgo anti popular e intentando convencer a la población

de la pesada herencia producto de las moratorias, la AUH y demás políticas públicas, el gobierno de Mauricio Macri instaló la grieta entre jubilados de primera y de segunda clase.

Así, con una fuerte campaña vestida de marketing y despojada de criterios de justicia y sustentabilidad, se lanzó el programa de Reparación Histórica. Detrás de dicho programa, el objetivo era desarticular el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, lo que puso en vilo el futuro mismo de la sostenibilidad financiera de la seguridad social, abriendo las puertas para colocar en la agenda pública la necesidad de una reforma previsional que solo podría derivar en el debate de temas tan sensibles como la edad jubilatoria, la cantidad mínima de años de aportes, la regla de actualización de los haberes y la reducción de derechos.

Finalmente, las distintas medidas adoptadas por el gobierno actual se conjugaron para acrecentar el desfinanciamiento de la seguridad social. Recetas viejas y ortodoxas, déficit fiscal, desempleo y malestar social.

El año 2019 nos encuentra a los argentinos en el dilema de decidir no solo qué modelo de país queremos, sino también, y fundamentalmente, de decidir si alcanzamos juntos el bienestar general o si nos abandonamos a la suerte individual que cada uno de nosotros pueda alcanzar en la vida.

Las páginas de este libro son, sin lugar a dudas, una guía para repensar cuál de los dos lados elegimos para el futuro de nuestra sociedad.

Carlos Tomada
Ex ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad
Social de la Nación 2003-2015

Introducción



No sería justo comenzar esta compleja historia sin conocer al menos algunos trazos de su pasado. Pero ¿por dónde empezar? Sin remontarnos a comienzos del siglo pasado, cuando se gestaron los primeros sistemas previsionales, podríamos acercarnos un poco más en el tiempo y pensar que esta historia tiene varias precuelas. Por ejemplo: finales de 1993, una mañana de julio de 2001, noviembre de 2005 o septiembre de 2009. Las dos primeras marcan el inicio y el fin de lo que sería la peor década para los adultos mayores. En cambio, los otros episodios conforman hitos de un cambio de época que marcó un abrupto giro hacia la ampliación de derechos sociales.

En octubre de 1993 se aprobaba la reforma previsional del menemismo que, entre otras cosas, implicó un endurecimiento de los requisitos de acceso al derecho a una jubilación. En aquellos años de estabilidad económica luego de la crisis hiperinflacionaria del alfonsinismo, esta reforma sería uno de los hitos del modelo neoliberal. Y fue en buena medida gracias a ella que comenzamos el siglo XXI con solo 1 de cada 2 adultos mayores con cobertura jubilatoria. Pero este sería tan solo el primer capítulo de aquel triste y doloroso derrotero.

Durante el ocaso del gobierno de la Alianza, el 23 de julio de 2001 se firmaba el Decreto N° 926 que, entre otros ajustes, establecía un recorte del 13% a los (pocos) adultos mayores que eran jubilados y jubiladas. Este decreto se daba en el contexto del objetivo de “déficit cero” que había establecido el Fondo Monetario Internacional (FMI) unos meses atrás. Dieciocho años después, el gobierno de Mauricio Macri volvería a acordar en medio de una profunda crisis económica un programa de ayuda financiera con el Fondo. Viendo al futuro repetir el pasado, este nuevo acuerdo también requeriría del cumplimiento del “déficit cero” en las cuentas públicas.

Y la espiral de ajustes ortodoxos derivó en la crisis de 2001, en la que los adultos mayores sufrieron sus consecuencias más que cualquier otro segmento de la población. Por enfrentar condiciones de acceso a la jubilación muy estrictas. Por contar con haberes jubilatorios aniquilados primero por el ajuste del 13% y luego por el brote inflacionario de la salida de la convertibilidad. Por sufrir el peregrinaje burocrático de un PAMI desguazado. Por haber visto cómo les cerraban en la cara las puertas del empleo, ya que aun sin fuerzas para seguir trabajando, pero con la necesidad de complementar la exigua jubilación, el ejército de reserva de los jóvenes (y no tan jóvenes) desempleados los transformaba en mano de obra obsoleta.

Aquel dramático episodio fue el de la mayor crisis política, económica y social que vivió la Argentina hasta entonces, y nos dejó al menos una enseñanza: los programas de ajuste solo retroalimentan el proceso de destrucción del tejido social, recortando derechos y aniquilando la capacidad de consumo de las mayorías populares.

Esa enseñanza derivó en convicción política y fue una de las que signaron el giro que se produjo durante los tres gobiernos kirchneristas.

Es en esta etapa en la que encontramos las precuelas restantes: las primeras moratorias para acceder a la jubilación a fines de 2005 y la aprobación de la movilidad jubilatoria en 2009.

En un claro contraste con el menemismo, la primera de estas reformas se enfocó en incorporar a millones de nuevos y nuevas jubilados y jubiladas como titulares de derecho. De esta forma se marcaba un giro de 180 grados con la reforma de 1994 que buscó limitar el acceso a la jubilación. Por otro lado, en contraste con el ajuste del 13% a jubilados y pensionados de 2001, la ley de movilidad jubilatoria implicaba una recomposición automática dos veces por año, que en la práctica más que compensó la pérdida de poder adquisitivo generada por la inflación.

Sin embargo, durante esta etapa se fueron generando algunas tensiones producto de decisiones políticas que buscaban compensar de forma desigual a los adultos mayores, en favor de quienes no contaban con una jubilación o bien percibían la mínima. Estas demandas terminaron por derivar en la justicia y en la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner comenzaron a contar con fallos judiciales a favor.

Podríamos pensar este último episodio como el punto de partida de la historia que vamos a contar.

En diciembre de 2015 asumía por primera vez desde la vuelta a la democracia un gobierno que era la flor y nata de los poderes concentrados tradicionales de la Argentina. Conservadurismo político y liberalismo económico serían los signos del gobierno naciente. La vieja ortodoxia se disfrazaba de “derecha cool” para llegar al poder.

Durante la campaña electoral y en los primeros meses de gestión las jubilaciones y el resto de los componentes de la “seguridad social” no

fueron temas relevantes en la agenda pública. Más allá de la matriz ideológica con la que el macrismo llegó al poder, no parecía estar en los planes inmediatos una suerte de borrón y cuenta nueva o un nuevo proceso de contrarreformas que nos regresaran a la década de 1990.

Un primer cambio se iba a producir a mediados de 2016. En ese momento el macrismo tomaba como bandera aquellos fallos y demandas judiciales de algunos jubilados y jubiladas para impulsar una ley que iba a implicar un cambio radical en el sistema jubilatorio. Bajo el pretencioso nombre de “Reparación Histórica”, se impulsaba un proyecto que iba a involucrar múltiples cambios y abriría la puerta a una reconfiguración del sistema jubilatorio.

El kirchnerismo buscó mejorar la situación de los adultos mayores que se encontraban en una peor situación, pero procurando que esas políticas no afectaran la sostenibilidad del sistema. Con la “Reparación Histórica” el macrismo buscó mejorar la situación de los jubilados que cobraban por encima de la mínima sin prestar demasiada atención a los efectos que esto podía tener sobre la sostenibilidad del sistema previsional.

Un aumento del gasto en jubilaciones y pensiones enfocado en los adultos mayores con haberes más elevados. Una reducción de los ingresos del sistema jubilatorio, primero por un fallo de la Corte Suprema en las últimas semanas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, luego por las reformas tributarias macristas bajo la tesis ortodoxa de “ganar competitividad bajando la presión tributaria”. El gobierno de Mauricio Macri conducía el sistema de seguridad social hacia una crisis autoinfligida por sus propias políticas.

Y cuando el sistema comenzó a entrar en tensión por el desequilibrio entre gastos e ingresos, las políticas ortodoxas vinieron al auxilio.

Menos derechos, menos jubilaciones, menos consumo, menos recaudación, mayor desequilibrio. El círculo vicioso de ajustes de la década del noventa volvía veinte años después. Los jubilados habían vivido demasiado bien.

En la ley de “Reparación Histórica” el macrismo estableció que antes del final de su mandato iba a impulsar una reforma jubilatoria. Tres años después no hubo anuncios oficiales que arrojen algo de luz sobre los objetivos de la reforma. ¿Una nueva privatización? ¿Un aumento de los años mínimos de aportes? ¿Un aumento en la edad jubilatoria? Frente al total hermetismo que gira alrededor de este desenlace todo es posible.

A lo largo de este libro iremos recorriendo la breve, pero densa y compleja historia que el gobierno de Mauricio Macri trazó sobre la seguridad social en general y el sistema jubilatorio en particular.

¿Es posible entender la “Reparación Histórica”, el ajuste en la movilidad jubilatoria, la implementación de la devolución del IVA a jubilados y titulares de la AUH o los préstamos a tasas usureras para financiar el consumo de los adultos mayores como piezas de un mismo rompecabezas? ¿Existe un único propósito detrás de todas estas iniciativas? ¿Cuáles tuvieron un impacto real y cuáles solo quedaron en anuncios grandilocuentes? ¿Hasta qué punto estas y otras iniciativas fueron movimientos erráticos producto de la ausencia de una política integral sobre las jubilaciones y asignaciones familiares? Si el macrismo quería regresar al paradigma ortodoxo de la década del noventa, ¿por qué impulsar una mejora de haberes con la “Reparación Histórica? ¿Cuál era realmente el sentido, y las consecuencias, de esta política? ¿Cuáles son los márgenes para una nueva reforma jubilatoria? ¿Es necesario aumentar la edad jubilatoria o la cantidad

mínima de años de aportes en Argentina? ¿Qué es el “bono demográfico” y en qué año finaliza? Estas son solo algunas de las preguntas a las que buscamos respuesta en este libro.

Para eso vamos a indagar acerca de cómo se conforma el sistema de protección social, qué objetivos persigue y cuáles son los aspectos relevantes que debemos tener en cuenta para analizar su desempeño. También será importante evaluar cuál fue el punto de partida en diciembre de 2015, aspecto sobre el cual no son escasos los debates. Luego revisaremos, una por una, las medidas aplicadas: la reducción de aportes y contribuciones, la ampliación de la asignación por hijo a monotributistas, la reforma de la ley de movilidad, el IVA personalizado a jubilados, pensionados y titulares de AUH, la “Reparación Histórica”, entre otras.

El libro recupera toda esta historia desenredando la compleja madeja de políticas macristas entre 2016 y mediados de 2019 bajo una misma clave de lectura. Pretende ser ameno y dinámico, sin perder rigor técnico ni desestimar la economía política en torno a estos cambios, para que cada lector pueda preguntarse en base a datos y análisis en profundidad ¿hacia dónde van las jubilaciones? El final de esta historia, por ahora, está abierto.

I. El punto de partida

*1. Algunos
conceptos
para empezar*



*Profesor Frink —Esto es un cuadrado ordinario.
Jefe Gorgory —Oye, oye despacio cerebritito.*

1.1. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA SEGURIDAD SOCIAL?

Toda sociedad más temprano que tarde debe enfrentarse y resolver un dilema básico: ¿cómo podemos brindar cobertura a la mayoría de los integrantes ante un amplio y heterogéneo conjunto de riesgos? Algunos ciertamente azarosos, como la enfermedad o la pérdida del trabajo y otros absolutamente inevitables, como la vejez. Todas esas preguntas son las que intentan resolverse por medio de la seguridad social. Como se imaginarán, cada sociedad encuentra diferentes respuestas a estos dilemas, y esas respuestas se construyen y deconstruyen en el devenir histórico conforme los acuerdos sociales y el balance de poder dentro de la sociedad se van modificando. Si bien durante la etapa colonial existían algunos esquemas de protección social limitados, a comienzos del siglo XIX, en la transición entre la colonia y el surgimiento de la nación, todas estas preguntas encontraban su respuesta

dentro de cada familia, en el poder eclesiástico y en lo que se conocían como las “sociedades de beneficencia”.¹

Un siglo más tarde el paradigma de la seguridad social comenzaría a madurar y organizarse en torno al trabajo asalariado. El surgimiento de los primeros sindicatos y las ideas provenientes de Europa serían los catalizadores de esta evolución en Argentina y otros países de la región. El primer grupo de trabajadores que conquistaron el derecho a la jubilación fueron los empleados de ferrocarriles en 1915, luego de una huelga de maquinistas. Siguieron a este gremio los empleados de servicios públicos (1921), bancarios (1929) y periodistas (1939). Entre 1904 y 1944 la cantidad de trabajadores cubiertos por este derecho pasó de 24.000 a 428.000. Sin embargo, aún se estaba muy lejos de contar con un sistema articulado y regido por el principio de universalidad (La Ruffa, Gaya, Carpenter y Martínez, 2019). El peronismo terminó por consolidar y organizar este nuevo consenso sobre el derecho previsional que con matices, avances y retrocesos perdura hoy en día. “El trabajo dignifica”. Una frase que en gran medida condensa estos acuerdos sociales al entender al trabajo como fuente no solo de ingresos, sino también de cobertura sobre diversos derechos, como el acceso a servicios de salud, una jubilación digna, subsidios por hijo o hija, entre otros. El trabajo como fuente de dignidad para el trabajador y su familia.

¿Por qué creemos tan importante hablar de seguridad social y del sistema jubilatorio? Porque es a través de estos sistemas que una

1. Se ofrecían pensiones vitalicias por parte del Rey de España a algunos funcionarios militares, civiles y eclesiásticos (La Ruffa et al, 2019). Este esquema de pensiones vitalicias otorgadas “por la gracia de los funcionarios” sobreviviría a la etapa colonial hasta llegar a la actualidad.

sociedad define de qué manera se garantizarán los derechos básicos y el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y de los adultos mayores, qué cobertura se les otorgará, con qué tipo de prestaciones, de qué forma y con qué acuerdos distributivos se financiará.

Cada gobierno y cada ciclo político sintetizan una forma de dar respuesta a todas estas preguntas. Los gobiernos populares promueven políticas públicas de ampliación de derechos sociales y arreglos distributivos que buscan financiar de forma progresiva esos avances. En cambio, los gobiernos ortodoxos o conservadores avanzan en el sentido contrario: acotando el dominio de los derechos sociales y replanteando los arreglos distributivos amparándose en una ficción meritocrática en la cual solo tienen derechos los que más se esfuerzan y demuestran ser más productivos. Sin lugar para los débiles, bajo los gobiernos ortodoxos el trabajador informal es un ventajero que decide estar “en negro” para no hacer aportes y el pobre lo es porque no quiere trabajar (porque en este país no trabaja el que no quiere). Los lugares comunes de la derecha siempre ponen la carga de la prueba sobre los trabajadores y desocupados, mientras los empresarios y grupos económicos concentrados gozan de “presunción de inocencia”.

Volviendo a los gobiernos y los ciclos políticos, la llegada del macrismo fue punto de inflexión en el balance de poder, a la vez que, como era de esperar, comenzó a interpelar el consenso social vigente sobre la seguridad social y el sistema previsional. A quiénes se debe cubrir, de qué manera y con qué financiamiento. El acuerdo distributivo que el kirchnerismo había dado para sintetizar estas tres preguntas comenzó a ser revisado.

¿Por qué debemos dar una jubilación a quien nunca trabajó? ¿Por qué mantener una regla de actualización de las jubilaciones y asig-

naciones familiares que generaba aumentos por encima de la inflación? ¿Conviene mantener la edad jubilatoria si las personas están en condiciones de seguir trabajando? Estos son solo algunos de los planteos con los que el macrismo comenzó a erosionar las bases del consenso social que los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner habían construido en torno a la seguridad social y el sistema previsional.

Pero en verdad el planteo era más profundo. La tesis macrista afirmaba que habíamos vivido durante muchos años bajo una mentira, un nivel de vida que no nos correspondía y que era ciertamente una ilusión que en algún momento debía finalizar. No se podía estar eternamente optando por los atajos que nos llevaban a una buena vida sin tener en cuenta las consecuencias. “Le hicieron creer a un empleado medio que podía comprarse celulares y viajar al exterior”, decía Javier González Fraga, uno de los economistas del macrismo en mayo de 2016. “¿Cuántas veces en nuestra historia elegimos el camino del atajo y siempre terminamos pagando las consecuencias? [...] Todos entendimos las consecuencias de no cambiar, de seguir tapando agujeros sin enfrentar los problemas estructurales de fondo”, decía el propio presidente en la apertura de sesiones legislativas en marzo de 2019.

La tesis macrista planteaba un nuevo consenso social. Pasar a vivir de acuerdo con nuestras posibilidades. Y era el propio macrismo la única voz autorizada para determinar cuáles eran esas posibilidades, y por elevación, hasta dónde debían llegar nuestros derechos para adecuarse a esa nueva realidad, a la realidad verdadera que nos había sido maliciosamente ocultada por la “fiesta populista”. Y la seguridad social en general, y el sistema previsional en particular se fueron configurando como territorios en disputa en la construcción de ese sentido.

A lo largo de este libro iremos desafiando a la tesis macrista en cuanto a las posibilidades del sistema de seguridad social, a su sostenibilidad en el tiempo, el nivel de prestaciones que es capaz de otorgar y la cantidad de adultos mayores que logra cubrir. Pero también emprenderemos el recorrido que se inició a fines de 2015 para recuperar todas las medidas que se fueron aplicando, cómo cada una de ellas fue una escena más de una película que por momentos resultaba difícil de dilucidar pero que buscaba sentar las bases de una reforma regresiva del sistema jubilatorio.

Pero antes de entrar a la historia, tenemos que conocer algunos conceptos sobre jubilaciones y sistema de seguridad social, herramientas que nos serán luego muy útiles para entender lo que pasó durante estos años y lo que puede pasar en el futuro.

Comencemos por algunos conceptos básicos sobre la protección social. No es nuestro fin hacer un minucioso repaso histórico acerca de la evolución del concepto y cómo se fue aplicando en diferentes países y momentos de la historia, hay sobrada literatura que traza ese recorrido. En cambio, nos interesa indagar acerca de cómo se conforma, qué objetivos persigue y cuáles son los aspectos relevantes que debemos tener en cuenta para analizar su desempeño.

Los sistemas de protección social se han desarrollado como un conjunto integral de acciones orientadas a cubrir diferentes necesidades básicas de grupos vulnerables de la población. Entendemos por necesidades básicas a aquellas que permiten a cualquier persona garantizar su supervivencia a lo largo del tiempo y sentirse parte de la sociedad. Al referirnos a grupos vulnerables estamos hablando de diferentes conjuntos de la población que por diversas circunstancias encuentran limitada su integración a la sociedad o su propia supervivencia.

A lo largo de la historia, los sistemas de protección social han tenido como finalidad garantizar un nivel de ingresos que, al menos, atenúe los riesgos de caer en la pobreza a aquellos que encuentran dificultades para conseguir un trabajo remunerado, o bien ya han cumplido su ciclo de vida como trabajadores activos. Este último caso es el de los adultos mayores, el cual ha motivado desde mediados del siglo XIX el surgimiento y desarrollo de los sistemas de protección social. Sobre la problemática de la seguridad social vinculada a la vejez es que nos concentraremos a continuación.

1.2. PROTECCIÓN SOCIAL, SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMA PREVISIONAL. ¿QUÉ ES CADA COSA?

Algunas veces escuchamos hablar de estos conceptos de forma indistinta, pero en realidad tienen diferentes significados. En el recorrido que tenemos por delante vamos a hablar de ellos, aunque manteniendo mayormente el foco sobre el *sistema previsional*. Veamos a qué refiere cada uno.

Para empezar, el concepto con mayor alcance es el de *protección social*. Se define como todas las intervenciones de organismos públicos o privados que buscan aliviar a las personas de la carga que significa un conjunto de riesgos y necesidades, donde no se halla presente ni una reciprocidad simultánea ni un acuerdo individual (Hagemeyer, 2001 y Cichon, Scholz, Van de Meerendonk, Hagemeyer, Bertranou y Plamondon, 2004). Otras definiciones, como la del Banco Mundial (2001), se limitan a las intervenciones que atienden a las personas más pobres y vulnerables de la sociedad. Si bien ellas son quienes en-

frentan un riesgo diferencial, la *protección social* define un conjunto de políticas que son pensadas para toda la sociedad.

De acuerdo con Hagemeyer (2001) y Cichon et al (2004), las necesidades que se buscan cubrir por la *protección social* son:

- Salud
- Discapacidad
- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- Vejez
- Invalidez y sobrevivencia
- Maternidad
- Nacimiento
- Asignaciones familiares regulares
- Seguro de desempleo
- Subsidios habitacionales
- Subsidios para grupos vulnerables (asistencia social)
- Becas para educación básica
- Alimentación y nutrición

En cambio, la *seguridad social* hace un recorte sobre estas prestaciones para poner el foco en las que buscan satisfacer algunas de esas necesidades o proveer ayuda ante una contingencia, brindando una suerte de *seguro* ante el riesgo de que ella se produzca. Los conceptos que debemos excluir de la definición anterior son los de *subsidios habitacionales*, *subsidios para grupos vulnerables*, *becas para ayuda básica*, *alimentación y nutrición*.

En el caso argentino, la *seguridad social* comprende al sistema de asignaciones familiares, el seguro de desempleo, la cobertura de riesgos del trabajo, la cobertura de salud y el sistema de jubilaciones y pensiones. Todos estos subsistemas atienden diversas necesidades

y contingencias, como por ejemplo, la maternidad, el nacimiento, la adopción, la muerte y la atención de los sobrevivientes, la incapacidad por motivos laborales, la vejez, el desempleo, los accidentes de trabajo, la cobertura de salud del trabajador y su familia, y la manutención de los hijos a partir de las asignaciones familiares regulares. Por último, el *sistema previsional* o, como suele referirse de forma más genérica, *sistema de pensiones* es uno de los mecanismos de *seguridad social* que busca proveer ingresos a aquellas personas que por diferentes razones pierden la capacidad de autogeneración. Las situaciones más usuales que llevan a esta pérdida de capacidades son la edad avanzada, la discapacidad o el fallecimiento de una de las personas que provee de ingresos a una familia.

Figura 1. De la protección social al sistema previsional
Cobertura por tipo de prestaciones



Fuente: elaboración propia.

Frente a cada uno de estos eventos, se conforman acciones que tienen por objetivo garantizar derechos para quienes estén atravesando la vejez, la invalidez o la pérdida de ingresos familiares ante el fallecimiento de un familiar.

El *sistema de jubilaciones* se encuentra, entonces, dentro del *sistema previsional*, siendo en general el componente más importante en términos de los recursos que implica. Esto se explica por estar directamente vinculado con procesos por los que invariablemente atraviesa tarde o temprano toda sociedad: el envejecimiento poblacional.

Todas las personas envejecen y esto representa un gran desafío para las sociedades. La transición demográfica es un reflejo de este proceso y se da, principalmente, debido al aumento en la esperanza de vida (las personas cada vez fallecen a una edad más avanzada) y a una menor tasa de natalidad (las personas suelen tener menos hijos). Es por estas razones que debemos entender a la vejez como una situación que se dará con *certeza*, a diferencia de la discapacidad o el fallecimiento de un familiar, que son *contingencias*, ya que puede o no ocurrir.

En Argentina las jubilaciones y pensiones se rigen a partir de diferentes esquemas. El más importante de ellos es el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el cual cubre a casi la totalidad de los trabajadores registrados mayores de edad. Otros esquemas de menor magnitud son los correspondientes a las fuerzas armadas y de seguridad interior, y los de empleados públicos provinciales, municipales y profesionales universitarios.

Cada uno de estos esquemas cuenta con una normativa propia que define, entre otras cosas, la cantidad mínima de años de aporte para acceder a la jubilación y la edad a partir de la cual los aportantes pueden jubilarse. En el caso del SIPA, se define que pueden hacerlo

solo aquellos que tengan acumulados 30 años de aportes (de forma continua o con intermitencias), y a partir de los 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

1.3. ¿POR QUÉ EL ESTADO DEBE INTERVENIR EN LA SEGURIDAD SOCIAL?

Entre los principales fundamentos que dan sentido a un mecanismo de protección de la vejez, se suele destacar los riesgos asociados con la salida definitiva del mercado laboral. En esta etapa se dificulta la capacidad de una persona de disponer de ingresos suficientes para garantizar su seguridad económica. Evitar la condición de pobreza, que se vuelve más grave y preocupante en esta fase del ciclo de vida, es lo que ha llevado a pensar en un esquema de transferencia de ingresos para los adultos mayores.

Los diferentes autores teóricos de la seguridad social identifican varios argumentos que justifican la existencia de un sistema de pensiones de forma tal que esta situación no quede librada a la decisión individual. El más conocido de ellos se vincula con el problema de la incertidumbre y cómo las personas actúan consciente o inconscientemente frente a ella.

Como plantea Stiglitz (2003), no solemos ser capaces de considerar el conjunto completo de implicancias que tienen nuestras acciones dentro de una sociedad. Frente a un futuro incierto y la premura por concentrarse solo en lo inmediato, tendemos a subestimar la importancia de contar con ahorros para enfrentar la vejez. Por lo tanto, si no existiera ningún sistema centralizado que establezca algún tipo de obligación de ahorrar para esa etapa de la vida, muy pocos lo haríamos.

¿Pero qué quiere decir esto que nos plantea Stiglitz? Imaginemos, por ejemplo, que el gobierno decide eliminar los aportes personales, que hoy en Argentina equivalen al 11% del sueldo. Supongamos que esto implica que ese porcentaje ahora pasa a los bolsillos de los trabajadores, ya que se suma a su salario habitual. De esta manera, las personas pasarían a administrarse de forma libre e individual sus “ahorros” para el sistema jubilatorio.

La pregunta aquí es ¿cuántos trabajadores separarían todos los meses ese 11% para armarse un fondo personal para el día que se jubilen? Lo más probable es que muy pocos, por no decir casi ninguno. Posiblemente lo destinen a aumentar su consumo, o a lo mejor a ahorrar un poco más para realizar un viaje o hacer reformas en su casa. El caso es que muy pocos harían lo que el Estado les obligaba antes a hacer: destinar ese 11% a un fondo para su jubilación. La consecuencia de este comportamiento es que, cuando llegue el día de jubilarse, la mayoría se encontraría con muy pocos ahorros, los cuales de ninguna manera podrían alcanzar para vivir sin trabajar.

Esta acción individual conduciría a un grave problema de insuficiencia de ingresos al momento de ingresar en la vejez. Es por esta razón que se justifica la intervención del Estado para garantizar un nivel de ahorro adecuado para cubrir nuestras necesidades al salir de forma definitiva del mercado de trabajo.

1.4. UN BREVE MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En parte en base a los fundamentos que acabamos de señalar es que los Estados fueron desarrollando sus propios sistemas de seguridad social, dentro de los cuales el sistema previsional se ha constituido

como uno de sus pilares fundamentales. A su vez, también se fueron conformando normas e instituciones a nivel supranacional que colocan a la seguridad social como un derecho fundamental de toda sociedad. Todo este andamiaje normativo se basa en una serie de principios fundamentales que debe cumplir toda política de seguridad social. Conocer estos principios nos ayudará a comprender buena parte del recorrido que nos proponemos. Hablamos de la *universalidad, la igualdad, equidad y uniformidad en el trato, y la solidaridad*.

La *universalidad* es una característica de las políticas de seguridad social de la que solemos escuchar mucho, quizá a partir de la implementación en Argentina de la Asignación Universal por Hijo y de las moratorias previsionales que acercaron hacia la *universalidad* el derecho a una jubilación. Si comprendemos que la seguridad social es un derecho humano, acordaremos en que todo integrante de una sociedad tiene derecho a acceder a la seguridad social. Bajo este principio, todas las personas que atraviesen una misma contingencia (por ejemplo, el fallecimiento de un familiar, principal fuente de ingresos del hogar), deben tener garantizado de igual forma el acceso a las políticas de seguridad social que atiendan las consecuencias de esa contingencia. Como posiblemente habrán advertido, en los hechos pocas veces se garantiza esta *universalidad*. Vamos a ver más adelante que, usualmente, en el diseño de las políticas de seguridad social, se establecen requisitos mínimos o condicionalidades que limitan el pleno ejercicio de estos derechos.

En segundo lugar, el principio de *igualdad, equidad y uniformidad en el trato* complementa al anterior y busca garantizar que no haya un trato diferente a causa del género, religión, procedencia, etnia, preferencia política o cualquier otra característica propia de cada

persona. Por ejemplo, en Argentina y otros países se definen requisitos mínimos de residencia para el acceso a algunas prestaciones de la seguridad social (OIM, 2018).

El tercer principio fundamental es el de *solidaridad* y se enfoca en los lazos y relaciones que se establecen entre los diferentes integrantes de una sociedad. Es en base a este principio que se diseñan políticas de seguridad social que buscan, por medio de la solidaridad, compensar o atenuar los desequilibrios que se producen entre los integrantes de una sociedad.

Esto es lo que ocurre principalmente entre quienes pertenecen a diferentes generaciones (jóvenes y adultos mayores) o enfrentan determinadas contingencias con diferente probabilidad de ocurrencia (riesgo de caer en la pobreza para un trabajador formal o informal). El principio de *solidaridad* es el que está detrás de las políticas que estrechan lazos y favorecen el bienestar conjunto. De acuerdo con Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Ministerio de Educación y Organización Internacional del Trabajo (2012), existe *solidaridad* cuando una política de seguridad social permite transferir ingresos entre grupos en distinta situación. Del mismo modo, cuando los aportes y contribuciones de los trabajadores activos contribuyen a financiar las prestaciones de los pasivos, existe solidaridad entre generaciones.

Desde mediados del siglo XX se fueron desarrollando diferentes marcos legales a nivel internacional que buscan garantizar el adecuado funcionamiento de los sistemas de seguridad social. El punto de partida fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, donde se definió al *derecho a la seguridad social* como un

derecho humano, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

En la actualidad existe un amplio marco legal internacional que entiende a la seguridad social como unos de los instrumentos más efectivos y, a la vez, más complejos, para remediar las diferentes dimensiones de vulnerabilidad por las que atraviesan las personas (MTEySS et al, 2012).

En el plano local, el principal marco normativo lo otorga el artículo 14 bis de la Constitución Nacional en el que se establece que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable”. A su vez, entre los últimos avances normativos en Argentina podemos destacar la ratificación en 2011 por parte del Congreso Nacional del Convenio 102 de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).² Este convenio habla de la Norma Mínima de la Seguridad Social, define los estándares mínimos que se deben garantizar en cuanto a cantidad de personas a cubrir y los niveles mínimos de prestaciones que se deben garantizar. Es cierto que todo este andamiaje normativo puede parecer un tanto abstracto. Sin embargo, es importante conocer los marcos legales en los que actualmente se inscribe la seguridad social y la protección a la vejez en la Argentina. Conocer estos derechos nos servirá más adelante de base para poder evaluar de forma más adecuada los avances

2. Es en este convenio con rango supranacional donde por primera vez se describe a la seguridad social de forma integral a partir de sus nueve componentes: 1) asistencia médica, 2) prestaciones monetarias por enfermedad, 3) prestaciones por desempleo, 4) prestaciones por vejez, 5) prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, 6) prestaciones familiares, 7) prestaciones de maternidad, 8) prestaciones de invalidez y 9) prestaciones de sobrevivientes.

y retrocesos que se fueron produciendo durante el macrismo en el plano de la seguridad social.

1.5. TIPOS DE SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Existen diferentes tipos de sistemas previsionales y diversas formas de caracterizarlos. A continuación, vamos a describir cuatro tipos de clasificación para entender a qué refiere cada una de ellas, cómo se relacionan y en qué se diferencian.

La primera se relaciona con la **forma de distribución intergeneracional**, definiendo a los sistemas como *sistemas de reparto* y *sistemas de capitalización*. En el primer caso los trabajadores actuales contribuyen al sistema para financiar el pago de los jubilados actuales. Es por eso que, en estos sistemas, se produce una distribución entre diferentes generaciones. En los sistemas de reparto es, entonces, muy relevante la relación entre la cantidad de trabajadores formales y la cantidad de jubilados para evaluar a cuánto pueden ascender las jubilaciones y a cuántos adultos mayores se puede cubrir con ellas.

A su vez, los *sistemas de reparto* nos habilitan a aplicar redistribuciones entre los adultos mayores. ¿Cómo es esto? Un precepto elemental de los seguros sociales vinculados con la vejez es garantizar que los adultos mayores cuenten con un nivel de ingresos tal que les permita sobrevivir y mantener cierta calidad de vida. Pero ¿de qué calidad, o nivel de vida hablamos? Aquí se pueden abrir dos alternativas.

En un extremo pensar que lo que es deseable es que *cada quien* pueda *mantener el nivel* con el que contaba durante su vida activa. En el otro encontramos un enfoque que propone que *todos* tengan un

mismo nivel de vida, el cual les garantice vivir de manera digna, *independientemente* del modo en que vivieron durante su vida activa.³ Entre un extremo y otro es donde suelen existir los *sistemas de reparto* en la práctica. Por ejemplo, en Argentina actualmente el haber inicial se determina mediante la suma de dos componentes. Un valor igual para todos denominado Prestación Básica Universal (PBU), y otro que considera el sueldo promedio de los últimos 10 años. Estos componentes no tienen igual participación en la determinación de la jubilación. Dado que la PBU es fija y el factor adicional depende de los últimos sueldos, para jubilados que tuvieron elevados ingresos laborales la participación de la PBU en la jubilación será baja, mientras que será alta para jubilados con ingresos laborales bajos.

Por otro lado, los *sistemas de capitalización* pueden ser individuales o colectivos. Los primeros se basan en una cuenta de ahorro para cada trabajador que se destina a financiar la jubilación de ese trabajador al momento de entrar en la vejez. En el caso de los colectivos se conforma un fondo de ahorro general para todos los trabajadores que se capitaliza a lo largo del tiempo y es utilizado para financiar las jubilaciones de esos mismos trabajadores en el futuro.

Un tercer caso que resulta en una mezcla de los anteriores es el *sistema de cuentas nocionales*. Implica un sistema que mantiene la lógica intergeneracional del de reparto (los trabajadores financian las jubilaciones actuales con sus aportes) pero que define el haber jubilatorio de forma actuarial (similar a un sistema de capitalización individual). En este tipo de sistemas se consideran los aportes de cada trabajador y un

3. Esta distinción también se encuentra muy relacionada con la caracterización entre *sistemas contributivos y no contributivos*, que trataremos más adelante.

rendimiento del fondo de capitalización que se define previamente (en base al crecimiento del PIB o los salarios reales, por ejemplo).⁴

Una segunda forma de clasificar a los sistemas es por su **forma de administración**, si es *pública, privada o mixta*. Es importante marcar la diferencia con la clasificación de reparto o capitalización que acabamos de mencionar.

Si bien se suele pensar que los sistemas de administración pública son de reparto y los de administración privada de capitalización, esto no necesariamente es así. Por ejemplo, actualmente Bolivia tiene una administración pública, pero bajo sistema de capitalización, la cual se mantiene del régimen previo de administración privada. En la práctica suelen convivir diferentes sistemas, como ocurrió en Argentina entre 1994 y 2008 donde había una administración mixta que contenía un componente público (y de reparto) y uno privado (y de capitalización individual).

En tercer lugar, la clasificación por **forma de determinación de la prestación** refiere a la relación entre los ingresos monetarios del sistema (aportes y contribuciones del trabajo formal) y la fórmula para calcular los beneficios jubilatorios. Existen dos tipos de determinación de la jubilación: *contribución y beneficio definidos*.

En la primera, el haber jubilatorio se define a partir del ahorro que se genera con la contribución de los trabajadores. Sea mediante la capitalización individual o bajo un sistema de reparto, cuando se modifica la

4. Las principales críticas que recibe este esquema es que no garantiza ingresos mínimos suficientes para quienes no hayan podido trabajar una determinada cantidad de años, mientras que introduce un “simulacro de capitalización” que puede abrir la puerta a una futura privatización. Llegado el momento de la jubilación, el aportante recibirá una pensión que se deriva del “fondo notional” acumulado y de la esperanza de vida media a esa edad.

tasa de contribución (por ejemplo, la alícuota de aportes personales), automáticamente se modifica el haber jubilatorio. Por definición, los sistemas de capitalización individual son de *contribución definida*.

Por su parte, los sistemas de *beneficio definido* no plantean una relación inmediata entre el aporte y la jubilación, sino que esta se determina a partir de otras variables, como ser el ingreso laboral en los últimos años. Los sistemas de reparto suelen ser de *beneficio definido*, dado que una modificación en la alícuota de aportes y contribuciones no afecta de forma inmediata el nivel de las jubilaciones.⁵

Una última clasificación es aquella que define el **tipo de contribución** dividiendo entre sistemas *contributivos* y *no contributivos*, de acuerdo con si existe o no un vínculo entre el derecho al acceso al beneficio jubilatorio y la historia laboral individual.

En los sistemas contributivos el derecho a la jubilación depende de la historia laboral, a este tipo de sistemas se los conoce usualmente como bismarckianos, por su creador Otto von Bismarck a fines del siglo XIX. El derecho a la jubilación tendrá lugar en estos esquemas si se alcanza una edad preestablecida por el propio régimen y se acumulan una cantidad de años suficientes aportando al sistema. Se desprende de esto que el alcance de los sistemas contributivos está condicionado por el mercado de trabajo.

5. Sin embargo, es habitual en estos sistemas que se evalúe la alícuota de aportes y contribuciones junto con la relación entre aportantes y adultos mayores para evaluar qué nivel de jubilaciones es sostenible financieramente. De ese análisis surge, por ejemplo, que con las alícuotas actuales y la relación entre aportantes y jubilados actuales, no es posible mantener un sistema previsional que garantice a todos los adultos mayores un haber jubilatorio equivalente al 82% del salario que tenían al momento de jubilarse.

Como sostiene Bertranou (2004), estos sistemas requieren la existencia de una fuerte articulación entre el mercado de trabajo y el sistema de protección social. Elevados niveles de precariedad e informalidad laboral conducen, entonces, a un muy limitado alcance del derecho a una jubilación en el conjunto de adultos mayores.

Por su parte, los sistemas no contributivos no establecen este tipo de requisitos de acceso y están financiados usualmente por rentas generales, por lo que no dependen de las contribuciones impositivas que cada individuo realice por medio de su trabajo. Como se sostiene en Moreno (2007), los sistemas no contributivos suelen caracterizarse por un acceso casi universal al costo de otorgar un nivel de jubilaciones relativamente bajo. En los últimos años, varios países latinoamericanos han incorporado a su sistema contributivo un subsistema no contributivo para grupos de adultos mayores vulnerables con el objetivo de alcanzar la universalidad de las jubilaciones.

En la actualidad, diversos autores argumentan que la existencia de un sistema multipilar conformado por un componente contributivo y otro no contributivo ayudan a ampliar el alcance del sistema previsional, a la vez que reduce el problema que sobre la sostenibilidad financiera ocasiona un sistema puramente no contributivo. Veremos a continuación cómo se relacionan las diferentes dimensiones de los sistemas de seguridad social y qué tensiones surgen entre ellas.

1.6. TRES DIMENSIONES PARA ANALIZAR UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Los sistemas previsionales suelen analizarse en base a tres dimensiones: extensión de la cobertura, intensidad de la cobertura (nivel de jubilaciones) y sostenibilidad financiera. Este marco de análisis atra-

viesa a todos los tipos de regímenes previsionales, más allá de quién se encarga de administrarlos (sea, por ejemplo, de forma privada o pública) y cómo se determina los haberes jubilatorios.

La *extensión de la cobertura* refiere a cuántas personas realmente tienen acceso a la prestación en relación con la población considerada elegible para ella. Por ejemplo, en esta dimensión se analiza de cada 100 adultos que tienen la edad legal para jubilarse, cuántos de ellos realmente están jubilados.

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 jubilados. Extensión e intensidad definen, entonces, al sistema como un instrumento esencial para reducir la incidencia de la pobreza y la desigualdad sobre los adultos mayores.

La *sostenibilidad financiera* se relaciona con el tipo de financiamiento del sistema. Esto no implica que haya tipos que sean insostenibles y otros que sean sostenibles, sino que, de acuerdo con el tipo de sistema, los elementos para tener en cuenta para analizar la sostenibilidad diferirán. Como ya hemos mencionado, las formas de financiamiento pueden ser de tipo contributivo (autofinanciado) o no contributivo.

En particular, en los sistemas contributivos la sostenibilidad financiera analiza principalmente 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. Los sistemas no contributivos no cuentan con un financiamiento *per se*, sino que este viene dado a partir de rentas generales.

1.7. EL TRILEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Quizá se hayan dado cuenta de que estas tres dimensiones encierran tensiones entre sí. Por ejemplo, si pensamos en un sistema que cubra a todos los adultos mayores y les otorgue una muy elevada jubilación, es posible que encontremos dificultades para poder financiarlo en el mediano y largo plazo.

Al tener en cuenta la sostenibilidad financiera, debemos comenzar a preguntarnos cuáles son las posibilidades reales de extender la cobertura y, a la vez, brindar niveles de jubilación que sean cada vez más elevados o que, al menos, garanticen un adecuado nivel de consumo para los adultos mayores.

Para una sociedad determinada, lograr un diseño de sistema previsional que brinde una extensión de cobertura lo más amplia posible, junto con un elevado nivel de jubilaciones y que, al mismo tiempo, sea financieramente sostenible es lo que podemos definir como el *trilema de la seguridad social*.

Figura 2. El trilema de la seguridad social



Fuente: elaboración propia.

El triángulo que podemos trazar tomando como vértices a estas tres dimensiones nos muestra, entonces, que en cualquier diseño de sistema previsional debemos inclinar la balanza sobre dos dimensiones, y dejar de lado a la tercera.

Podemos mantener un sistema universal en cobertura, que sea sostenible en el tiempo, pero otorgue un nivel de jubilaciones relativamente bajo, incluso quizá inferior al necesario para no ser pobre. Otra alternativa sería contar con un sistema “generoso” en el nivel de jubilaciones, pero que tenga un alcance muy limitado, dejando fuera a la mayoría de los adultos mayores.

Sin llegar a estos extremos se pueden identificar ejemplos de sistemas que se acercan a algunas de estas dos versiones. El caso de Bolivia con la reforma de Evo Morales en 2010 podría ser un ejemplo de un sistema con cobertura universal, mientras que el sistema que tenía Argentina previo a las moratorias previsionales que se dieron a partir de 2006 sería un caso más cercano al de cobertura de alcance limitado.⁶ Ahora bien, así planteado el trilema parece limitar mucho las posibilidades de encontrar un diseño de sistema previsional universal que mejore las condiciones de vida de los adultos mayores. Es válido, entonces, preguntarnos si hay alguna forma de evitar o, al

6. Ambos casos presentan, de todos modos, diferencias importantes con los extremos mencionados. En Bolivia el nivel de jubilaciones permite el acceso a una canasta básica; la salida que encontró el gobierno de Evo Morales fue resolver la tensión de la sostenibilidad financiera mediante la estatización de los hidrocarburos y la afectación de esos ingresos para el financiamiento del sistema previsional. Por su parte, en el caso argentino, el nivel de cobertura alcanzaba a 6 de cada 10 jubilados, pero los niveles de jubilaciones también resultaban extremadamente bajos. Para más detalle y una comparación entre el caso argentino y boliviano puede verse Balasini y Todesca (2016).

menos, relajar estas tensiones. Afortunadamente hay alternativas, veamos de qué se tratan.

La principal forma de relajar el trilema es, sin dudas, el desarrollo económico. Una economía que crece y reduce los grados de informalidad laboral amplía el financiamiento al sistema previsional. De esta manera, es posible incorporar a más adultos dentro del derecho previsional, otorgarles una mejora en el nivel de las jubilaciones o, incluso, avanzar en ambos sentidos a la vez. Sea un camino, el otro o ambos, el desarrollo económico así entendido permite estos avances sin comprometer la sostenibilidad financiera.

Otra alternativa complementaria al desarrollo económico es la determinación de nuevas fuentes de financiamiento. Nos podemos referir a un aumento en las alícuotas de aportes y contribuciones, una nueva afectación específica de un impuesto ya existente, o la creación de un nuevo impuesto orientado a financiar la seguridad social. Abundan ejemplos de este tipo de medidas: la estatización de hidrocarburos en Bolivia y la recuperación de los fondos de las AFJP en Argentina son dos de ellos.⁷

1.8. ¿CÓMO Y QUIÉNES FINANCIAMOS LA SEGURIDAD SOCIAL?

La plata de los jubilados. Quizá la frase más trillada que se escucha cuando se habla de las jubilaciones y su financiamiento. Se repite

7. No podemos considerar un caso ejemplar el del blanqueo que realizó el gobierno de Mauricio Macri entre 2016 y 2017, debido a que es un ingreso de una sola vez y resulta engañoso comprometerlo a un gasto corriente como es el de las jubilaciones. El caso de la estatización de las AFJP es diferente debido a que también implicó eliminar los amplios costos de comercialización que tenían estas empresas, lo que redundó en un ahorro corriente que impacta de forma favorable sobre la sostenibilidad financiera.

como un mantra cada vez que el gobierno se financia “tomando prestado” de los activos que la ANSES acumula en el Fondo de Garantía de la Sustentabilidad. Pero ¿es esa plata propiedad de los jubilados? Y si no lo es, ¿de quién es realmente esa plata?

Estas preguntas llevan en el fondo a pensar en cómo se financia la seguridad social en general, y el sistema previsional en particular. Como explicamos en el apartado anterior, en Argentina al momento de escribir estas líneas (y esperemos que al momento de leerlas también) el sistema jubilatorio es público y de *reparto*. ¿Qué significa esto? Básicamente que los trabajadores registrados *actuales* pagan aportes y contribuciones a la seguridad social que sirven para financiar las jubilaciones *actuales*.

Esta idea de “la plata de los jubilados” en realidad presupone un sistema de capitalización en el que, a diferencia del de reparto, los trabajadores registrados *actuales* ahorran en cuentas privadas para financiar sus jubilaciones *en el futuro*. De ahí que la plata que está en esos fondos de capitalización corresponde a los ahorros que esos jubilados fueron haciendo cuando *eran* trabajadores. Pero justamente esto no ocurre en un sistema de reparto, donde en todo caso la plata más que de los jubilados *actuales* sería de los trabajadores registrados *actuales*. Más allá de esta diferencia conceptual, otro punto muy importante en cuanto al financiamiento es que el sistema jubilatorio no se financia solo de los aportes y contribuciones. Como planteamos en Balasini y Cappa (2013), desde la crisis de financiamiento a fines de la década de 1980, los ingresos “puros” del sistema previsional (aportes y contribuciones) no alcanzan para pagar la cantidad y los niveles de jubilaciones actuales. Desde comienzos de la década de 1990 se

comenzó a afectar la recaudación de diversos impuestos para sumar a los ingresos de la ANSES ¿De dónde sale, entonces, el resto de los recursos que se usan para pagar las jubilaciones? Principalmente de la recaudación de IVA y del impuesto a las ganancias.⁸

Solo para tener una idea de la importancia de estos recursos, 1 de cada 3 pesos que ingresaban como financiamiento a ANSES en 2018 provenía de estos impuestos. Entonces, para hablar con mayor exactitud no deberíamos decir ni “la plata de los jubilados” ni “la plata de los trabajadores registrados”, sino más bien “la plata de todos” dado que aún los desocupados, trabajadores informales y sectores vulnerables financian a las jubilaciones al pagar el IVA de sus consumos. Llegados a este punto surge otra pregunta como disparador. Si todos contribuimos en mayor o menor medida a financiar las jubilaciones, aun quienes nunca trabajaron pero pagan impuestos al hacer sus compras, ¿por qué solo se jubilan los trabajadores registrados? En verdad, ni siquiera es así, más bien deberíamos preguntarnos ¿por qué solo se jubilan los trabajadores registrados que lograron acumular 30 años de aportes? Veremos más adelante que este es un argumento muy importante para entender la legitimidad de las moratorias previsionales (las llamadas “jubilaciones de las amas de casa”). Si bien a partir de 2005 de la mano de las moratorias pasamos a tener jubilaciones con una cobertura que podríamos definir como semicontributiva, en la estructura de financiamiento la lógica semicontributiva venía desde comienzos de la década de 1990. Resulta llamativo que se haya despertado polémica hasta el día de hoy en relación con

8. Veremos en el capítulo 5 cómo el macrismo modificó este esquema de financiamiento debilitando la sostenibilidad del sistema jubilatorio.

la legitimidad de una jubilación mediante moratorias cuando nunca se cuestionó el hecho de que un tercio del financiamiento del sistema provenga de rentas generales.

Preguntarnos por el financiamiento de la seguridad social es, entonces, preguntarnos también por cómo se determina el derecho a la jubilación. Si todos contribuimos al financiamiento, ¿por qué solo unos pocos terminan accediendo al derecho de una jubilación? ¿Cómo ocurre esta paradoja donde muchos pobres terminan financiando la jubilación de los “privilegiados” que acumulan 30 o más años de aportes en un trabajo formal? Las moratorias que se dieron a partir de 2005 permitieron jubilarse a aquellos que no alcanzaban los requisitos legales, pero que habían aportado mediante el pago de impuestos generales.⁹ De este modo se lograba equiparar esta inequidad en la que todos financian y muy pocos acceden al derecho previsional.

En este capítulo hicimos un repaso de los diferentes conceptos en torno a la seguridad social, de los tipos de sistemas previsionales, las dimensiones a partir de las cuáles podemos analizarlos y cuáles son las tensiones entre la necesidad de ampliar la cobertura, brindar mejores jubilaciones y garantizar que el sistema sea sostenible en el tiempo.

Habiendo discutido todos estos temas, podemos comenzar el recorrido de las transformaciones que comenzó a sufrir la seguridad social tras la llegada del macrismo. En qué medida cada una de ellas fue preparando el terreno para reformas que irían a redundar en una pérdida de derechos para los adultos mayores, pero también cuáles

9. De hecho, se les hacía una pequeña deducción sobre la jubilación por los primeros 60 meses a modo de “pago por la deuda de aportes personales”.

implicaron algunas leves mejoras sobre la agenda pendiente que el kirchnerismo había dejado.

En el próximo capítulo vamos a analizar el punto de partida desde una perspectiva histórica. ¿Se encontró el macrismo con una “pesada herencia” en materia de seguridad social? ¿Había una bomba de tiempo que desactivar? ¿Estaba la ANSES fundida hacia finales de 2015? Iremos buscando respuestas a estas y otras preguntas para comprender cuál fue realmente el punto de partida de esta historia.

*2. Una breve
historia: de las
moratorias a
la llegada del
macrismo*



Hijo, si alguna vez viajas atrás en el tiempo, procura no tocar nada.

Abuelo Abraham J. Simpson

La salida de la convertibilidad fue, sin duda, uno de los episodios más dramáticos de la historia argentina. Sus efectos se propagaron por toda la población y mostraron una particular virulencia sobre los sectores más vulnerables.

El sistema de seguridad social fue uno de los epicentros de aquella crisis. Bastará recordar el ajuste del 13% a jubilados como uno de los capítulos más oscuros del paquete de ajuste que intentó evitar lo que para ese entonces lucía ya inevitable. Pese a este importante recorte, la crisis de 2001 dejó un sistema de seguridad social con un déficit de 1,5% del PIB.

Sin embargo, los primeros años que siguieron observaron una recuperación del empleo privado y de la recaudación tributaria. Fue así como se volvió a reactivar el círculo virtuoso mediante el cual la recomposición de ingresos llevaba a un aumento del consumo, que estimulaba la producción y generaba mayor empleo. El sistema de seguridad social

medido a través del resultado fiscal de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) pasó a tener superávit a partir de 2006. A la par de la recuperación económica, el Ministerio de Trabajo y la OIT advertían ya en 2005 que la cobertura previsional lejos de recuperarse continuaba cayendo. Los responsables: el aumento de los requisitos para acceder a la jubilación implementado en los años noventa y el elevado nivel de desempleo e informalidad.¹ Así como ocurre con los terremotos, las réplicas del modelo económico de la década anterior aún se hacían sentir entre los adultos mayores.

Una de las primeras medidas importantes que se aplicó en esos años fue la de la jubilación anticipada. Herederos de una historia laboral previa a la década de los noventa, un conjunto numeroso de adultos mayores de cincuenta años se encontraba desocupado o en un empleo informal. Una característica particular los reunía: contaban con la cantidad mínima de años de aportes, pero aún no tenían la edad de jubilarse.

El gobierno tomó entonces la decisión a fines de 2004 de implementar una iniciativa novedosa: otorgar a aquellas personas la posibilidad de jubilarse de forma anticipada. Por medio de la Ley N° 25994, aquellas mujeres mayores de 55 años y hombres mayores de 60, que tenían expectativas casi nulas de reinsertarse en el mercado laboral, podían adelantar la jubilación en 5 años siempre que contaran con la cantidad mínima de años de aportes.²

1. La reforma previsional de 1994 incrementó en 5 años la edad mínima para jubilarse y en 10 años la cantidad mínima de años de aportes para acceder al derecho previsional.

2. A quienes accedían a este programa se les pagaba la mitad de la jubilación, con un piso equivalente a la mínima, hasta tanto cumplieran la edad mínima para acceder al haber completo según surgía de su historial de aportes.

A raíz de esta iniciativa fue que surgió otra con mucho mayor alcance y que implicaría un cambio estructural en la cobertura jubilatoria. El origen fue invertir el problema que se había identificado con la “jubilación anticipada”. Ya se había pensado una solución para quienes contaban con los años de aportes, pero no con la edad de jubilarse ¿por qué no pensar otra para quienes tenían la edad de jubilarse, pero no los años de aportes?

Fue así como nacieron las moratorias previsionales que en poco tiempo lograrían casi duplicar la cobertura previsional acercándose a la universalización. A partir de esta medida se puso sobre la agenda pública los límites de cobertura que empezaban a enfrentar los sistemas previsionales contributivos. En economías con elevados grados de informalidad, seguir sosteniendo un sistema que solo garantizaba el acceso a una jubilación a quienes contaban con 30 años de aportes era sin duda una solución muy limitada.

La ortodoxia colocaría a esta política en el centro de todas las críticas acerca de la sostenibilidad financiera de la ANSES. Bajo el mote de la “jubilación de las amas de casa” se cuestionaría el hecho de haber otorgado una jubilación a personas que nunca hicieron sus aportes. Para exacerbar el punto, algunos sostenían el sesgo presuntamente pro rico del programa que había beneficiado principalmente a las “señoras bien de Recoleta”. Estos planteos continuarían luego de la llegada del macrismo y llegarían a ser el foco para impulsar la agenda de reformas regresivas.

Pero vayamos a los números. Hay varios trabajos que analizan el impacto de las moratorias previsionales que se iniciaron con la Ley N° 25865, no es nuestro objetivo principal hacer un análisis exhaus-

tivo de sus resultados.³ Pero sí vamos a señalar algunos que ayudan a tener una idea más clara de cuál fue la población beneficiada por esta política.

El recorrido que nos interesa trazar en este capítulo es en qué medida estas políticas, junto con otras aplicadas en los primeros años del kirchnerismo pudieron condicionar y hasta llevar a una crisis de sostenibilidad al sistema previsional.

Veremos más adelante que, pese al importante aumento en la cobertura, y a la incorporación de nuevas prestaciones (como la Asignación Universal por Hijo), ANSES siguió teniendo superávit, sin observarse una baja pronunciada hasta 2015.

Dos motivos se encuentran detrás de este último comportamiento. El primero es permanente y refiere a la última moratoria lanzada en 2014, que tuvo su efecto pleno en 2015. El segundo fueron los incrementos salariales y de la recaudación en 2014, que producto del rezago de la ley de movilidad, produjo un importante incremento de los haberes en 2015. Sin embargo, esta situación no era grave y podía ser manejada a lo largo del tiempo.

Pero también veremos que en 2016 el déficit se triplicó en términos del PIB. Se incorporaron nuevas y mayores erogaciones (principalmente la Reparación Histórica), a la vez que los ingresos se desplomaron y no se previeron nuevas fuentes permanentes de financiamiento.

Ninguna de las medidas implementadas con la llegada del macrismo tendió a mejorar la situación de la ANSES, más bien todo lo contrario.

3. Se puede consultar por ejemplo Arceo, González y Mendizábal (2009) y Calabria y Rottenschweiler (2015).

Como veremos en los capítulos que siguen, será a partir de esta base que el gobierno comenzó a buscar un cambio en la fórmula de movilidad que reduzca el gasto de ANSES, erosionando la seguridad social y volviendo pasos atrás al cuestionar el nivel de derechos adquiridos desde la salida de la convertibilidad.

2.1. 2002-2015: DEL DÉFICIT AL EQUILIBRIO

Luego de la salida de la convertibilidad, en 2002 la ANSES tenía un déficit que alcanzaba casi -1,5% del PIB.⁴ En ese momento, la relación entre la cantidad de trabajadores que aportaban al sistema y la cantidad de jubilados era de 1,4, proporción que bajaba a 1,2 si se consideran solo los aportantes en relación de dependencia. Es decir que había casi un trabajador formal por cada jubilado. O lo que es lo mismo, el haber de un jubilado debía financiarse con los aportes de un solo trabajador.

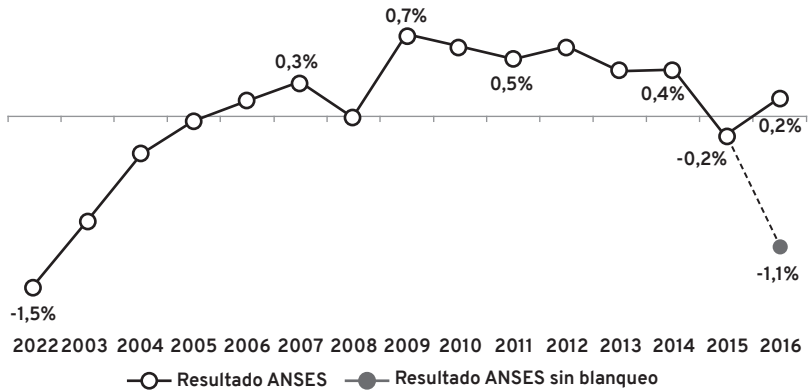
No obstante, si se toma al universo completo de ocupados (incluyendo los no registrados), la relación era de 3,6 trabajadores por cada beneficio previsional.⁵ Al contrario de lo que sucede en otras partes del mundo, el problema en Argentina no era demográfico (no tenía que ver con una relación desfavorable entre la cantidad de

4. Para eliminar los efectos de la devolución del 15%, y de las contribuciones y gastos figurativos que en realidad no son propios de ANSES, en este capítulo estudiaremos el resultado fiscal antes de incluir esas partidas. Para una síntesis de los ingresos y gastos de la ANSES, ver el Anexo.

5. Un cálculo sencillo indica que, dadas las alícuotas de aportes y contribuciones, se necesitan alrededor de 2,5 trabajadores en relación de dependencia por beneficio (no beneficiario, ya que una misma persona puede cobrar una jubilación y una pensión).

gente en edad de trabajar y la cantidad de gente en edad jubilatoria) sino de informalidad.⁶

Figura 3. Las cuentas de la ANSES sufren un quiebre en 2016
Resultado de la ANSES en % del PIB



Fuente: Cuenta de inversión 2002-2016, Ministerio de Hacienda e INDEC.

Pero también recordemos que en 2002 el sistema previsional en Argentina era mixto. Junto con el sistema público de reparto convivían las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). En los hechos, solo el 14% de los aportes de los trabajadores iban al sistema público, mientras que el resto se dirigía al régimen privado

6. Como veremos en el capítulo 11, la Argentina cuenta con un bono demográfico positivo hasta 2030. Esto implica que recién en ese momento la cantidad de adultos mayores comenzará a superar en proporción a la de personas en edad de trabajar.

de capitalización. No obstante, el 95% de las jubilaciones y pensiones seguían siendo pagadas por el sistema público.

Con la recuperación del empleo privado y la recaudación tributaria, el sistema logró recuperar el superávit a partir de 2006.⁷ En 2005 había alcanzado la relación aportantes/beneficiarios más alta de la serie (1,99). Pero para ese momento ya se había realizado un diagnóstico muy negativo acerca de la cobertura previsional, que llevó a las medidas ya conocidas: jubilación anticipada, moratorias y la posterior vuelta al régimen público.

Por otro lado, entre 2003 y 2005 solo se ajustó la jubilación mínima, que había estado congelada desde agosto de 1991. A principios de los años noventa la inflación, si bien comenzaba un rápido descenso, siguió erosionando el poder de compra de los jubilados. Por eso, para diciembre de 2001 –antes del fin de la convertibilidad– la jubilación mínima había perdido un 25% de su poder de compra respecto a 1991. A esta situación preocupante se le sumó la devaluación de 2002, que terminó pulverizando el poder de compra de las jubilaciones y pensiones.

A partir de 2006 comenzaron a ajustarse también el resto de los haberes. Este desfase acható la pirámide de jubilaciones y pensiones al reducir la distancia entre la jubilación mínima y las jubilaciones más altas. Esta decisión política sería uno de los motivos que iba a provocar los juicios de reajuste, que diez años más tarde derivarían

7. El empleo registrado creció a tasas muy altas al principio de este periodo. Además, se restableció el sistema de inspección laboral, que había quedado muy relegado y desorganizado en la década anterior.

en la denominada “Reparación Histórica”. Pero esa historia la retomaremos más adelante.

Volviendo a los años del kirchnerismo, en 2009 la ley de movilidad previsional llevó a que todas las jubilaciones y pensiones comenzaran a ajustarse automáticamente dos veces al año con una fórmula que combinaba el crecimiento de los salarios y de los recursos por beneficiario de la ANSES.

Estos ajustes se iban incorporando en el cálculo del haber inicial de los nuevos jubilados, lo que con el tiempo tendía a reducir los montos y cantidad de demandas por la falta de reajustes pasados.⁸ En 2014 quedaban cerca de 272.000 juicios en trámite por reajuste, lo que representa un poco menos del 5% de los beneficiarios de ese momento (un 8% cuando se quita a los beneficiados por moratoria). Por otro lado, el ritmo de nuevas demandas había bajado de 8.800 en 2010 a 3.600. También es cierto que el proceso era largo, y que muchos adultos mayores terminaban falleciendo sin obtener una sentencia firme a su favor, si bien a partir de 2013 se observó un incremento en el ritmo de cancelación de deuda previsional.

Al mismo tiempo comenzó a atacarse el problema de la cobertura, tal como vamos a describir en mayor detalle en la próxima sección. Por el momento solo diremos que, con motivo de las moratorias previsionales, en 2006 y 2007 la cantidad de beneficiarios del sistema aumentó un 20% y 28%, respectivamente.

En 2008 la ANSES registró un ligero déficit, ocasionado por el inicio de la crisis internacional que paralizó durante el fin de ese año y par-

8. El cálculo del haber inicial toma en cuenta el valor –actualizado– de los sueldos de los últimos 10 años.

te del siguiente la recaudación y el empleo. También en ese año, con motivo de una evaluación negativa de los resultados del esquema de capitalización y sus preocupantes perspectivas, se avanzó en la derogación de ese régimen y la vuelta a un sistema público de reparto. El regreso al régimen de reparto derivó en la recuperación de la totalidad de los aportes personales, lo cual colaboró en incrementar el superávit de ANSES. Pese al notable aumento en la cobertura y la incorporación de nuevas responsabilidades (como la Asignación Universal por Hijo), ANSES siguió teniendo superávit, sin observarse una baja significativa al menos hasta 2015.

2.2. LAS MORATORIAS: DIAGNÓSTICO Y CONSECUENCIAS

La gestión kirchnerista del Ministerio de Trabajo, de quien depende formalmente la ANSES, había empezado en 2004 a analizar las fortalezas y debilidades del sistema de seguridad social. Era tiempo ya de evaluar de forma detallada los daños que había dejado el terremoto de la crisis económica de 2001.

Un estudio actuarial realizado en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (Ministerio de Trabajo y OIT, 2005) daba cuenta de una alarmante proyección para el sistema previsional. De mantener las cosas como estaban, se iba a pasar de cubrir al 69% de los adultos mayores a menos del 50% para 2015, llegando al 44% en 2025. Este comportamiento se explicaba por el aumento de los requisitos para acceder a una jubilación que se habían implementado con la reforma de 1994 y los sostenidos niveles de desempleo e informalidad laboral.

Este mismo estudio mostraba que, dentro del universo de trabajadores que estaban inscriptos a la seguridad social, solo el 20% tenía niveles aceptables de años efectivos de aportes. En cambio, el 50% no había aportado más de un tercio de los años potencialmente trabajados. En otras palabras, la estructura económica que había dejado la década de 1990 llevaba a que solo 2 de cada 10 trabajadores puedan llegar con cierta holgura a acumular los tan preciados 30 años de aportes para acceder a la jubilación.

Aunque resulta quizá difícil de creer, un lugar común de la ortodoxia plantea que la informalidad es consecuencia de la decisión individual de los trabajadores. En este mundo de fantasía, la macroeconomía y sus efectos (positivos o negativos) no tienen impactos significativos sobre la calidad del empleo. Bajo este enfoque, se supone que los trabajadores evaden los impuestos al trabajo y es por decisión propia que se incorporan a la informalidad. En consecuencia, el Estado no debiera hacerse cargo de una mala decisión individual.

Desde la heterodoxia preferimos pararnos en la otra vereda. Entre otras cosas, porque los datos nos dan la razón. La tasa de desempleo pasó de 6,5% en 1991 a superar el 10% en 1994 y nunca volvió a bajar a un dígito durante esa década. La desocupación llegó a alcanzar al 19,7% de la población económicamente activa (PEA) al final de la convertibilidad. Como si esto fuera poco, la tasa de no registro que alcanzaba valores cercanos al 25% a mediados de los años ochenta llegó al 32% para 1990 y terminó acercándose al 50% tras la crisis del 2001.⁹

9. La última medición de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC en su metodología puntal para 2003 marcó una tasa de 46,8%. La medición continua para el mismo periodo marcó una tasa ligeramente superior, de 49,2%.

Las proyecciones acerca del sistema de capitalización tampoco eran buenas. La inestabilidad en los aportes iba a llevar a que cerca de 900.000 personas en edad de jubilarse no alcanzaran ningún tipo de beneficio. La mitad de los aportantes tenían saldos muy bajos capitalizados, “explicado principalmente en dos variables: el elevado peso de las comisiones administrativas de las AFJP y la baja regularidad en los aportes de los afiliados” (Ministerio de Trabajo y OIT, 2005: 44).¹⁰ Para colmo, los resultados en términos de tasa de sustitución (a qué porcentaje del salario equivalía la jubilación) eran sumamente negativos: no solo caía, sino que seguía siendo dependiente del régimen público.

En la perspectiva del kirchnerismo, el estado de situación ponía en segundo plano el resultado financiero de ANSES. No porque este no importara sino porque, de cualquier forma, el Estado tendría que cubrir a estas personas sin cobertura con el consecuente incremento del gasto. Muchos años después Máximo Kirchner acuñaría una frase que daría cuenta de este planteo: “las cuentas tienen que cerrar con la gente adentro”.

A esta altura debiera quedar claro que urgía reconocer a la población en edad de jubilarse las consecuencias de la convertibilidad. En los años noventa, la falta de oportunidades de empleo asalariado formal y el aumento de los requisitos jubilatorios (al aumentar en 1994 en 10 años la cantidad mínima de aportes y en 5 la edad mínima de jubilación) generaron una situación alarmante. El sistema tradicional de jubilaciones contributivas comenzó a mostrar sus muy limitadas capacidades de cubrir a la mayoría de los adultos mayores.

10. Las comisiones reducían en un 33% el aporte a capitalizar.

En este contexto se promovieron las dos primeras moratorias. Estas medidas fueron una consecuencia del diagnóstico que el gobierno había realizado, que señalaba como principal preocupación una desprotección generalizada. De acuerdo con información de la propia ANSES, los jubilados que entraron en la moratoria de 2005 tenían ingresados algo más del 30% de los aportes requeridos por ley y cubrieron con esta opción los años restantes, lo cual demostraba que el estudio realizado junto con la OIT era acertado.

El sentido de las moratorias encuentra, a su vez, una contrapartida en el hecho de que la ANSES se financia en parte con impuestos generales. Es decir, si bien estas personas no habían podido aportar a través de su empleo, sí lo hacían a través del pago de IVA, impuesto a las ganancias y otros impuestos.

Mucho se habló también de un abuso por parte de la clase media alta y alta de esta opción. Es así que se construyó el relato que mencionábamos al comienzo de la “jubilación para las amas de casa de la clase alta”.

Si bien es cierto que hasta la ampliación de la moratoria de 2014 no existían requisitos formales u otro tipo de controles y que, efectivamente, hubo personas de los deciles más altos que se adhirieron a las moratorias, la evidencia muestra que de ningún modo estas fueron regresivas ni pro ricas.¹¹ Esto es, en relación con el nivel de ingresos favorecieron más a los sectores vulnerables que a los de ingresos altos, y en términos del total de presupuesto también la mayor proporción se destinó a las capas de menores ingresos.

11. Luego de algunos meses de funcionamiento, se incorporó la exigencia de un solo pago para aquellos casos que contaran con algún otro tipo de prestación.

Por lo tanto, donde más fueron utilizadas y donde más aumentó la cobertura fue en los deciles de menores ingresos. En un estudio realizado en 2015, Alejandro A. Calabria y Sergio Rottenschweiler estiman que la cobertura previsional pasó del 22% al 63% en el primer decil (el 10% de menores recursos), del 50% al 80% en el segundo y de cerca del 60% al 90% en los deciles 3 al 5. En cambio, la cobertura pasó de 69% en los deciles 9 y 10 (el 20% más rico de la población) a 85% y a 75%, respectivamente. El mismo estudio muestra que hacia 2014 la cobertura comenzaba a decaer, lo cual en parte motivó la última moratoria que daría el kirchnerismo.¹²

Estas medidas eran, por supuesto, una manera de compensar a un grupo poblacional y debían ser acompañadas por otras medidas “de fondo” que permitieran incorporar al mercado formal a una proporción mayor de la población, a la vez que debía disminuir las diferencias de género.

El modelo macroeconómico del kirchnerismo favoreció la creación de empleo formal. Se fortalecieron las instancias de inspección del trabajo y se implementaron algunas medidas novedosas para ciertos grupos con tasas históricamente altas de no registro, como el sector de trabajadoras de casas particulares y trabajadores rurales.

Pero también es cierto que en los últimos años del kirchnerismo la tasa de crecimiento del empleo asalariado registrado (particularmente el privado) se estancó, mientras la tasa de no registro comenzó a mostrar una fuerte reticencia a la baja, luego del primer periodo de caída desde la vuelta de la democracia.

12. Por otro lado, este trabajo indica que las moratorias tuvieron un fuerte impacto en la población femenina, muy relegada en términos de cobertura previsional.

El saldo al final del periodo fue una relación similar a la de 2003 entre trabajadores con algún tipo de registro y beneficiarios del sistema previsional, solo que ahora, con una cobertura cercana al 97%.

2.3. LA SITUACIÓN FINANCIERA DE ANSES EN LA TRANSICIÓN DE GOBIERNOS

En 2015 el organismo previsional volvió a tener déficit por primera vez desde 2008. Por lo que vimos anteriormente, esto no parece derivarse de un paulatino deterioro de sus cuentas. Si bien en 2014 el superávit era menor que en 2009, no hubo una tendencia marcada entre estos años. ¿A qué obedece, entonces, el deterioro de 2015?

Dos motivos se encuentran detrás de este comportamiento. El primero es permanente y refiere a la nueva moratoria lanzada en 2014, que tuvo su efecto pleno en el siguiente año. La cantidad de beneficios aumentó 10% en 2015, mientras que había aumentado un 2% en 2014 y un 0,5% en 2013. El segundo es la movilidad jubilatoria, que toma datos pasados para el cálculo.

El segundo punto vale una aclaración más detallada. Aunque son varios los componentes en juego, en general la inflación tiene relación con el aumento de la recaudación y los salarios. En 2014 la inflación fue muy superior a la de 2015, y por lo tanto también lo fueron la recaudación y los salarios. Entonces, los gastos en 2015 se movieron acorde con la nominalidad de 2014, mientras que los ingresos de ANSES retornaron a niveles más bajos. Esto debía normalizarse (o incluso revertirse, teniendo en cuenta que 2016 fue un año de mucha mayor inflación que 2015) al año siguiente. Por otra parte, al momento de lanzar la moratoria, aún se contaba con el 15% de la

coparticipación que cubría por completo este déficit. En el capítulo 5 discutiremos en detalle este último cambio.

Ahora bien, aun si descontamos el efecto del 15% de la coparticipación, el déficit era poco significativo. Como veremos en el capítulo siguiente, la ANSES iba a estar sometida a algunos años de déficit, pero la situación distaba de ser alarmante y el superávit eventualmente se iba recuperar.

En 2016 el panorama se agravó. Nuevamente, los motivos fueron múltiples.

Por un lado, los gastos crecieron muy por encima de la movilidad (que como explicamos antes, quedaba “desfasada” en 2016). Por el lado de los gastos, esto se debió a la implementación de la “Reparación Histórica”, la incorporación de los monotributistas al régimen de asignaciones familiares y, en menor medida, a la compensación de las cajas provinciales no transferidas y al plus otorgado a algunas jubilaciones y asignaciones a fin de año.

Por el lado de los ingresos, la ANSES sufrió los coletazos del cambio de rumbo económico que trajo el macrismo. La caída que presentaron el salario real y el empleo en 2016, así como el cambio de composición de trabajadores en relación de dependencia en favor del monotributo, junto con el bajo crecimiento de los recursos tributarios se reflejaron en un crecimiento de recursos de ANSES por debajo de la inflación.

Tabla 1. El resultado “puro” de ANSES muestra un fuerte deterioro a partir de 2016

Ingresos y gastos de ANSES, en millones de pesos

	2015	2016	2017
Ingresos ordinarios			
Aportes y Contribuciones	336.011	449.978	591.744
Recursos Tributarios	140.156	173.705	226.337
Rentas del FGS y otros recursos	53.806	73.448	110.747
Gastos			
Jubilaciones, Pensiones y Reparación Histórica	433.432	603.990	854.576
Asignaciones Familiares	65.643	107.628	141.911
Cancelación de deuda previsional	10.208	16.218	20.036
Gastos de Funcionamiento	14.659	16.812	18.890
Otros gastos	27.141	60.366	60.231
Resultado “puro”	-21.109	-107.883	-166.816
Resultado “puro” (en % del PIB)	-0,4%	-1,3%	-1,6%
Fuentes extraordinarias de financiamiento			
Contribuciones figurativas del Tesoro	156.469	292.816	377.161
Blanqueo	0	103.531	44.811
Gastos figurativos			
Pensiones no Contributivas, etc.	84.400	110.817	135.544
Resultado con fuentes extraordinarias	50.960	177.646	119.611
Resultado c/ fuentes extraordinarias (en % del PIB)	0,9%	2,2%	1,1%

Fuente: elaboración propia en base a Datos Abiertos de ANSES. Los datos difieren ligeramente de los presentados previamente por tratarse de distintas fuentes.

2.4. LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA CRISIS “AUTOINFLIGIDA”

A contramano de las medidas previsionales anteriores que habían llevado a un uso completo de los recursos, pero estaban calibradas y respondían a un diagnóstico concreto, las de 2016 parecen haber sido tomadas más con un ojo puesto en la gobernabilidad y el impacto electoral.

Ninguna de las medidas aplicadas por el macrismo en su primer año fue presentada considerando el flujo de recursos que demandarían. Es así como se empezaban a dar los primeros pasos que llevarían a una suerte de “crisis autoinfligida”.

En los años que seguirían, los exégetas del macrismo harán importantes esfuerzos por poner en el banquillo de los acusados a la “pesada herencia”, vestida de moratorias y exacerbada por una absurdamente generosa ley de movilidad.

Pero, al margen de la interpretación, algunos hechos son elocuentes y deberían llamarnos a la reflexión. Para la “Reparación Histórica”, que generaba aumentos permanentes en un grupo de jubilaciones, se diseñó una fuente de financiamiento a partir de un impuesto a ingresarse por única vez en 2016 (blanqueo). Ningún referente del gobierno intentó explicar esta elemental contradicción.

Es cierto que más allá de estas imprudencias, estaban las necesidades de algunos sectores relegados de la sociedad (el caso evidente de los hijos de monotributistas). Con esto no se pretende hacer un juicio sobre la pertinencia o razonabilidad de las medidas, sino insistir sobre la falta de previsión y de búsqueda de recursos para enfrentar estos nuevos compromisos.

Sirva en este punto un ejemplo sobre alternativas de financiamiento. Las contribuciones patronales fueron reducidas a principios de los años noventa y nunca se volvieron a elevar. Pero estas ideas estaban en las antípodas del macrismo. Veremos más adelante que, acentuando la contradicción, la intención del gobierno era volver a reducir las. Tampoco se aprovechó la oportunidad del blanqueo para ejercer un mayor control sobre los bienes e ingresos blanqueados. En el proyecto de ley el oficialismo proponía que un impuesto progresivo como bienes personales se redujera hasta casi desaparecer. En el recinto, los legisladores resolvieron dar marcha atrás a esa medida. La discusión sobre el impuesto a las ganancias, que efectivamente necesitaba una corrección en materia de tramos, tampoco fue aprovechada para discutir su alcance y progresividad.

Es así como, ya desde mediados de 2016, el desfinanciamiento de la ANSES se puso en marcha. Esto no pareció ser una molestia para las autoridades, más allá de la necesidad coyuntural de mostrar un mejor resultado fiscal global. Por el contrario, el sistema discursivo del gobierno apuntó a señalar una falta de sustentabilidad de la ANSES como forma de impulsar un sistema que premie solo a aquellos que puedan aportar y castigue a quienes no puedan (*quieran*) hacerlo.

La “ampliación” de las moratorias para mujeres en junio de 2019 es un claro ejemplo de esto último. Presionado por las denuncias de la oposición y a pesar del corsé ideológico y el acuerdo con el FMI sobre el equilibrio fiscal, el gobierno intentó anunciar una medida favorable a los adultos mayores tras largos meses de ajuste. Un tuit de Emilio Basavilbaso titular de ANSES, del 26 de junio de 2019, decía: “En un contexto donde todavía hay mucha gente sin aportes, prorrogamos la moratoria para las mujeres vulnerables de más de 60 años, para

que no tengan que esperar hasta los 65 para acceder a PUAM. Van a poder comprar los años de aportes que les faltan hasta 2003, y así acceder a su derecho de jubilarse a los 60 años como lo establece la ley”. Volvían las moratorias, pero devaluadas. Si pasamos por el traductor el tuit de Basavilbaso lo que en realidad decía era que se extendía por 3 años más la moratoria entonces vigente, pero como la fecha límite para comprar aportes se mantenía en 2003, se terminaba limitando notablemente el beneficio. Por ejemplo, una mujer que cumplió 60 años en 2019 y buena parte de su vida trabajó como ama de casa o en empleos informales necesitaría tener, de mínima, 4 años de aportes para entrar a la moratoria. Ahora bien, como la fecha de corte quedó fija en 2003, una mujer en la misma situación laboral que cumpliera 60 en 2022 necesitaría al menos 7 años de aportes. En 2019 puede “comprar” 26 años, en 2022 podrá comprar solo 23. De esta manera, para quien no tenga todos los aportes, le sería cada vez más difícil alcanzar el derecho a una jubilación.

A comienzos de 2017 el macrismo comenzó a inflar sus globos de ensayo. Uno de ellos proponía de forma solapada una nueva concepción de la previsión social. La iniciativa de “elevar” el piso del 82% de la jubilación mínima en relación con el salario mínimo, pero solo para aquellos que contasen con 30 años de aportes, marcaba también la consolidación de un esquema de jubilados de primera y de segunda (fue el caso también de la “ampliación” de las moratorias de 2019). Aparte de comenzar a definir el norte, esta política del 82% de la mínima significaba en los hechos una “propina”: la jubilación mínima era en ese momento del 81,7% del salario mínimo.

Esto mostraba a todas luces que el gobierno comenzaba a avanzar hacia un sistema de “pilares”: una prestación de subsistencia para los

que no lograron aportar (ya implementado como Pensión Básica Universal), una prestación mínima para quienes tienen 30 años de aporte y un componente de ahorro personal privado (que ya estaba siendo incentivado mediante exenciones fiscales) para los que más tienen. Y así comenzaba el retroceso. De un sistema que reconocía las dificultades de la población para incorporarse al mundo de trabajo formal, más allá del esfuerzo realizado individualmente, para dar paso a un modelo que no contempla las características estructurales de la economía argentina. Un modelo donde la meritocracia iba a plantear la supervivencia del más apto.

II. Las políticas de Cambiemos

3. Falsas promesas



Yo me pregunto qué es un contrato. El diccionario lo define como un acuerdo legal que no se puede romper. ¡Que no se puede romper!

Lionel Hutz

A lo largo de este libro iremos recorriendo la breve pero densa y compleja historia de avances y retrocesos que el macrismo trazó sobre la seguridad social en general y el sistema previsional en particular. No es nuestro objetivo principal evaluar el cumplimiento o no de las promesas con las que el macrismo llegó al gobierno. Sin embargo, nos será útil conocerlas para hacernos una idea más completa al final del camino.

3.1. EL LOBO VESTIDO DE CORDERO

Ni lerdo ni perezoso, el macrismo borró de su web la plataforma de campaña con la que llegó a la presidencia en diciembre de 2015. Sin embargo, no todo está perdido. Haciendo un poco de arqueología

millennial se encuentran algunos recovecos por los que es posible acceder a su plataforma.¹

La plataforma de campaña contaba con 4 ejes principales:

1. Pobreza cero
2. Terminar con el narcotráfico
3. Unir a los argentinos
4. Plan Belgrano para el Norte Argentino

Dentro del primer eje, se definían 9 grandes lineamientos bajo el título “Así lo vamos a hacer”:

- Compromiso por la educación
- Una casa para cada familia
- Buen trabajo
- Protección social
- Adultos mayores
- Campo argentino
- Infraestructura
- Ciencia
- Emprendedores

Como se imaginarán, nos interesa enfocarnos en dos de estos lineamientos: protección social y adultos mayores. Veamos de qué se trataban las propuestas de campaña en cada caso.

1. Al momento de escribir estas líneas, la forma de acceder era mediante el link <http://web.archive.org/web/20151215212436/http://cambiemos.com:80/propuestas/pobreza-cero/adultos-mayores>. Puede que ya esté dado de baja también.

3.2. LAS PROPUESTAS SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL

La plataforma de campaña ponía el foco en la primera infancia, los adultos mayores, las personas con problemas de adicción, poblaciones en situación de pobreza extrema y los pueblos originarios. Si bien las propuestas no pasaban de aspiraciones más bien generales, se pueden destacar algunos puntos:

- Crear un ingreso ciudadano para la vejez, que asegure un piso de ingresos a todos los adultos mayores.
- Abrir 4.000 Centros de Primera Infancia (CPI) en localidades urbanas de todo el país para que los niños de 45 días a 3 años tengan la atención, alimentación y estímulo necesarios para desarrollarse plenamente.
- Extender la Asignación Universal a los hijos de los monotributistas y otros que no la cobran.
- Permitir que se mantenga el ingreso ciudadano (AUH) si se consigue un trabajo formal (bajo ciertas condiciones).

Como iremos viendo en nuestro recorrido, algunas de estas propuestas fueron cumplidas y otras quedaron a mitad de camino, o fueron abandonadas a poco de empezar. También será importante entender la “letra chica” de algunas de ellas.

Dos pequeños ejemplos como adelanto...

El “ingreso ciudadano para la vejez” terminó por implementarse bajo la forma de la Pensión Universal para Adultos Mayores. Ahora bien, solo se permitieron altas de beneficiarios hasta 2019 y, en los hechos, este programa implicó una pérdida de derechos si se la compara con los beneficios que se obtenían por medio de las moratorias. Vamos a hablar bastante de este programa en los capítulos 4, 8 y 9.

Los 4000 “Centros de Primera Infancia” que se proponían construir resultaron ser una meta demasiado ambiciosa para el macrismo. Ya en el debate presidencial Mauricio Macri había bajado la apuesta a 3000 jardines.² Si pasa, pasa. Pero volvamos a los 4000, que eran la propuesta de campaña, y pensemos que la idea era hacer 1000 por año. En 2017 se propusieron como meta hacer solo 450. Finalmente construyeron 45.³ Es decir, en un año hicieron el 1% de lo que se plantearon para toda la gestión. A ese ritmo harían falta 89 años para alcanzar la propuesta original.

3.3. LAS PROPUESTAS PARA ADULTOS MAYORES

Aparte del Ingreso Universal para Adultos Mayores, el macrismo contaba con otras iniciativas para esta población. “En la Argentina que soñamos, ningún adulto mayor será pobre”, rezaba el mantra de campaña. Veamos cuáles eran los puntos que destacaban en la plataforma:

- Ingreso Universal a los Adultos Mayores. Ningún abuelo será pobre.
- Remedios gratis para los jubilados que cobren la jubilación mínima.
- Reformar el PAMI para terminar con la corrupción y mejorar la atención. Con el presupuesto que tiene, es posible.

2. <http://chequeado.com/ultimas-noticias/macri-yo-me-comprometo-a-construir-los-tres-mil-jardines-de-infantes-que-faltan-2017/>

3. Avance físico del programa presupuestario “Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles” que tiene como objeto el desarrollo de obras de infraestructura en instituciones del Nivel Inicial en el marco del Plan de Primera Infancia-Plan Tres Mil Jardines. Fuente: Argentina, Ministerio de Hacienda (s. f.). *Cuenta de inversión 2017*, p. 472. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2017/>

- En el futuro, los jubilados que quieran podrán quedarse en la obra social donde llevan toda la vida.
- A ningún jubilado se le quitará ningún beneficio ni se cambiará el sistema de actualización de haberes.

“Ni se cambiará el sistema de actualización de haberes”. Bueno. Llegaremos a ese punto a su debido tiempo, en el medio tenemos un largo camino.

Llama la atención que la denominada “Reparación Histórica” no está como un punto saliente en la plataforma de campaña. Tampoco se encuentra, previo a diciembre 2015, al tema de los juicios previsionales como un problema a resolver para el macrismo. Será recién a mediados de mayo de 2016 cuando el tema comience a instalarse en la agenda pública.

Hasta acá las promesas de campaña. Vamos a ir viendo cómo se fueron cumpliendo y cómo comenzaron a “recalcularse” a la vista de los límites que el propio modelo económico del macrismo fue imponiendo.

*4. La denominada
“Reparación
Histórica”*



Este es el más grande caso de publicidad engañosa desde que demandé a la película “La historia sin fin”.

Lionel Hutz

Durante la primera etapa del mandato de Mauricio Macri, la agenda pública en torno al sistema jubilatorio y la seguridad social pareció colocarse por encima del objetivo macro fiscal de reducción del déficit. Esta subordinación de la meta fiscal frente a la política de jubilaciones tuvo sin duda su episodio más significativo en la “Reparación Histórica”.

El macrismo con esta iniciativa ponía en tensión la estrategia de reducción del déficit, posiblemente esperanzado en un shock de crecimiento económico motivado por la confianza en el gobierno, que iría a generar mayor recaudación y una mejora constante en las cuentas públicas. Un voluntarismo que se fue gestando a la par de las profundas fragilidades e inconsistencias del programa económico y que a mediados de mandato se mostró totalmente absurdo. Ya en agosto de 2018, esta subordinación de la meta fiscal a la seguridad social

se revertiría por completo. Pero antes de llegar a esta segunda etapa y las reformas regresivas, analicemos un poco de qué se trató la “Reparación Histórica”.

En junio de 2016 la agenda pública fue dominada por el debate en torno a cuál era la mejor manera de pagar la deuda previsional a los jubilados. Al presentar la propuesta oficial, un aspecto esencial fue deliberadamente dejado de lado por parte del macrismo: ¿cuál sería el impacto de esta reforma sobre la sostenibilidad del sistema previsional? Las consecuencias más profundas del pago de sentencias iban a tener efectos que se extenderían a las próximas décadas, comprometiendo seriamente las posibilidades de una reforma al sistema previsional que beneficie a los futuros jubilados. En medio del debate parlamentario de mediados de 2016, el gobierno llevaba a consideración del Congreso la conformación de una comisión de especialistas para emprender una reforma en 2019.

La aprobación del proyecto de pago de sentencias llevaría la situación financiera de ANSES a un estado de notable deterioro. Ante este nuevo escenario y de cara a la futura reforma, la agenda pública podría derivar en el debate de temas tan sensibles como la edad jubilatoria, la cantidad mínima de años de aportes, la regla de actualización de jubilaciones o el propio carácter público y solidario del sistema entonces vigente.

4.1. EL ORIGEN

Entre 2005 y 2015 las diversas moratorias lograron un notorio incremento en la cobertura previsional. Esta política de ampliación de derechos también se vio acompañada de una mejora en los niveles

de las jubilaciones. De esta manera, mediante la movilidad jubilatoria se alcanzó un haber mínimo elevado tanto en términos históricos como en su comparación regional.

Ahora bien, estas políticas pudieron sostenerse en buena medida producto de un menor incremento para aquellas jubilaciones que se encontraban por encima del haber mínimo. La recomposición de los haberes se llevó a cabo, entonces, de forma desigual, mientras se elevaban las jubilaciones de quienes cobraban la mínima, a aquellos que cobraban por encima del piso se les otorgaba un menor incremento. Esta forma asimétrica de recomposición de haberes se aplicó entre 2003 y 2008, año en que se aprobó finalmente la ley de movilidad.

La consecuencia lógica fue lo que se conoce como el “achatamiento” de la pirámide de jubilados. Debido a que a los jubilados “pobres” se les incrementaba en mayor proporción sus haberes, entre estos años la distancia respecto a los jubilados “ricos” se redujo de forma considerable.

Ahora bien, esta decisión política motivó una serie de demandas judiciales que fueron encontrando sentencias a favor de los demandantes y llevó a que el Estado pague, si bien con importante demora, la recomposición de haberes que ordenaba la justicia. A continuación, haremos un breve repaso de los fallos que sentaron las bases para el proyecto macrista.

4.2. LOS FALLOS: “BADARO I Y II”, “SÁNCHEZ” Y “ELLIFF”

El caso más conocido de estos fallos es sin duda el de Adolfo Badaro, un conductor de buques que se jubiló en 1983 y demandó al Estado Nacional por una reforma en la regla de actualización de jubilaciones

de 1995. Esta reforma definía que las jubilaciones se iban a actualizar de acuerdo con lo que se establezca en el presupuesto nacional. Luego de muchos años de litigio, el caso escaló a la Corte Suprema en 2006. El máximo tribunal falló en su favor y determinó que se actualice desde 1995 en adelante la jubilación de acuerdo con la normativa previa a esa reforma. Sin embargo, el período crítico de actualización era el posterior a la salida de la convertibilidad, en el cual las jubilaciones por encima de la mínima habían recibido aumentos sumamente menores. En 2002 la jubilación mínima era de tan solo \$150, Adolfo Badaro cobraba \$1.000. En el propio fallo de la Corte puede leerse que los cambios en la economía posteriores a 2002

trajeron aparejadas variaciones importantes en cualquiera de los indicadores que pueden utilizarse para analizar el mantenimiento o disminución en el nivel de vida del jubilado, y que desde el año 2003 se consolidó un proceso de recuperación de las variables salariales, que no se reflejó en un contemporáneo reconocimiento para la totalidad de las prestaciones jubilatorias.

Por otro lado, el máximo tribunal sostenía que no era el punto de las actualizaciones mantener el poder adquisitivo de las jubilaciones, sino el de sostener una relación proporcional estable con los ingresos de la vida activa. En palabras del tribunal,

la movilidad de que se trata no es un reajuste por inflación, como pretende el actor, sino que es una previsión con profundo contenido social referente a la índole sustitutiva de la prestación jubilatoria, para la

cual es menester que su cuantía, que puede ser establecida de modo diferente según las épocas, mantenga una proporción razonable con los ingresos de los Trabajadores.

Es así como llegamos a lo que se conoce como el fallo “Badaro I” en el cual se mantuvieron las pautas de movilidad jubilatoria de otro fallo (Sánchez, María del Carmen) en el cual se mantuvo el ajuste por movilidad siguiendo las variaciones registradas en el índice del nivel general de remuneraciones a que remitía el artículo 53 de la Ley N° 18037. Quedaría para otro fallo la determinación de la regla de actualización luego de 2002.

El fallo “Badaro II”, por su parte, establece el criterio de actualización del haber jubilatorio entre enero de 2002 y diciembre de 2006. En él se considera como pauta de movilidad las variaciones anuales del índice de salarios nivel general elaborado por el INDEC y se ordena a ANSES que abone el nuevo haber y sus retroactividades.

Hasta aquí se sentaba la jurisprudencia para la recomposición de haberes para los adultos mayores que se habían jubilado antes de 1993. Esto se debe a que a partir de 1994 las jubilaciones pasaron a regirse por una nueva normativa, la Ley N° 24241. La consecuencia de este cambio normativo impedía extender el fallo a los jubilados con altas posteriores a esa fecha. Es entonces que entra en escena el fallo “Elliff”. Alberto Elliff era un empleado público que se había jubilado en el marco de la Ley N° 24241 y había iniciado una demanda al Estado Nacional por los coeficientes utilizados para la determinación del haber inicial. En el fallo en su favor la Cámara le dio la razón y también determinó la pauta de movilidad de acuerdo con el fallo “Badaro II”.

Nuevamente en esta ocasión el máximo tribunal planteaba que el punto no era mantener el poder adquisitivo, sino la relación entre el haber y el salario en la vida activa.

El empleo de un indicador salarial en materia previsional no tiene como finalidad compensar el deterioro inflacionario sino mantener una razonable proporción entre los ingresos activos y pasivos, que se vería afectada si en el cálculo del haber jubilatorio no se reflejaran las variaciones que se produjeron en las remuneraciones.¹

A partir de toda esta jurisprudencia es que comenzó a producirse un crecimiento en la litigiosidad en materia previsional. Si bien la gran mayoría de los fallos se terminaban dictando a favor de los jubilados, los pagos por parte de ANSES solían demorarse mucho tiempo.

4.3. LA INICIATIVA DEL MACRISMO

En este contexto, el macrismo envió al Congreso a mediados de 2016 un proyecto de ley que reconocía una deuda previsional con aquellos haberes por encima de la mínima. El proyecto implicaba el pago de forma masiva a un gran número de jubilados, incluyendo a los jubilados que tenían sentencia judicial, a los que habiendo realizado la demanda aún no contaban con fallo favorable y también a los jubilados

1. Existe un debate acerca de cuál debiera ser el criterio de actualización de las jubilaciones. En general, el criterio que prima es el de mantener una relación con los ingresos en la vida activa. Sin embargo, una postura alternativa sería pensar que lo que se debe garantizar es mantener un nivel de consumo similar al de la vida activa. En este segundo enfoque, lo que las jubilaciones debieran garantizar es un nivel determinado de consumo, y no de ingreso.

que, de acuerdo con el gobierno, “potencialmente” podrían realizar una demanda similar.

El debate público sobre el proyecto orientó a discutir cuánto y cuándo se debía pagar la recomposición de haberes, mientras que poco se discutió sobre el efecto que tendría este pago sobre la sostenibilidad del sistema.

Este aspecto, tan poco estudiado, resultaba central. Si el proyecto comprometía seriamente la sostenibilidad financiera, la reforma previsional que se esperaba impulsar en 2019 se iba a discutir en un contexto en el que sería muy difícil mantener conjuntamente una amplia cobertura y un elevado nivel de jubilaciones.

La extraña ausencia de proyecciones oficiales al respecto nos motivó en aquel momento a realizar una evaluación de impacto sobre las cuentas de ANSES en el mediano y largo plazo.

Veremos, entonces, en qué medida el proyecto de “Reparación Histórica” que promovía el gobierno iba a afectar el balance de ANSES y la evolución de la cobertura jubilatoria. Esta recomposición de haberes, enfocada en los jubilados con ingresos superiores a la mínima, ¿implicaba generar una crisis de sostenibilidad en el sistema previsional?

4.4. EL PROYECTO

El proyecto fue planteado por el gobierno de Cambiemos como sumamente ambicioso, de ahí que lo denominaron ostentosamente “Reparación Histórica”. En concreto, la propuesta de recomposición de haberes iba a tener un alcance sobre 2,4 millones de jubilados, sobre los cuales generaría un incremento promedio del haber en torno al

45%. Considerando las estadísticas de ANSES, si no contamos a los beneficiarios de las moratorias previsionales, la cobertura original del proyecto representaba al 77% del total de jubilados y pensionados del sistema de reparto.²

El proyecto de ley enviado al Congreso involucraba diferentes aspectos de la política fiscal en lo que se suele conocer como una “ley ómnibus”, por involucrar diversas medidas que se tratan y aprueban en conjunto. Estas iniciativas se pueden agrupar en tres campos: reforma impositiva, blanqueo de capitales y sistema previsional. Sin embargo, existían diferentes grados de interdependencia entre ellas. La reforma impositiva principalmente implicaba reducir alícuota de bienes personales, eliminar paulatinamente el impuesto a la ganancia mínima presunta y detraer una parte de los ingresos que recibía la ANSES originados en el 15% de la Coparticipación Federal de Impuestos.

En relación con el último punto, hasta 2006 existía un acuerdo que se renovaba anualmente entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales mediante el cual las partes aceptaban ceder ese porcentaje en favor de ANSES. A partir de ese año el gobierno nacional pasó a renovar unilateralmente ese acuerdo, lo que implicó diversas demandas judiciales por parte de algunas provincias.

La situación tuvo un giro en noviembre de 2015 cuando un fallo de la Corte Suprema obligó al gobierno nacional a cesar con esa transferencia de recursos a ANSES y volver a incorporarla en la Coparticipación en beneficio de tres provincias que lograron un fallo favorable

2. El porcentaje se reduce al 36% si incluimos entre los jubilados a los beneficiarios de las moratorias previsionales.

(Córdoba, San Luis y Santa Fe). Como es de imaginar, el fallo de la Corte tuvo importantes consecuencias sobre la sostenibilidad de la ANSES.

En este contexto, lo que el macrismo proponía con el nuevo proyecto era generalizar el fallo y eliminar de forma definitiva ese ingreso para la seguridad social. Para compensar la pérdida de ingresos de ANSES se planteaba que esa diferencia fuera cubierta por el Tesoro Nacional.

Por otro lado, la segunda propuesta se trataba de un masivo blanqueo de cuentas en el extranjero, para el cual se ofrecían diferentes opciones: reingresar los activos al país pagando una multa de 10% en el caso de que correspondiera a dinero físico, o la opción de utilizar esos fondos para comprar bonos (evitando la multa, pero a cambio de aceptar una tasa de interés nula), entre otras.

La idea del proyecto era que los fondos ingresados al fisco por el blanqueo se destinarían a financiar el tercer y más importante componente del proyecto: el pago de juicios previsionales y recomposición de haberes jubilatorios.

La propuesta de lo que el macrismo denominó “Reparación Histórica” implicaba tres medidas:

1) Pensión universal para mayores de 65 años equivalente al 80% de la jubilación mínima, permitiendo altas solo hasta el 2019.

2) Pago de sentencias:

- **Jubilados con sentencia:** se cobraría retroactivo 2 años hacia atrás desde la notificación de la demanda de juicio a ANSES.
- **Jubilados sin sentencia pero que iniciaron juicio:** cobrarían hasta 4 años de retroactivo.

- **Jubilados que no iniciaron juicio pero que potencialmente podrían hacerlo:** solo recibirían el ajuste del haber mensual.

3) Creación de una comisión para realizar una reforma previsional en 2019.

El primer punto tenía el objetivo de reemplazar a las moratorias previsionales con una cláusula que fuera automática y no dependiera de la discrecionalidad del gobierno de turno para abrir una nueva ventana para el pago de aportes adeudados. Sin embargo, se destacaban tres puntos que implicaban un evidente recorte de derechos respecto de las moratorias: 1) se pasaba a cobrar menos que el haber mínimo, 2) no daba derecho a pensión por fallecimiento y 3) incrementaba en 5 años la edad jubilatoria de las mujeres.

Por su parte, el segundo componente generaba, por un lado, el pago de montos adeudados para un conjunto de jubilados que ganaban por encima del haber mínimo y, por el otro, un mayor nivel de jubilación que generaría un incremento de ahí en más en el esfuerzo fiscal para su pago.

Por último, el proyecto proponía la conformación de una comisión que sería conformada principalmente por actores de la patronal y con un rol casi simbólico de los representantes de los trabajadores. El objetivo de esta comisión sería el de diseñar una propuesta de reforma previsional para ser aprobada en 2019.

Sin duda, uno de los aspectos más llamativos del proyecto fue la absoluta ausencia de proyecciones que dieran cuenta del impacto que tendría sobre la sostenibilidad financiera de ANSES. Es por eso que, en aquel momento, realizamos una estimación para intentar dimen-

sionar hasta qué punto las consecuencias de la propuesta podían condicionar la futura reforma previsional.

El documento que a mediados de 2016 realizamos buscaba, entonces, evaluar la sostenibilidad del sistema de seguridad social en el mediano plazo.³ En base a un escenario macroeconómico hasta el 2030 que definimos como optimista estábamos en condiciones de proyectar los ingresos y gastos futuros de los diferentes componentes que hacen a la seguridad social y están administrados por la ANSES. A su vez, podíamos distinguir los gastos adicionales que implicaría el pago de sentencias y retroactivos. Identificar este último componente hizo posible para nosotros evaluar en qué medida el proyecto que se estaba debatiendo comprometía el futuro de los jubilados.

4.5. EL IMPACTO SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

Aun suponiendo un escenario macroeconómico con crecimiento ininterrumpido entre 2016 y 2030, el resultado de nuestras proyecciones nos llevó a concluir que el proyecto oficial iba a implicar un notable deterioro de la sostenibilidad financiera de la ANSES. El nivel de gastos adicionales que el proyecto generaría pondría en jaque al amplio esquema de seguridad social que existía entonces.

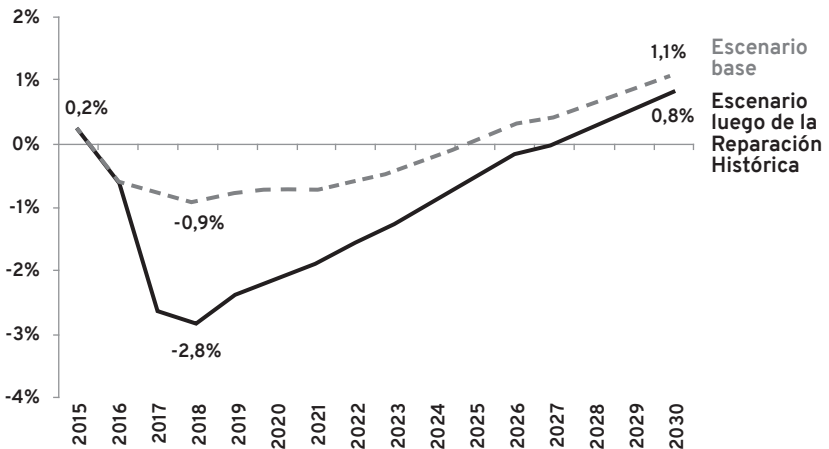
De acuerdo con estas proyecciones, sin considerar el pago de sentencias (que podrían financiarse mediante el blanqueo), la ANSES pasaría de un déficit de -0,6% del PIB en 2016 a uno de -2,6% en 2017 y de -2,8% en 2018. Este déficit operativo se debería financiar de al-

3. Para más detalles sobre las proyecciones y el cálculo actuarial realizado, puede consultarse el anexo que está al final del capítulo.

gún modo, bien con la afectación de recursos del FGS, o con recursos extraordinarios del Tesoro Nacional.

Si proyectamos el diferencial acumulado entre 2017-2030 entre el escenario con pago de sentencias y reajuste de haberes y el escenario sin estas modificaciones, el desequilibrio acumulado para la ANSES alcanzaría cerca del 13% del PIB, equivalente al total del stock que el FGS tenía al momento del debate parlamentario. Por lo tanto, el proyecto que se estaba discutiendo, y sobre el que el gobierno no había ofrecido ninguna proyección oficial, implicaba la virtual liquidación del FGS.

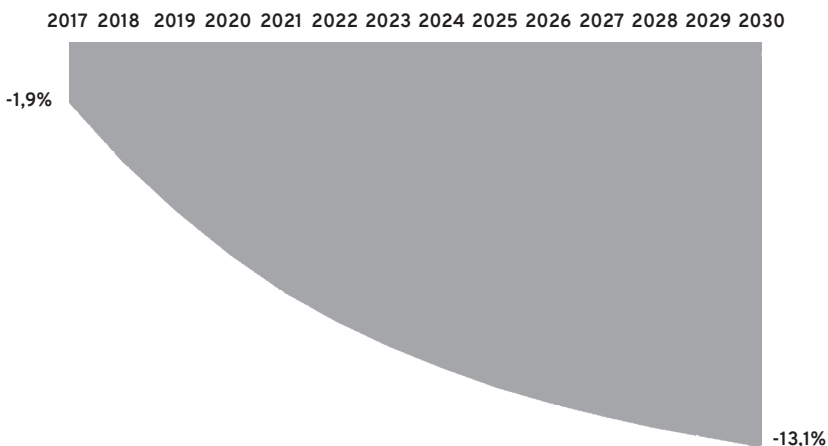
Figura 4. El proyecto creaba un desequilibrio financiero en la ANSES* (sin considerar rentabilidad del FGS) En % del PIB



Nota: (*) El escenario tiende a mejorar hacia 2030 producto de la caída en la cobertura, pero también debido a que Argentina aún se vería beneficiada del “bono demográfico” ya que su población no tendrá todavía una pirámide poblacional envejecida como la europea.

Fuente: elaboración propia.

Figura 5. El proyecto implicaba consumirse todo el FGS en el 2030
Costo acumulado de la Reparación Histórica en % del PIB



Fuente: elaboración propia.

4.6. LAS TARDÍAS PROYECCIONES DE ANSES

A fines de junio de 2016 el Senado aprobó la Ley de Reparación Histórica. Nueve meses después de la aprobación del proyecto, ANSES publicó en uno de los informes regulares sobre el FGS las proyecciones oficiales del impacto que el programa tendría sobre el balance de la seguridad social.

En las proyecciones que ANSES publicó en febrero de 2017 quedaba claro que los compromisos derivados de la “Reparación Histórica” solo iban a poder ser financiados con los recursos extraordinarios del blanqueo en 2017 y, parcialmente, en 2018. Por lo tanto, el pro-

yecto implicaba la necesidad de comenzar a liquidar los activos del FGS a partir de 2018.

En base a estas proyecciones se llegaría a la liquidación casi completa del FGS para el 2050. Es legítimo en este punto preguntarnos, dado lo preocupante de los resultados, por qué es que el organismo previsional no presentó esta información al momento del debate parlamentario.

Figura 6. Una crisis previsional autoinfligida.

La Reparación Histórica implica liquidar casi todo el FGS

Flujo de fondos en millones de USD

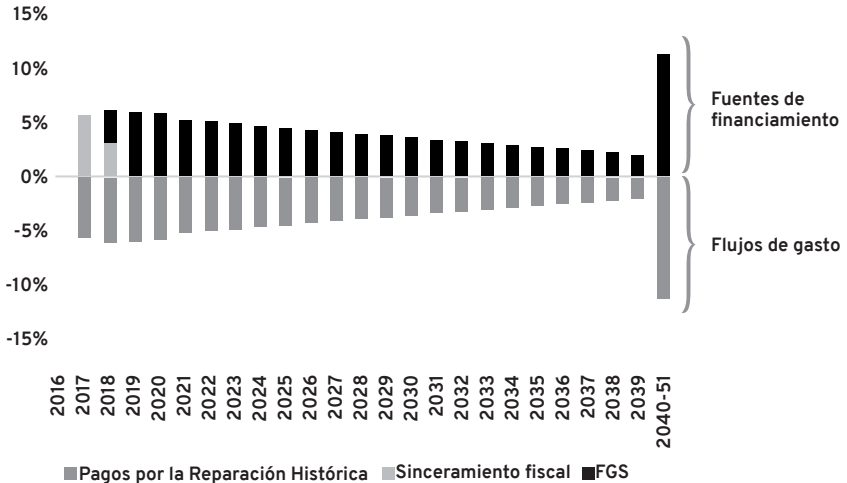
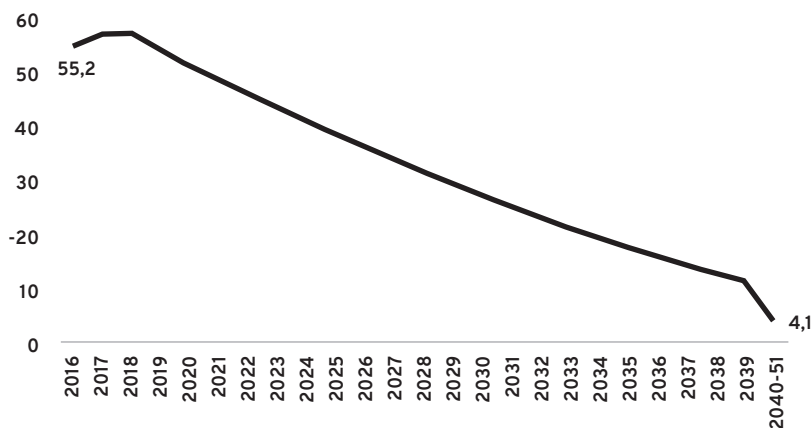


Figura 7. La Reparación Histórica se consumiría casi la totalidad del FGS
Stock del Fondo en miles de millones de dólares



Fuente: Informe del Fondo de Garantía de Sustentabilidad – Consejo del FGS febrero 2017.

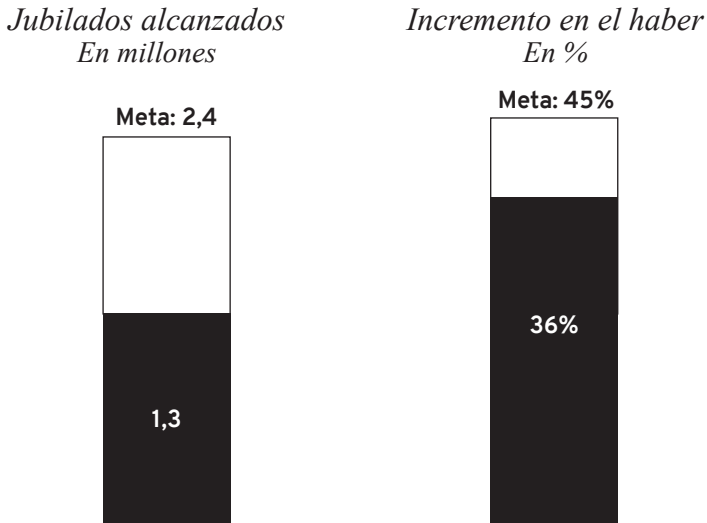
4.7. DOS AÑOS DESPUÉS

El programa de “Reparación Histórica” se propuso eliminar la litigiosidad en materia previsional e incrementar en promedio un 45% los haberes jubilatorios de 2,4 millones de jubilados. A dos años de la implementación del programa nos preguntamos en qué medida se lograron estos objetivos.

Si miramos las estadísticas oficiales, a julio de 2018 el programa alcanzó a 1,3 millones de jubilados y pensionados, esto es, poco más de

la mitad de lo que se preveía originalmente.⁴ En cuanto al aumento promedio de jubilaciones, se logró un aumento de 36% en lugar del 45% estimado por el gobierno. Si bien el alcance del programa fue amplio y produjo una recomposición de haberes similar a la esperada, solo llegó a cubrir a poco más de la mitad de los jubilados que dos años antes habían sido identificados como potenciales beneficiarios.

Figura 8. Una “Reparación Histórica” parcial
Meta original vs. observado



Fuente: elaboración propia en base a Jefatura de Gabinete de Ministros 2018b.

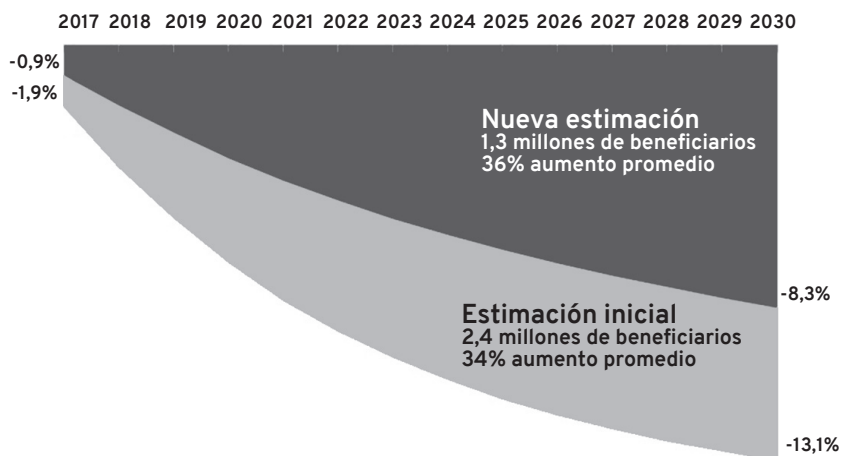
4. Jefatura de Gabinete de Ministros (2018b).

La pregunta que nos podemos hacer es si, con este alcance más limitado, el impacto sobre la sostenibilidad de ANSES puede cambiar. Entonces, lo que podemos pensar es cómo sería el escenario que habíamos estimado al 2030 si en lugar de ser 2,4 millones los beneficiarios fuesen 1,3, y si en lugar de tener un incremento promedio de 45% como se propuso originalmente, el aumento fuese de 36%.

Es lógico pensar que, con un alcance más limitado, las perspectivas futuras no serían tan sombrías. Recordemos que en nuestras proyecciones llegábamos al 2030 con un déficit acumulado de ANSES equivalente al 13,1% del PIB. Este desequilibrio era similar al total de fondos que en 2016 tenía el FGS. Por lo tanto, en los términos originales, el proyecto implicaba la virtual desaparición del fondo.

Si recalculamos las proyecciones solo modificando su alcance, pero manteniendo el escenario macroeconómico con el que hicimos el primer ejercicio, llegamos a la conclusión de que al 2030 el costo acumulado de la Reparación Histórica sería de 6,9% del PIB. Es evidente que el escenario luce menos preocupante. Sin embargo, debemos tener en cuenta que con estas proyecciones más realistas el programa terminaría consumiendo más de la mitad del FGS al llegar al 2030.

Figura 9. Una proyección más realista implica consumir la mitad del FGS para el 2030
Costo acumulado de la Reparación Histórica en % del PIB



Fuente: elaboración propia.

4.8. EL FALLO “BLANCO” Y EL AUMENTO DE LA LITIGIOSIDAD POR LA REPARACIÓN HISTÓRICA

Al comienzo del capítulo señalábamos que uno de los puntos centrales que motivó el proyecto de Reparación Histórica fue el grado de litigiosidad con el que contaba el sistema previsional. Este problema se profundizaba por la lentitud de la Cámara Federal de la Seguridad Social en dictar sentencias, proceso que también se veía obstaculizado por la obligación de ANSES de apelar frente a los fallos en su contra. En el invierno de 2016, el macrismo resaltaba como una de las bondades de la Reparación Histórica la inevitable reducción en la litigio-

sidad previsional. En un primer momento el ritmo de judicialización les daría la razón. De acuerdo con información oficial, en 2017 se produjeron un 20% menos de demandas en la Cámara Federal de la Seguridad Social, una dinámica que se continuó a comienzos de 2018 con una caída del 37% respecto a 2017.

Sin embargo, la litigiosidad no se logró eliminar como se planteó originalmente. Como plantea La Ruffa et al (2019), por cómo estaba diseñado el programa no había garantías de que se redujera la litigiosidad ya que, por ejemplo, no se podía evitar que una persona aceptara el acuerdo, pero luego realizara un nuevo reclamo razonado en las diferencias respecto de la aplicación de los índices salariales establecidos por la Corte Suprema y los que efectivamente terminó aplicando la ANSES.

De acuerdo con el Decreto N° 807/16, se impidió a ANSES apelar ante los casos en que el Máximo Tribunal haya fijado un criterio y en los casos que se cuente con sentencia firme. Ahora bien, esto permitió de todos modos seguir apelando en el resto de los casos. Solo entre agosto de 2016 y julio de 2018 el organismo apeló sobre el 32% de las sentencias notificadas en su contra.

Por otro lado, de acuerdo con la Resolución N° 100/2018 de ANSES, se determinó un plazo para quienes habían comenzado a cobrar la recomposición de haberes sin haber realizado el trámite previo. De acuerdo con estimaciones oficiales, 140.000 jubilados podrían haber perdido el beneficio por no formalizar su aceptación antes del 31 de agosto de 2018.

Esta normativa volvió a abrir la puerta a nuevas demandas judiciales, principalmente por parte de adultos mayores que habían realizado juicio y esperaban sentencia. En este contexto se inscribe, por

ejemplo, la causa “De Piano, Rosa c/ANSES”, en la que los jueces de la Cámara Federal de la Seguridad Social fallaron a favor de la jubilada en un fallo donde se plantea que no se le podía quitar la suba otorgada y que se debía seguir con el juicio. Tres juzgados de primera instancia ya habían resuelto de forma similar.

Pero estas primeras consecuencias no serían las únicas. Hacia finales de 2018 se produjo un fallo de la Corte Suprema de Justicia que derribó definitivamente el mito del fin de la litigiosidad. Hablamos del caso “Blanco”.

Luis Blanco se había jubilado en 2003 y había demandado a la ANSES por el criterio de actualización de su haber. Si bien obtuvo una sentencia favorable, tuvo que esperar a 2016 para cobrarla. Precisamente, en ese momento se había aprobado la Reparación Histórica, en la que se establecía un nuevo criterio de actualización para estos casos. Antes de 2016 la pauta de actualización para los casos de retroactivos era el Índice de Salarios Básicos de la Industria de la Construcción (ISBIC), pero con la reforma que acababa de aplicar el macrismo la actualización se pasaba a definir mediante la variación de la Remuneración Imponible Promedio de Trabajadores Estables (RIPTE). Se imaginarán que este cambio estaba lejos de beneficiar a los jubilados. Como la ANSES comenzó a aplicar de forma retroactiva este nuevo criterio, muchos jubilados y jubiladas iniciaron nuevas demandas, entre las que se encuentra la de Luis Blanco que a finales de 2018 fue analizada por la Corte Suprema de Justicia.

El 18 de diciembre el máximo tribunal ratificó el uso del ISBIC para la actualización de los haberes jubilatorios en el caso de los adultos mayores con juicio en marcha y que se habían jubilado antes de agosto de 2016 (cuando pasó a regir la Reparación Histórica). En el

mismo fallo, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de las resoluciones de ANSES N° 56/2018 y de la Secretaría de Seguridad Social N° 1/2018 que aplicaban el reemplazo del ISBIC por la RIPTE, a la vez que pidió al Congreso de la Nación que aplique un criterio de actualización para los casos de las jubilaciones dadas de alta entre 1995 y 2008. Para tener como referencia de la significativa diferencia para los jubilados de un criterio o el otro, de abril de 1995 a febrero de 2009, el RIPTE creció un 178%, mientras que el ISBIC lo hizo en un 435% (La Ruffa et al, 2019).

De acuerdo con diferentes estimaciones, este fallo se podría generalizar a más de 100.000 casos que se encontraban en una situación similar.

A menos de tres años de su implementación, quedaba claro que la Reparación Histórica había terminado agravando el problema de la litigiosidad.

4.9. DECONSTRUYENDO LA IGUALDAD ENTRE DESIGUALES

En el primer capítulo presentamos algunos conceptos que creemos relevantes para entender las diferentes problemáticas en torno al sistema de seguridad social. Dos de ellos pueden ayudarnos a entender un poco más acerca del sentido de la denominada “Reparación Histórica”: qué la causó y por qué termina ensombreciendo el futuro del sistema previsional.

Un primer punto es cómo determinamos el haber jubilatorio. Habíamos planteado que en los sistemas de reparto era más factible discutir si el fin de la jubilación era sostener un nivel de vida similar para

todos los adultos mayores o tratar de mantener el nivel que cada uno de ellos tuvo a lo largo de su vida activa.

En la normativa, el sistema de reparto argentino se basa en este segundo enfoque. Si bien un componente de la jubilación es igual para todos, el componente más relevante resulta ser proporcional con el nivel de ingresos laborales. Es así como las jubilaciones terminan reproduciendo casi en espejo las desigualdades de ingreso que se observan en el mercado de trabajo.

En la salida de la crisis de la convertibilidad, el kirchnerismo comenzó a incrementar por decreto las jubilaciones con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los adultos mayores luego de los violentos recortes que habían sufrido en la gestión de la Alianza.

Ahora bien, esta recomposición de los haberes no fue igual para todos. En los primeros años los aumentos se dieron casi exclusivamente a quienes cobraban la mínima. El contexto de escasez de recursos llevó al gobierno a tomar la decisión política de romper con el esquema vigente que reproducía las desigualdades del mundo laboral, y promover un nuevo sistema en el que los principales beneficiados eran quienes tenían un menor nivel de ingresos.

Los sucesivos decretos presidenciales fueron entonces mejorando el nivel de las jubilaciones más bajas a costa de producir menores incrementos en el resto de las jubilaciones. Es así como el kirchnerismo avanzó sobre las desigualdades e impuso una nueva distribución hacia dentro de los adultos mayores.

El costo de esta decisión política fue el ya conocido. Los jubilados que estaban por encima de la mínima comenzaron a reclamar un trato

“igualitario”, para reconstruir el esquema anterior que reproducía en la vejez la desigualdad de ingresos existente en la esfera laboral.⁵ El macrismo tomó la decisión de desandar el camino. La “Reparación Histórica” la podemos entender como el proyecto que volvía a imponer el sistema previo al kirchnerismo, el cual ponderaba principalmente la necesidad de mantener (al menos proporcionalmente) el nivel de vida que cada uno tuvo durante la etapa activa. La meritocracia volvía a ser el norte sobre el que se definían las políticas de seguridad social. Pero la solución del macrismo escondía un problema, el cual debemos entender a partir del otro concepto que definimos en el primer capítulo: “el trilema de la seguridad social”.

Reproducir la desigualdad previa, con los niveles de jubilación y cantidad de jubilados actuales, podía no ser financieramente sostenible. Es este el punto que el gobierno omitió en el debate parlamentario. Y es este el problema que obligó luego a pensar un ajuste en las jubilaciones que preserven la desigualdad y lleven las jubilaciones a un nivel que haga al sistema sostenible.

El FGS al momento del debate del proyecto alcanzaba una magnitud cercana al 13% del PIB. Luego de dos años de la implementación del programa proyectamos que con la cobertura y nivel de recomposición de haberes que generó llevaría un costo acumulado hasta el 2030 de 6,9% del PIB. Es decir, consumiría en menos de 15 años más de la mitad de todo el FGS.

5. Es válido discutir en este punto si no hubiese sido posible buscar un financiamiento “por fuera del sistema”. Esto es, si no se podría haber incrementado de igual forma el haber del resto de los jubilados evitando el “juego de suma cero”, a costa de buscar fondos recortando otras partidas o bien incrementando los impuestos. Lo cierto es que, en este tipo de cambios, por la magnitud presupuestaria que implica, es casi imposible encontrar fuentes de financiamiento alternativas.

El FGS es un fondo que se mantiene por dos motivos fundamentales: 1) superar eventuales situaciones en las que, producto de un escenario económico adverso, los recursos corrientes de la ANSES no alcancen para el pago de jubilaciones, y más importante aún, 2) ser utilizado para financiar una transición desde el sistema previsional actual hacia otro con diferente estructura de financiamiento.

Llegar al 2030 con un FGS reducido a menos de la mitad limita seriamente cualquier reforma que se pretenda realizar en favor de los futuros jubilados, y abre la puerta para modificaciones regresivas. Es en este escenario que se iba allanando el camino para avanzar con el recorte de derechos. El ajuste sobre la ley de movilidad a fines de 2017 será un claro ejemplo de esto. Pero este ajuste sería posiblemente solo el comienzo. Reformas en parámetros sensibles, como la edad jubilatoria y la cantidad mínima de años de aportes, se constituían como pasos que el macrismo iba a entender, e intentaría imponer, como inevitables para generar ahorros que vuelvan sostenible el sistema.

*5. El
desfinanciamiento
de la seguridad
social*



¡No es cierto! Usted está mal. ¡Todo este maldito sistema está mal!

Lisa Simpson

En el capítulo anterior señalamos algunas de las iniciativas que implementó el macrismo. Destacamos una constante en todas ellas: la falta de una evaluación de mediano y largo plazo que dé cuenta de la sustentabilidad de esos cambios. En este capítulo vamos a analizar qué fue haciendo el gobierno de Mauricio Macri por el lado de los ingresos de la ANSES.

En lo que sigue reconstruiremos el camino iniciado a mediados de 2016, mediante el cual se fue desarmando al organismo previsional de algunas de sus principales fuentes de financiamiento. El reemplazo de un impuesto por otro (para el cual ya se había definido su eliminación paulatina), la sentencia de la Corte Suprema en torno al 15% de la coparticipación con destino a la ANSES y la vuelta a las recetas neoliberales de eliminación de aportes y contribuciones.

5.1. FONDO DEL CONURBANO, FEDERALISMO Y SEGURIDAD SOCIAL

A partir de la llegada del macrismo al poder, la relación entre el gobierno nacional y las provincias comenzó a avanzar por un nuevo camino. En buena medida forzado por las circunstancias, el gobierno a poco de asumir debió resolver viejas tensiones y nuevos focos de conflicto que habían sido abiertos en los últimos años. Hablamos principalmente de la puja entre algunas provincias y el gobierno nacional acerca de una porción de la coparticipación que era destinada a la ANSES.¹

El fallo de la Corte Suprema a fines de 2015 generó un primer hito en estas tensiones. Esta sentencia forzaba la restitución a las provincias del 15% de la masa coparticipable que se venía destinando a ANSES, obligando al gobierno nacional a rediscutir las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno.

Un segundo punto surgió con el interés de la provincia de Buenos Aires por poner sobre la mesa el tema del Fondo del Conurbano Bonaerense, del cual se estimaba que para 2018 le llegaría a la provincia solo el 1%, mientras el resto se distribuiría entre las otras jurisdicciones provinciales.

A seis meses de asumir como gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal formalizaba su reclamo por este fondo ante el Congreso de la Nación. Unos meses después, en noviembre de 2016 la Corte Suprema aceptaba su competencia en el litigio que había iniciado la gobernadora, dando de esta manera un guiño para la obtención de un fallo favorable para la provincia.

1. Como analizamos en Balasini (2016a), todas estas son discusiones laterales al verdadero centro del debate, la Coparticipación Federal de Impuestos.

El federalismo fiscal era una vez más la arena de una nueva pelea entre el gobierno nacional y las provincias. Las nuevas negociaciones tenían como trasfondo una realidad provincial muy diversa, en la que se advertía una tendencia en los últimos años al deterioro de las finanzas públicas subnacionales. En este contexto se destacaban los casos de Jujuy y Santa Cruz, con un déficit primario en 2016 equivalente a más del 20% de sus ingresos, y los de Chaco, Chubut, Misiones y Río Negro, con un déficit superior al 10% de sus ingresos. Si bien de menor magnitud, también sobresalían por su relevancia política el caso de Buenos Aires y CABA, con déficit primario de 6% y 3%, respectivamente. Por otro lado, otras 10 jurisdicciones presentan un resultado primario positivo o equilibrado.

La situación fiscal de la provincia de Buenos Aires explicaba el creciente interés por el Fondo del Conurbano Bonaerense. Este fondo se había creado en los primeros años de la década de 1990 a pedido del entonces vicepresidente Eduardo Duhalde, quien aspiraba a gobernar la provincia de Buenos Aires. La Ley N° 24073 aprobada en 1992 establecía que el 10% de la recaudación anual del impuesto a las ganancias debía ser destinado a obras de infraestructura social en la provincia de Buenos Aires.

A los pocos años de creado el fondo, se estableció un “techo” a girar a la provincia de \$650 millones anuales, previendo que en caso de que se recaudara por encima de ese valor, el excedente sería distribuido entre el resto de las provincias. Esta modificación aplicada en 1995 llevó a que un año después se gire a la provincia de Buenos Aires un 96% del total del fondo.

Sin embargo, en una coyuntura con nula o baja inflación, era poco probable que el 10% de la recaudación de ganancias creciera de for-

ma significativa. El problema surgió cuando volvió la inflación tras la salida de la convertibilidad. Dado que el “techo” de \$650 millones no era modificado, la provincia de Buenos Aires se llevaba cada vez una porción más chica de la recaudación del fondo. Es así como se llegaba a 2018 con una asignación para la provincia de solo el 1%.

El principal problema en torno a esta demanda que impulsaba María Eugenia Vidal en 2016 era encontrar quiénes serían las jurisdicciones que deberían ceder parte de sus recursos para nutrir las arcas bonaerenses.

Por cómo estaba definido el esquema de distribución, los potenciales perjudicados debían ser el gobierno nacional, los otros 23 gobiernos provinciales y/o la ANSES. Es aquí donde la seguridad social, sin comerla ni beberla, entra en escena.

La solución a la que el gobierno nacional y los provinciales finalmente arribaron se presentó como una fórmula mágica en la que nadie parecía perder. De acuerdo con el gobierno nacional, en la propuesta se redefinía la distribución de lo recaudado por el impuesto a las ganancias, favoreciendo a todas las provincias y devolviendo buena parte del Fondo del Conurbano a la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, producto de pasar a la masa coparticipable los diversos fondos, parte de esa recaudación quedaría en poder del gobierno nacional. Es por ello que se propuso un esquema en el cual sería el propio gobierno quien se comprometiera a compensar a cada provincia de forma tal que no se viera perjudicada por el cambio. Bajo este esquema la provincia de Buenos Aires se llevaría alrededor de \$20 mil millones, aunque unas semanas después el gobierno nacional confirmó que el giro sería del doble. Así, la provincia pasó de \$650 millones

a \$40.000 millones. Ahora bien, dado que el total a distribuir era el mismo, ¿quién saldría perdiendo en todo esto?

Estos cambios tenían por resultado que la principal transferencia de recursos se iba a producir por parte de la ANSES, que en las proyecciones llegaría a perder alrededor de \$67,8 mil millones en 2018. Esto se produciría debido a que el organismo dejaba de percibir el 20% de lo recaudado por ganancias (\$128,3 mil millones), pero ganaría el 30% del impuesto al cheque (\$60,5 mil millones). Por lo tanto, a este resultado se arribaba aun si considerábamos que parte del acuerdo era que el impuesto al cheque pasara a ser distribuido en su totalidad hacia la ANSES (junto con el proyecto de presupuesto 2018 se incorporó una propuesta de distribuir a favor de ANSES el 70% que iba hacia el Tesoro, mientras que el restante 30% iría a la masa coparticipable).

Estas estimaciones serían luego confirmadas por los hechos. Si analizamos cómo crecieron los impuestos en disputa en el primer semestre de 2018, la ANSES perdió \$70 mil millones por la detracción del impuesto a las ganancias y ganó \$36 mil millones por nuevas afectaciones de otros tributos (principalmente el impuesto al cheque). Por lo tanto, solo en los primeros 6 meses de 2018 la pérdida para el organismo previsional fue de \$33,7 millones, lo que resulta compatible con lo que se podía proyectar al momento de discutirse la reforma.

Sin embargo, un punto parece haber sido pasado por alto en esta discusión, y tiene que ver con una de las propuestas de la reforma tributaria que se aprobaría unos meses más tarde. En el paquete de cambios que el gobierno nacional iba a impulsar en aquella reforma se encontraba la virtual eliminación del impuesto al cheque, al dar la

posibilidad de considerarlo de forma plena como un “pago a cuenta” del impuesto a las ganancias.

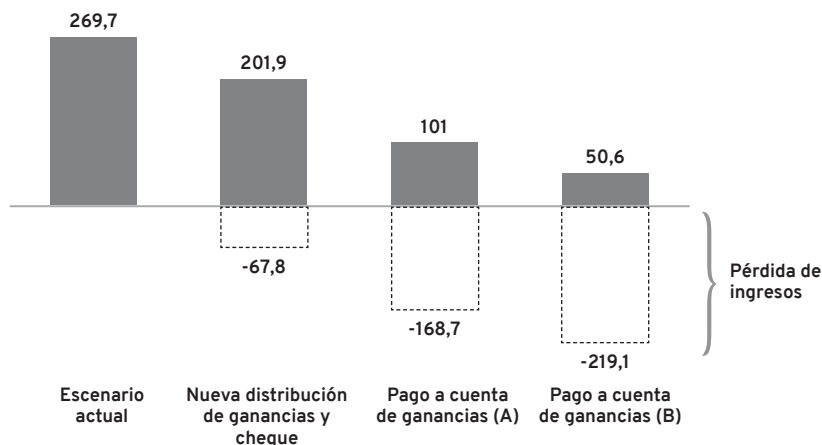
De esta manera, aquellos contribuyentes de ganancias podrían descontar el impuesto al cheque al momento de pagar aquel gravamen (por ejemplo, si se pagan \$100 por impuesto al cheque, se podría deducir ese monto de lo que correspondía pagar por impuesto a las ganancias). En los hechos solo una minoría de las personas, principalmente mono-tributistas, terminaría por enfrentar la carga del impuesto al cheque. El objetivo del gobierno de eliminar aquellos tributos considerados “distorivos” para la actividad económica, como es el caso de ingresos brutos (a cargo de las provincias) y determinados impuestos internos, terminaría por inducir un desfinanciamiento de la seguridad social.

El interrogante que se abría, entonces, era cómo iba a afectar esa reforma sobre la seguridad social, dado que el 100% del impuesto al cheque pasaría a ser distribuido a la ANSES.

El gobierno no brindó detalles acerca de cómo afectaría el pago a cuenta en la distribución del impuesto, si es que se mantendría con la regla de distribución del impuesto al cheque o lo haría con la correspondiente al impuesto a las ganancias.

Suponiendo la segunda de estas opciones, la pérdida de ingresos para ANSES iba a ser mayor que la que planteamos hace un momento. Para poder determinar este nuevo impacto definimos dos escenarios alternativos. El primero (A), en el que el 50% del impuesto terminaría siendo pago a cuenta de ganancias, mientras que en el segundo (B), este pago a cuenta se aplicaría sobre el 75% del impuesto.

Figura 10. Impacto de las reformas sobre los ingresos de ANSES
Proyección 2018 en miles de millones de pesos



Fuente: elaboración propia en base a proyecciones del Presupuesto 2018.

Las consecuencias de estos cambios sobre la ANSES y sobre la sostenibilidad de la seguridad social lucían, sin duda, preocupantes. Cuando incorporamos al análisis estos escenarios sobre el pago a cuenta de ganancias, el desfinanciamiento a la ANSES se ubicaba entre los \$169 y los \$219 mil millones en 2018.

Y aún no estaba todo dicho, unos meses más tarde entraría en escena la reforma tributaria. En ella se aplicaría un nuevo recorte en el financiamiento: la reducción en los aportes y contribuciones. Si bien era algo que desde el gobierno no se mencionaba, cuando se comenzaba a resolver este rompecabezas todo iba quedando más claro. El importante déficit que estas medidas implicaban pasaría a conformar un terreno propicio para reformas previsionales regresivas.

En este contexto, el gobierno buscó unos meses después avanzar con la modificación de la ley de movilidad. Lo hizo a comienzos de 2017 con una casi insignificante modificación de apenas unas décimas, la cual sufrió un rechazo contundente. Hacia el final de ese mismo año, y luego del triunfo en las elecciones legislativas, volvería a la carga y lograría un ajuste muy significativo. En el noveno capítulo veremos cómo se produjo este giro.

Lo cierto es que las modificaciones en la ley de movilidad buscarían un ahorro que compensara parcialmente las pérdidas de recursos que aquí estamos describiendo. La consecuencia de todas estas medidas sería, entonces, el logro de nuevos cambios que iban a implicar mayores pérdidas de derechos para los diversos sectores que son beneficiados del entramado de políticas del sistema de protección social argentino. Pero no nos adelantemos en el relato.

En resumen, el Pacto Fiscal al que habían llegado el gobierno nacional y las provincias, definido por todas las partes como histórico por la variedad y relevancia de acuerdos logrados, consolidaba la estrategia del macrismo de avanzar decididamente sobre el sistema previsional.

El principal elemento del acuerdo fue la reformulación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, que definía la distribución de lo recaudado por el impuesto, un monto que en 2018 alcanzó \$642 mil millones según las estimaciones oficiales.

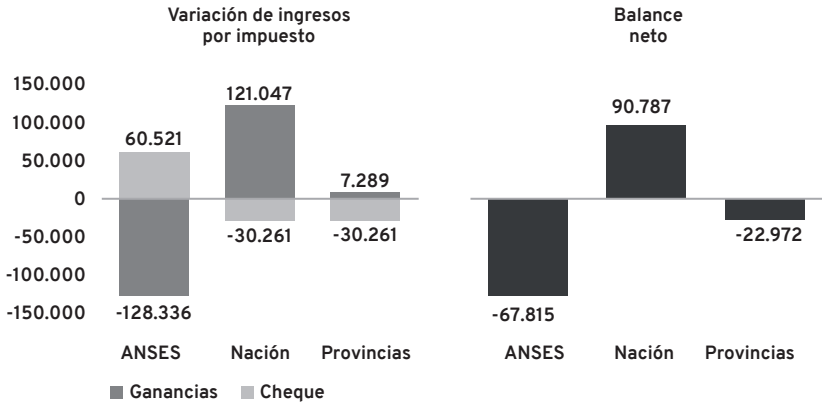
Antes de la reforma, de esa cifra el 48% iba a las provincias, el 32% quedaba en Nación y el 20% restante se destinaba a la ANSES. En el proyecto aprobado, la distribución del impuesto pasaba a ser aproximadamente 51% para Nación y 49% para provincias, por lo que ANSES perdía su 20%. En resumen, el principal ganador de esta

reforma era el gobierno nacional, que incrementaba su porción en \$121 mil millones para 2018.

Para compensar a ANSES se decidió entregarle el 100% de lo recaudado por el impuesto al cheque, lo que implicaba en los hechos un adicional de solo el 30% de ese tributo, ya que en el presupuesto 2018 se había contemplado que el 70% de esa recaudación se iba a destinar al organismo previsional.

De todo este pase de manos lo que finalmente quedó es un balance claramente positivo para el gobierno nacional, que sumó entre los dos impuestos \$91 mil millones (ganando \$121 mil millones por ganancias y perdiendo \$30 mil millones por el impuesto al cheque). Por su parte, las provincias perdieron \$23 mil millones, aunque con la promesa del gobierno nacional de “compartir el botín”, como finalmente hizo con la provincia de Buenos Aires. Finalmente, la ANSES fue la gran perdedora al sacrificar \$68 mil millones de sus ingresos.

Figura 11. ¿Quién gana y quién pierde con la reforma en la distribución de Ganancias e impuesto al cheque?
En millones de \$



Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente y Proyecto de Presupuesto 2018.

En este escenario se producía el “histórico” Pacto Fiscal. Para poder comprar las voluntades de esta reforma, el gobierno nacional se comprometió a repartir buena parte de sus nuevos ingresos con las provincias.² Así, se pudo compensar a la provincia de Buenos Aires por su reclamo sobre el Fondo del Conurbano sin que ninguna de las provincias

2. Se debe destacar que el proyecto de reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal también resulta beneficioso para las provincias, planteando reglas de comportamiento del gasto público muy difíciles de monitorear y eliminando casi todas las restricciones entonces vigentes para la toma de deuda externa (Balasini, 2016).

pague la cuenta. Como queda claro en este punto, el escenario de “ganan todos” pasaba a ser, en verdad, un “juego de suma cero” cuando se tenía en cuenta al tercer actor de este esquema: el sistema previsional. Sin embargo, el reparto de ingresos desde Nación a las provincias no sería automático, sino que estaba sujeto a una lista de múltiples reformas fiscales que debían llevar a cabo cada uno de los gobiernos provinciales. Como es de esperar, esto dejó la puerta abierta a la discrecionalidad, y a acrecentar el mercado de compra-venta de voluntades políticas que le sería muy útil al macrismo frente a su agenda de reformas que iban a requerir tratamiento legislativo. La modificación de la ley de movilidad jubilatoria a fines de 2017 sería un triste ejemplo de esta lógica.

El Pacto Fiscal le dio un marco de consistencia al nuevo escenario que debía enfrentar la seguridad social. La nueva realidad de una ANSES con menos recursos imponía también un ajuste en sus prestaciones. En el propio acuerdo entre Nación y las provincias se presentaba una propuesta del gobierno nacional de ajustar las jubilaciones por la inflación. Esta fue ligeramente reformada por presión de algunos diputados y senadores con un texto un tanto ambiguo que decía “garantizando aumentos por encima de la evolución de la inflación”. Ni eso se cumpliría.

Lo que comenzaba a quedar claro a mediados de 2017 era que el gobierno había entendido la dificultad de presentar un proyecto integral de reforma previsional, por lo que había optado por avanzar por etapas.

Dado que los otros posibles cambios que habían trascendido implicaban un bajo ahorro fiscal al operar sobre los nuevos jubilados (aumento de la edad jubilatoria, por ejemplo), la prioridad fue colocada

sobre una reforma parcial que impacte sobre los jubilados actuales y garantice un considerable ahorro en las cuentas públicas. Estábamos ya en los entretelones del cambio en la ley de movilidad.

Luego de haber avanzado con la “Reparación Histórica”, que implicaría una tensión sobre la sostenibilidad del sistema previsional, el gobierno había dado el segundo paso sobre su plan de reforma previsional con la quita de recursos a ANSES. Como ya se había dejado trascender, el proyecto completo implicaría el surgimiento de un pilar de ahorro voluntario y, posiblemente, el aumento en la edad jubilatoria. Es así como iba a ir conformándose la desarticulación y reducción del incipiente estado de bienestar que se había gestado en la última década.

5.2. AQUELLA VIEJA RECETA DE REDUCIR LOS APORTES Y CONTRIBUCIONES

El primer día de 2017 asumía un nuevo gabinete económico al frente del Ministerio de Hacienda, luego de la renuncia del primer ministro del macrismo Alfonso Prat Gay. A poco de asumir, Nicolás Dujovne puso a su equipo a trabajar en un plan de reforma fiscal que tenía por objetivo la reducción de determinados impuestos para hacer más competitiva a la economía argentina.

Dentro de este paquete de reformas que apuntaban a lograr una “devaluación fiscal” se encontraba una propuesta de reducción de los aportes y contribuciones que trabajadores y empleadores del sector formal pagan para financiar diversas prestaciones de la seguridad social.

Iniciativas similares se llevaron a cabo a lo largo de la década de 1990. Como a mediados de 2017, en ese entonces el principal argumento se encontraba en la necesidad de reducir costos laborales para ganar competitividad. En los noventa el consenso sobre estas medidas pudo

lograrse gracias a los supuestos efectos beneficiosos en el empleo y la formalidad que la reforma traería: los empresarios contratarían más personal en puestos formales, dado que serían más competitivos al ver reducidas las contribuciones y aportes a la seguridad social.

La experiencia de las llamadas “devaluaciones fiscales” durante la convertibilidad ha sido claramente negativa. Lejos de observar un incremento del empleo formal, lo que se produjo fue un notable aumento del desempleo y la informalidad. Pero esto no fue todo, también se produjo una pérdida en la recaudación para financiar la seguridad social que terminó motivando políticas de ajuste en las jubilaciones, como el tristemente célebre 13% de recorte en 2001.

A pesar de sus antecedentes, estas medidas volvían a ganar popularidad de acuerdo con la agenda que estaba impulsando el nuevo equipo económico.

Los viejos debates regresaban, abstrayéndose de experiencias históricas que en Argentina eran relativamente recientes. Experiencias que demostraron que políticas de estas características suelen pecar de ingenuas o, cuando menos, de un optimismo que poco contacto tiene con la realidad de un mercado de trabajo tan heterogéneo como el argentino, donde conviven diversas problemáticas multicausales en torno a la informalidad y la precariedad laboral.

En sus primeras declaraciones a la prensa, el flamante ministro de Hacienda Nicolás Dujovne había afirmado: “vamos a bajar los impuestos al trabajo para generar más empleo” y dejó de esta manera claro que para el gobierno la rebaja de los impuestos no solo era necesaria, sino que además resultaba ser beneficiosa para la economía. Como se vería unos meses más tarde, las palabras de Dujovne no debían tomarse con liviandad, ya que ponían en evidencia dos cues-

tiones. La primera era que la situación laboral era un problema que se debía abordar si el gobierno pretendía ensanchar su base de apoyo. En un contexto donde el desempleo empezaba a ser una preocupación social, el macrismo debía mostrar resultados positivos más temprano que tarde.

La segunda cuestión que quedaba manifiesta en ese contexto era que, frente a la reaparición de la “cuestión laboral” como un problema a ser resuelto, el gobierno se mostraba dispuesto desempolvar viejas recetas que ya se habían mostrado ineficaces en nuestra historia reciente.

Bajo el prisma conceptual que regía la política económica del macrismo, había una relación inversa que iba desde el salario al nivel de empleo. Si cae el salario, el nivel de empleo necesariamente tiende a subir. Esto significaba que el salario era visto principalmente como un costo o carga laboral. Por lo tanto, su reducción incentivaba a los empresarios a contratar más trabajadores. De más está decir que lo anterior implicaba desestimar el impacto que tiene la demanda agregada en la generación de puestos de trabajo, algo que dejó en claro J. M. Keynes hace más de 80 años.

Ahora bien, durante 2016 los salarios reales cayeron entre 5% y 7%, y de manera simultánea se produjeron, de acuerdo con datos del Centro de Economía Política (CEPA), 167 mil despidos en el sector privado y casi 75 mil en el sector público. Frente a esta evidencia, en vez de reconsiderar la concepción sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, el gobierno se refugió en su doctrina y redobló la apuesta. La tesis macrista, como décadas atrás el menemismo, señalaba como sendero para la creación de empleo una rebaja de los aportes y contribuciones a la seguridad social.

Para marcar el contraste, siguiendo a Beccaria (2018), podemos considerar al crecimiento económico como una condición necesaria para estimular el empleo. Pero también es importante entender cuáles son las características de ese crecimiento. Por ejemplo, en la primera parte de la década de 1990 si bien se produjo crecimiento, fue caracterizado luego por una marcada inestabilidad, lo que condujo a un notable incremento de la informalidad. En cambio, el crecimiento estable de los primeros años del kirchnerismo fue acompañado de generación de empleo, dejando evidencia de que esta dinámica económica parece ser una condición necesaria para un proceso de formalización laboral.

En las urgencias del gobierno nacional, la baja de aportes y contribuciones (mal llamados “impuestos al salario”) tenían la virtud de permitir reducir el costo laboral sin que el trabajador tenga que afrontar una pérdida del poder adquisitivo en el corto plazo. Sin embargo, si la tesis macrista estaba equivocada y la baja de impuestos no llevaba al aumento del empleo formal, esta política iba a implicar un desfinanciamiento a la seguridad social.

¿Cuán exitosa podría ser esta medida? Para poder hacernos una idea de los posibles efectos no había que irse muy lejos. Veamos, entonces, sus posibilidades de éxito a partir de los resultados obtenidos en experiencias anteriores en Argentina.

La propuesta del ministro Dujovne no era una idea novedosa, constituye parte de una antiquísima receta a la que en diferentes momentos y lugares recurrieron distintos gobiernos, sin que se obtuvieran los resultados que se declamaban. Albert Einstein decía que una definición de locura es hacer una misma cosa una y otra vez a la espera

de alcanzar resultados diferentes. Pues acá nos encontramos con la teoría ortodoxa poniendo a prueba esa ocurrente definición.

De acuerdo con el enfoque neoclásico, la baja de aportes y contribuciones genera incrementos en el empleo registrado por dos canales:

- 1) Registración de trabajadores que actualmente se encuentran ocupados “en negro”.
- 2) Creación de nuevos puestos de trabajos formales (que no serían viables debido a los elevados costos laborales).

Para entender por qué el primero de los canales no funcionó en su momento y tampoco funcionaría en 2017 debemos poner el foco en las características estructurales de la informalidad argentina.³

Podemos considerar la definición tradicional de informalidad que propone la Organización Internacional del Trabajo. De acuerdo con ella, no solo está relacionada con la condición de registro del trabajador en el sistema de seguridad social, sino también y principalmente con una característica de los mercados de trabajo latinoamericanos. En este tipo de países, la incapacidad de la estructura económica de absorber toda la fuerza de trabajo, junto con un sistema incompleto de protección social, lleva al surgimiento y desarrollo de una gene-

3. Aquí debemos hacer una aclaración metodológica. Es importante tener en cuenta que no se puede establecer una relación causal “estadísticamente significativa” entre la reducción de los aportes y la suba del desempleo sin tener en cuenta otras variables. Esto se debe a que puede ocurrir que “otros fenómenos” estén afectando la relación entre ellas. Por ejemplo, la apertura comercial, la reducción de otros impuestos, el achicamiento del Estado, el endeudamiento externo y la tendencia a la apreciación cambiaria (dólar “barato”) pueden afectar a la relación que estamos estudiando. Sin embargo, el modelo económico macrista presentaba una tendencia similar en todas estas variables a la observada durante la Convertibilidad. En conclusión, estamos hablando de escenarios muy similares.

ración de empleos de subsistencia en los sectores populares. Es así como se conforma un importante sector informal urbano (SIU).

Esta definición de informalidad hace referencia a trabajos y emprendimientos de muy baja productividad, clasificados en general por el tamaño del establecimiento productivo, donde el trabajo familiar es común o hay patrones que, en muchos casos, ganan menos que un asalariado registrado.

Originalmente, los conceptos “sector informal” y “no registro” eran casi sinónimos, porque, justamente, referían a empleos cuya inscripción en el sistema impositivo amenazaba su propia existencia.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la conformación del SIU estuvo relacionada con el freno del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En Argentina este sector creció fuertemente a partir de mediados de la década de 1970 con la destrucción del aparato productivo industrial y tuvo su momento de mayor crecimiento en la década de 1990.

En las últimas décadas, se sumó al SIU tradicional el fenómeno de la precarización laboral en establecimientos formales. Es decir, empresas grandes y medianas que podrían afrontar los costos del registro pero que incurren en la evasión fiscal para reducir costos y maximizar ganancias. Por otro lado, en los últimos años también aparecieron con mayor fuerza emprendimientos pequeños pero muy productivos (las empresas de software son el ejemplo clásico). Estas nuevas empresas también se encontraban en condiciones de registrar sus actividades, pero gracias a la difícil fiscalización, terminaban por no hacerlo.

El concepto de informalidad encierra, entonces, una amplia heterogeneidad de situaciones. Se hace evidente que la reducción de los aportes y contribuciones patronales es una única medida a la que se

le atribuye demasiadas cualidades. Por un lado, permitir el registro de establecimientos de muy baja productividad y, por otro, convencer a las empresas medianas, grandes y a algunas pequeñas que registren a sus trabajadores. Como si esto fuera poco, de la reducción de aportes también se espera que genere nuevos empleos (que no se crearían con el nivel de aportes y contribuciones actuales).

A continuación analizaremos con mayor detalle estos dos canales por medio de los cuales una reducción de aportes y contribuciones busca tener efectos positivos sobre el mercado de trabajo.

“BAJAR APORTES Y CONTRIBUCIONES REDUCE LA INFORMALIDAD”

Para poder estimar el potencial impacto que un esquema de reducción de aportes y contribuciones podría llegar a tener en términos de formalización, es necesario primero entender de qué tipo de trabajos hablamos y en qué sectores se concentran.

En base a la Encuesta Permanente de Hogares se podía observar que, a mediados de 2016, gran parte de la informalidad (poco más del 50% de la cantidad de trabajadores dependientes no registrados) se generaba en establecimientos que contaban con 5 o menos trabajadores.⁴ Además, en estos lugares por lo general se pagaban salarios relativamente más bajos: el 43% de los trabajadores no registrados percibían ingresos que se encontraban por debajo del salario mínimo establecido por ley (controladas las horas trabajadas).⁵

4. Hablamos de aquellos puestos de trabajo sobre los que no se pagan aportes y contribuciones a la seguridad social.

5. Esta proporción se repite hacia el total de los trabajadores no registrados, donde el 40% gana por debajo del salario mínimo horario.

Entonces advertimos que el tamaño del establecimiento y los sueldos pagados son variables clave para estudiar el problema de la informalidad. Muy lejos de la simpleza con la que pensaba el mercado de trabajo el macrismo, los costos de registrar a los trabajadores no solo incluían el pago de aportes y contribuciones, sino también la suba del salario hasta los mínimos legales, la diferenciación de tarifas, la inscripción de la empresa y el consecuente pago de impuestos (ingresos brutos, ganancias, etc.).

En estos casos resulta evidente que la reducción de los aportes y/o contribuciones no iba a estimular el registro de los trabajadores ya empleados ni la contratación de nuevos trabajadores, pues las condiciones de atraso productivo en el que se desarrollaba la actividad inhibían de forma más o menos permanente la posibilidad de formalización laboral. Sin ir más lejos, estos emprendimientos ya contaban con el beneficio de una reducción permanente del 50% de los aportes y contribuciones.

Por otra parte, existían empresas cuya rentabilidad sí les habría permitido registrar a sus trabajadores (empresas de mayor tamaño y que pagaban salarios superiores al mínimo, vital y móvil), pero no lo estaban haciendo. En estos casos, una reducción de aportes y contribuciones, sin un correlato de mayor fiscalización, solo iba a significar un aumento de su margen de ganancias.

Había entonces sobrada evidencia de que la proporción de asalariados informales que podrían formalizarse ante una reducción de aportes y contribuciones por pertenecer a empresas medianas o grandes y contar con un salario superior al mínimo, vital y móvil resultaba relativamente reducida.

Un caso particular lo expresaban los trabajadores de casas particulares no registrados, que representaban el 7% del universo de los trabajadores asalariados y más del 23% del total de trabajadores no registrados.

Este sector exhibía (y sigue exhibiendo) serias dificultades de fiscalización. Desde mediados de 2006 se llevó adelante una política basada en una fuerte campaña comunicacional y de beneficios impositivos para quienes registraran el trabajo en casas particulares. Esta iniciativa tuvo cierto éxito al lograr que el registro pase, de ser prácticamente nulo, a alcanzar al 25% de los trabajadores.

En resumidas cuentas, se hacía evidente que la medida no tendría impacto sobre los trabajadores de casas particulares, las unidades muy pequeñas (menos de 5 trabajadores) ni en aquellos trabajadores que percibían salarios por debajo del mínimo y se encontraban en unidades de entre 6 y 10 trabajadores.

Además, iba a tener un efecto acotado en la registración de los trabajadores que se encontraban empleados en unidades más grandes y ganaban menos que el salario mínimo, al igual que en aquellos que ganaban más, pero se encontraban empleados en unidades de entre 6 y 10 trabajadores, fundamentalmente porque aquí el problema no era de “costos” sino de “fiscalización”.

Figura 12. El impacto potencial de reducción en aportes y contribuciones iba a alcanzar a solo el 14% de los informales

	En domicilios particulares	Tamaño del establecimiento (en empleados)			Total
		Hasta 5	de 6 a 10	Más de 10	
Trabajadores en casas particulares	23,9%				23,9%
Por debajo del SMVM horario		18,1%	5,1%	6,6%	29,9%
Por encima del SMVM horario		24,3%	7,8%	14,2%	46,2%
Total	23,9%	42,4%	12,8%	20,8%	100,0%
	Efecto nulo	Efecto muy limitado	Efecto heterogéneo		

Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a EPH 2do Trimestre 2016 (INDEC).

De lo anterior se desprende que la rebaja de aportes y contribuciones no tendría efectos relevantes sobre el 71,4% de los trabajadores no registrados y solo una potencialidad limitada para el 14,2%.

De este modo, el primer canal por el cual una rebaja de los aportes y contribuciones favorecería la creación de puestos de trabajo registrados no solo lucía endeble, sino que el universo potencial al que estaba dirigido era extremadamente acotado.

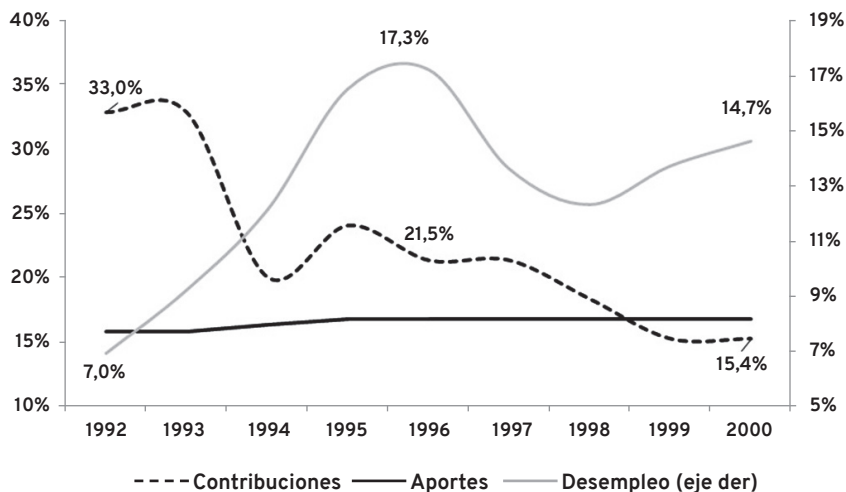
“BAJAR APORTES Y CONTRIBUCIONES AUMENTA EL EMPLEO”

En Argentina las reformas orientadas a reducir los aportes y contribuciones a la seguridad social cuenta con un precedente relativamente cercano. A fines de 1993, en el marco del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, se dio inicio a la reducción sostenida de las contribuciones patronales a través de una serie de decretos (2609/93, 372/95, 492/95, 1520/98, 96/99). A la par de estas reducciones, los aportes personales se mantuvieron prácticamente sin cambios. Esto puso de manifiesto que se buscaba la reducción del “costo laboral”, pero sin generar mejoras en el salario de bolsillo de los trabajadores.

Como consecuencia de estos cambios normativos, entre 1994 y 1999, se redujeron las contribuciones patronales más del 50% (Beccaria y Galin, 2002).⁶ Siguiendo la tesis macrista, esta reducción debiera haberse visto acompañada de una creación de empleo. Lejos de ello, durante el mismo período el desempleo aumentó considerablemente hasta alcanzar el 14,7% en 1999 y superar el 20% con la salida de la Convertibilidad en 2002.

6. El primer decreto entró en vigencia a principios de 1994 y se aplicaba solo a algunos sectores (industria, producción primaria, construcción, turismo y las actividades de investigación y desarrollo). La reducción iba del 30% al 80%, en función de la distancia respecto de CABA y del nivel de pobreza estructural de la zona. Durante 1995, luego de la Crisis del Tequila, se redujo el beneficio (pasando a estar entre 0% y 50%), pero se extendió a todas las ramas de la actividad. Al año siguiente se volvió al esquema original y se mantuvo el beneficio para todos los sectores.

Figura 13. Las rebajas de contribuciones patronales y el aumento del desempleo en la década de 1990



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía a en base a INDEC y Beccaria y Galin (2002).

Pero este no fue el único episodio en el que se aplicó una política de este estilo. Un poco más cerca en el tiempo, en el marco de la crisis internacional de 2009, el kirchnerismo buscó favorecer la contratación de nuevos trabajadores. Las medidas aplicadas en esa coyuntura eran una moratoria impositiva y una reducción de 50% y de 25% para los primeros dos años de contratación de nuevos trabajadores. Existía sin embargo una preocupación por parte de las autoridades. ¿Cómo se podía evitar que, ante este nuevo estímulo a nuevas contrataciones, las empresas no despidan trabajadores para contratar nue-

vos bajo este programa? Este posible efecto adverso de la política fue resuelto al establecer, como condición de acceso al programa, que la planta de trabajadores no debía reducirse para mantener el beneficio. Como era de esperar, la medida fue parcialmente efectiva. De acuerdo con un estudio elaborado por el propio Ministerio de Trabajo, se calcula que de cada tres puestos creados por las empresas, solo uno fue impulsado por este programa, mientras que dos se habrían creado de cualquier forma (Castillo et al, 2012). Además, el trabajo destaca que la política fue mayormente utilizada por sectores de alta rotación y salarios bajos, los cuales son los que más empleo pierden ante situaciones de crisis.

De esta última experiencia debemos destacar que fue una medida concebida para incentivar contrataciones en determinados sectores en respuesta a la crisis internacional, y no como parte de un cambio estructural del mercado de trabajo. Aquí yace una diferencia fundamental entre lo que ocurrió en 2009 y el enfoque de la década de 1990 que volvía a poner en agenda el macrismo a mediados de 2017.

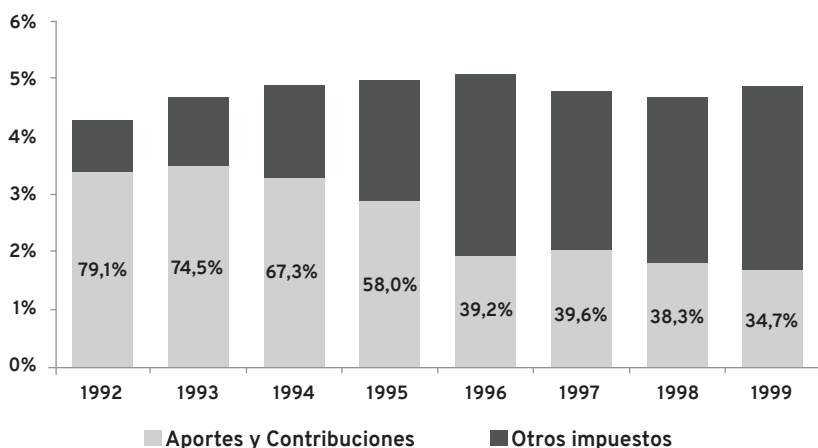
En líneas generales, el problema que se advierte detrás de esta concepción “ofertista” es que la generación de empleo formal que permita absorber segmentos mayores del mercado de trabajo requiere como condición necesaria (pero no suficiente) un sostenido crecimiento en la economía. Por lo tanto, la dimensión macroeconómica de la informalidad constituye otro punto central de esta discusión.

EL IMPACTO POTENCIAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Uno de los principales problemas que trajo aparejada la rebaja generalizada de las contribuciones durante la década de 1990 fue el

desfinanciamiento de las prestaciones previsionales y la caída del peso relativo de las contribuciones en su financiamiento. Entre 1993 (antes de la implementar la medida) y 1999, la participación de los aportes y contribuciones en el financiamiento de las prestaciones pasó del 79% a menos del 35%.

Figura 14. Los aportes y contribuciones pierden relevancia en el financiamiento de la seguridad social en los años noventa
En % del PBI y participación



Fuente: Cetrángolo y Grushka (2004).

Resultaba lógico pensar, entonces, que en 2017 ocurriría algo similar. La pregunta que podíamos hacer en ese momento era en qué grado se llegaría a desfinanciar la seguridad social ante una medida de estas características.

Si tenemos en cuenta las remuneraciones promedio del sector público y privado, la alícuota promedio ponderada de contribuciones patronales (que diferían entre sectores de actividad) y la cantidad de trabajadores formales, era posible estimar cuál sería la pérdida fiscal ante diferentes escenarios de reducción en las alícuotas de estos tributos.

A mediados de 2017 los aportes y contribuciones a la seguridad social recaían sobre el empleado y el empleador, con una base imponible mínima de \$1.725 (ambos casos) y máxima de \$56.056 (solo para aportes del empleado), límites que se actualizaban conforme a la ley de movilidad jubilatoria.

En el caso de las contribuciones patronales la alícuota era de 27% sobre el salario bruto para servicios y comercio (con algunas excepciones, principalmente sector público) y del 23% para el resto de los casos. Por su parte, los aportes personales tenían una alícuota del 17% que se desagregaba en 11% (aporte para jubilación), 3% (aporte al PAMI) y 3% (aporte a obras sociales).

Si tomamos en cuenta las alícuotas efectivas promedio de ambos tributos y sobre la base de un incremento salarial promedio del 27% en 2017 es posible estimar que, por cada punto porcentual que se fuesen a reducir las alícuotas en aportes y contribuciones, se iban a perder \$36 mil millones de recaudación.⁷

Esa pérdida podía parecer muy importante, pero inflación mediante resultaba difícil de dimensionar. Para eso podemos hacer un ejer-

7. Adicionalmente, no se consideraron incrementos significativos en los puestos de trabajo registrados para 2017, lo que resultaba consistente con una economía creciendo en torno al 3%.

cicio complementario: ¿cuántos nuevos puestos de trabajo debieran crearse para compensar esa caída de recaudación producida por cada punto menos de alícuota? La idea aquí era que, si bien se reducía la alícuota, un puesto de trabajo nuevo iba a implicar más recaudación. Permítanme volver por un momento a la tesis ortodoxa de que la reducción de aportes y contribuciones conduce a un aumento del empleo. Me pregunto, entonces, cuánto empleo es necesario generar para que la rebaja de estos impuestos sea compensada por la mayor recaudación que genera el aumento del empleo. Parece un trabalenguas, pero quizá los números aclaren el interrogante.

Para compensar los \$36 mil millones (equivalente a reducir las alícuotas en 1 punto porcentual), sería necesaria la creación de 490.000 puestos de trabajo formales, dados los niveles salariales de 2017.

¿Y si pensamos en una reducción de aportes y contribuciones en 5 puntos porcentuales? La caída de la recaudación ascendería a \$180 mil millones. Un valor que, por ejemplo, casi duplica lo que se llegó a recaudar por el blanqueo de 2016-2017.

En este caso, se requeriría la creación de 3 millones de puestos de trabajo formales para compensar la pérdida de recaudación. Una creación de esa magnitud en el mercado de trabajo argentino resulta extremadamente improbable. Basta con considerar que ese incremento en el empleo formal sería equivalente a eliminar por completo la informalidad y reducir en casi 3 puntos porcentuales el desempleo.

Figura 15. Impacto de la reducción en aportes y contribuciones
En pérdida de recaudación y cantidad de puestos formales

Conceptos	Esenario base 2017 (en \$MM)	Pérdida de recaudación (en \$MM)	
		-1 p.p. en alícuotas	-5 p.p. en alícuotas
Aportes	265,9	-16,7	-83,4
Contribuciones	389,5	-19,5	-97,4
Total	655,4	-36,2	-180,8
Incremento de empleo formal para neutralizar pérdida de recaudación		486.700	3.080.000

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas tributarias de AFIP.

5.3. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2017

A fines de 2017 finalmente se aprobó la reforma impositiva, que entre otros cambios implicó la reunificación de las contribuciones patronales entre empresas productoras de bienes y de servicios, el establecimiento de un mínimo no imponible para la tributación de estos impuestos y la derogación de una normativa que permitía utilizar las contribuciones patronales para reducir las disparidades regionales en materia de empleo.

LA UNIFICACIÓN DE LAS ALÍCUOTAS DE CONTRIBUCIONES PATRONALES

El proyecto que finalmente el gobierno envió al Congreso estableció una alícuota única de contribuciones patronales de 19,5% para el 2022 a la cual se llegaría de forma gradual. De esta manera se equi-

paraban las contribuciones correspondientes a empresas prestadoras de servicios, que se incrementarían de 17% a 19,5% entre 2018 y 2022, y las correspondientes a las empresas productoras de bienes, que se reducirían de 21% en 2018 a 19,5% en 2022.

¿Cuál fue el efecto global de estos cambios? Resulta difícil determinarlo con exactitud, pero sí podemos mencionar que hacia fines de 2017 los trabajadores formales del sector privado alcanzaban a 6,3 millones de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Trabajo. De ellos, el 66% pertenecían a empresas de servicios y el 33% a empresas productoras de bienes.

Si bien el sector de servicios era el más numeroso, y sobre el cual se iba a aplicar un aumento en las contribuciones patronales al pasar de 17% a 19,5% en 2022, para tener una idea más acabada sería necesario considerar el salario promedio de cada una de estas ramas de actividad.

EL MÍNIMO NO IMPONIBLE

La primera de ellas va en la línea de una reducción de las contribuciones patronales y es independiente de la rama de actividad: la implementación de un “mínimo no imponible” sobre los salarios de los trabajadores, que comenzaba en \$2.400 en 2018 y se iría incrementando hasta alcanzar los \$12.000 en 2022. Un punto importante sobre este incremento progresivo es que se iría actualizando con la inflación, por lo que los \$12.000 que planteaba la ley eran “a valores de 2017”, lo que hacía muy probable que para el 2022 terminarían siendo un número considerablemente más elevado.

¿Cómo opera la idea del mínimo no imponible? Para tenerlo más claro hay que hacer algunas cuentas. Imaginemos que la alícuota es 17% y el salario bruto promedio de los trabajadores formales es de \$30.000. En lugar de que los empresarios paguen el 17% de \$30.000, pasan a pagar el 17% de \$30.000 menos el “mínimo no imponible”. Antes de la reforma pagaban \$5.100 ($\$30.000 \times 0,17$). Luego de ella las contribuciones pasan a ser \$4.692 ($(\$30.000 - \$2.400) \times 0,17$).

Es evidente que la incorporación del mínimo no imponible implica una caída de la recaudación de contribuciones patronales. En el caso que planteamos como ejemplo sería de \$408 mensuales. Pero esto sería solo en 2018.

Imaginemos cómo sería en 2022 cuando el mínimo no imponible fuese \$12.000 en lugar de solo \$2.400 por trabajador. Haciendo las mismas cuentas llegamos a que la pérdida pasa a ser de \$2.040 mensuales por cada trabajador registrado, lo que equivale a una reducción de la recaudación por contribuciones patronales en este ejemplo de 40%.

Pasando en limpio, suponiendo un salario promedio de trabajadores formales de \$30.000, hacia el 2022 la reducción en contribuciones patronales sería de alrededor del 40%. Esto representa una reducción similar a la que se produjo en la década de 1990 a lo largo de ocho años, pero el macrismo la haría en solo cinco.

LA DEROGACIÓN DEL DECRETO N° 814/2001

A parte de la unificación de alícuotas en contribuciones patronales y el establecimiento del mínimo no imponible, el gobierno nacional sumó una tercera y última medida a este capítulo de la reforma tributaria: la derogación del Decreto N° 814/2001.

Esta normativa que databa de junio de 2001 se había aplicado para fomentar la creación de empleo en zonas desfavorables del país, las cuales se caracterizaban por su elevado desempleo e informalidad. El régimen establecido daba la posibilidad de “computar a cuenta de IVA” el pago de contribuciones patronales. De esta manera, las empresas de estas regiones veían reducido el nivel de impuestos que debían pagar, ya que parte de lo que pagaban por contribuciones patronales luego se restaba de lo que debían pagar por IVA.

De acuerdo con una investigación realizada en 2010 por Sebastián Galiani, en 2017 devenido viceministro de economía y uno de los “ideólogos” de la reforma macrista, el Decreto N° 814/2001 había tenido efectos positivos sobre el salario real. En Cruces, Galiani y Kidyba (2010) se destaca que las rebajas de contribuciones patronales implementadas con esa normativa tuvieron efecto positivo y estadísticamente significativo en el salario real, pero el efecto en el empleo, si bien también positivo, no resultó ser estadísticamente significativo.

Pasando en limpio, el régimen que hacia mediados de 2017 el macrismo pretendía eliminar había implicado una mejora del salario real en zonas desfavorecidas del país. Con la misma lógica del estudio del entonces viceministro de economía, es válido pensar que eliminar este régimen conduciría a una reducción del salario real y a una posible caída del empleo en estas regiones.

Esta última medida que se proponía, si bien implicaba un aumento de impuestos, tendría un dudoso impacto sobre la recaudación. Esto se debía a que iba a producir un incremento en 83 zonas del país, la mayoría de las cuales presentaban estructuras económicas que limitaban la creación de empleo formal.

Solo por mencionar algunos ejemplos, en varias localidades de Chaco se reconocía el 11,8% de lo pagado en contribuciones patronales a cuenta de IVA. A partir de la reforma tributaria del macrismo ese porcentaje pasaría a cero en el 2022. Otras zonas del país se veían beneficiadas en porcentajes similares, también a ellas se anularía este pago a cuenta (por ejemplo, a la ciudad de Formosa, localidades de Jujuy, Salta y Misiones, ciudad de Santiago del Estero y La Banda se les reconocía el 10,75%).

5.4. RECONFIGURANDO EL MERCADO DE TRABAJO, DESFINANCIANDO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Las primeras declaraciones del ministro Dujovne dejaron entrever la decisión de avanzar con una reforma tributaria que reduciría los recursos del sistema de seguridad social. A contramano del discurso del gobierno, hemos visto que las consecuencias más probables iban a ser un deterioro del mercado laboral en términos de empleo, nivel de salarios e informalidad.

Más allá del enfoque ortodoxo, no hay recetas mágicas para incrementar el empleo y reducir la informalidad. Los datos empíricos a nivel global muestran que, como primer requisito, las políticas macroeconómicas deben estar enfocadas en asegurar una tasa mínima de crecimiento, con el fin de sostener el nivel de empleo (esto es lo que se conoce como la “ley de Okun”). Si la economía se contrae, lo más probable es que el desempleo termine aumentando, tal como sucedió en 2016. Hasta acá nada que resulte demasiado novedoso.

Pero es importante entender que, a nivel sectorial, cada rama del entramado productivo tiene sus especificidades. Esto nos lleva a pensar

que cualquier estrategia que busque impulsar el empleo debe reconocer estas particularidades e implementar instrumentos específicos en función de ellas.

Desde ya que cualquier política macroeconómica que atente contra el crecimiento de la economía o del entramado productivo (como una fuerte devaluación o una apertura comercial irrestricta), difícilmente logre aumentar el empleo o reducir la informalidad. Este es un evidente contrasentido, el cual se hace más absurdo aún si se ve acompañado de una rebaja de aportes y contribuciones a la seguridad social.

Es así que los viejos debates regresaban disfrazados de “ideas novedosas”, abstrayéndose de las experiencias históricas que en Argentina eran relativamente recientes y habían demostrado que políticas de estas características suelen pecar de un optimismo que poco contacto tiene con la realidad. La de un mercado de trabajo tan heterogéneo como el argentino, en el que hay diversas problemáticas multicausales en torno a la informalidad y la precariedad laboral.

Si este tipo de políticas ya fueron probadas en nuestro país y su resultado fue un rotundo fracaso, la pregunta que resuena es por qué se quería insistir con lo mismo. Sumado a eso, tampoco parecía tener sentido que el gobierno quisiera llevar a cabo una nueva reducción de impuestos y al mismo tiempo siga sosteniendo que uno de sus principales objetivos en materia económica era la reducción del déficit fiscal. No se puede reducir el déficit recaudando menos.

Sin ir más lejos, a principios de 2016 se había dicho exactamente lo mismo. De no ser por el blanqueo impositivo que implicó un ingreso extraordinario en el último mes del año, el déficit fiscal hubiese sido mayor al que se observó durante el último año del kirchnerismo.

Estas aparentes contradicciones desaparecen al advertir que el verdadero objetivo del macrismo era la reducción del gasto público. Y la lógica política que utilizaba para lograr este cometido requería primero construir un consenso que allane y facilite el ajuste del gasto. Ese acuerdo social se lograba por medio de la rebaja de impuestos, medida que además de beneficiar directamente a los sectores de mayores ingresos provocaba un incremento automático del déficit fiscal. De esta manera se “obligaba” luego al gobierno a ajustar el gasto para tratar de reducir el desbalance entre la recaudación y los egresos.

Bajo esta lógica, la rebaja de los aportes y contribuciones adquiría una relevancia fundamental en la agenda del gobierno. Esto quedaba claro cuando se observaba que poco más del 40% del gasto del Sector Público Nacional estaba destinado al pago de jubilaciones y pensiones, las cuales eran financiadas en su mayoría por los aportes y contribuciones (68%, aproximadamente).

Tal cual sucedió durante los años noventa, las medidas que supuestamente apuntaban a reducir la informalidad en la economía tenderían, en realidad, al desfinanciamiento del sistema previsional. Así, se otorgaba al gobierno un argumento para avanzar en el recorte de las diversas prestaciones que daban sentido al incipiente estado de bienestar que se comenzó a desarrollar a partir de 2003.

6. El experimento del IVA personalizado



Pueden aceptar la ciencia y enfrentar la realidad o pueden creer en ángeles y vivir en un mundo infantil de fantasías

Lisa Simpson

Una política pública busca resolver un problema o necesidad de un grupo de personas que integran una sociedad. El punto de partida es identificarlo y elaborar un diagnóstico amplio acerca de cuáles son las causas que lo originan y, a partir de este análisis, cuáles deberían ser las posibles soluciones. En este marco se evalúan cada una de las alternativas con sus respectivos costos directos e indirectos, una evaluación de las posibles fuentes de financiamiento, de su alcance en términos de personas que podrían ser cubiertas por la solución, así como los impactos de corto, mediano y largo plazo tanto sobre las personas beneficiadas como sobre los eventuales perjudicados.

En este *deber ser* del diseño de una política pública también ocupa un lugar muy importante la identificación y evaluación de las limitaciones o debilidades que cada alternativa tiene. ¿Existen actores o grupos que pueden verse perjudicados?, ¿cuentan ellos con medios

materiales o capacidad de *lobby* para bloquear la política?, ¿es necesario que la política sea complementada con otras medidas adicionales?, ¿estas medidas deben ser diseñadas, coordinadas y/o ejecutadas junto a otros organismos de gobierno, del sector privado o la sociedad civil? Estas son tan solo algunas de las preguntas que deben ser respondidas al momento de diseñar una política pública.

No contar con un adecuado análisis de limitaciones, debilidades o eventuales amenazas puede generar serios problemas al momento de implementar la política. En el límite, es posible que la medida instrumentada solo quede en un anuncio más o menos grandilocuente sin un impacto concreto sobre las personas que se buscaba beneficiar. Las políticas que requieren una evaluación de diagnóstico más profunda son aquellas para las cuales es necesaria la coordinación entre organismos del sector público, el sector privado y la sociedad civil. Otro caso en el que esta evaluación es muy relevante es cuando hace falta un cambio cultural por parte de los potenciales beneficiarios para poder alcanzar el impacto pleno que la política pública se propone.

¿En qué medida tiene sentido una política que distribuya notebooks a estudiantes de educación inicial si no se complementa con una capacitación al cuerpo docente sobre su uso como recurso pedagógico?, ¿cuánto impacto puede tener un programa de “precios cuidados” si no se monitorea regularmente que no se produzca desabastecimiento, o que los supermercados coloquen esos productos en lugares de la góndola difíciles de visualizar?, ¿cuánto se debilita un programa de respaldo a estudiantes universitarios provenientes de sectores vulnerables si no se les asignan tutores que brinden acompañamiento para garantizar que puedan cursar y organizarse su tiempo de estudio?

Todos estos puntos, que pueden parecer detalles menores, son los que al final del día pueden determinar el éxito o fracaso de una política pública. Carecer de una adecuada evaluación de diagnóstico, o no definir e implementar medidas complementarias que morigeren los riesgos o debilidades que se identifican llevan a que una política pública se quede a medio camino y no cumpla con las expectativas que los grupos de beneficiarios habían puesto sobre ellas.

¿Por qué estamos hablando de todo esto? Porque es desde este lugar que debemos entender lo que pasó con una de las pocas políticas progresistas que el macrismo intentó aplicar en su primer año de gobierno.

En julio de 2016 se implementó el programa de devolución de IVA para jubilados que cobraban el haber mínimo, pensionados y titulares de la AUH y Asignación Universal por Embarazo (AUE). Según la Ley N° 27253, esta iniciativa planteaba el reintegro de parte de las compras realizadas con tarjetas de débito para los beneficiarios de esas prestaciones sociales.

En el anuncio oficial se esperaba que 8,4 millones de personas perciban el beneficio, el cual contó con una primera etapa (agosto a septiembre de 2016) en la que se iban a acreditar sumas fijas por las primeras compras para estimular el pago con tarjeta de débito (\$150 en agosto, \$75 en septiembre y \$50 en octubre). Luego de esta etapa la devolución pasaba a estar definida por el límite del 15% de las compras y hasta \$300 mensuales. Para asegurarse que este límite no quede desactualizado con el correr del tiempo (y de la inflación) se previó que sea modificado dos veces por año, de acuerdo con la variación de la canasta básica.

A casi dos años de su implementación, fue posible contar con datos suficientes para estimar cómo fue evolucionando la devolución durante los primeros 20 meses. En particular, resulta importante evaluar en qué medida los reintegros fueron efectivamente utilizados por parte de los beneficiarios. Este punto nos resulta relevante, ya que uno de los principales cuestionamientos que tuvo el programa al momento de discutirse en el Congreso fue que iba a tener un impacto muy limitado, debido a que apuntaba a un grupo poblacional que no utilizaba la tarjeta de débito como habitual medio de pago, o bien solía comprar en comercios que no contaban con Posnet.

Como mencionábamos al comienzo del capítulo, una evaluación de diagnóstico debiera haber advertido de estas limitaciones que podrían reducir notablemente el alcance de la política. El macrismo probablemente era consciente de estos problemas; es por eso que se propusieron dos medidas complementarias en el lanzamiento del programa para intentar estimular el consumo por estos medios electrónicos: la devolución mediante sumas fijas en los primeros meses y poner a disposición Posnet para aquellos comercios que no lo tuviesen.

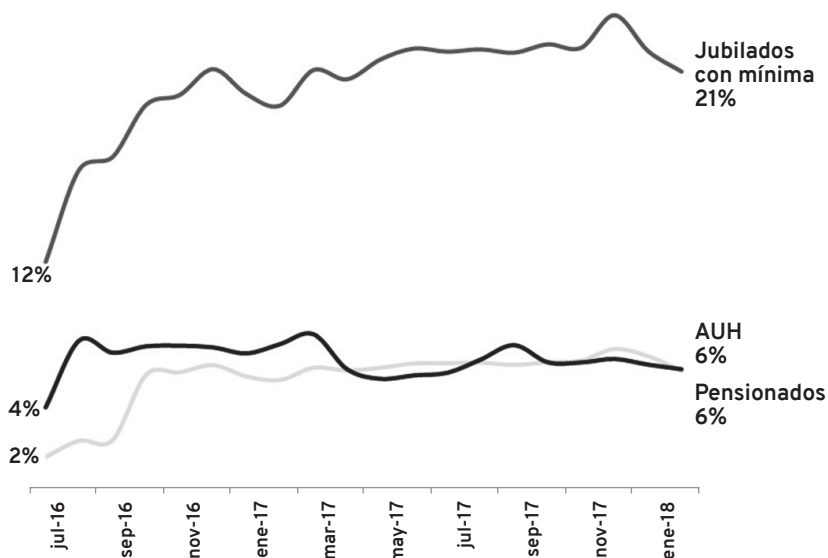
Veremos a continuación que estas medidas adicionales se terminarían quedando muy cortas en el intento de cambiar un patrón cultural muy arraigado en esos sectores de la sociedad, como lo es el uso de efectivo en sus compras. Luego de ver este limitado alcance, lejos de buscar nuevas medidas para complementar el programa, el gobierno decidió dejarlo a la deriva. Y la inflación lo fue licuando hasta terminar por vaciarlo de sentido.

6.1. DOS DE CADA DIEZ

Lo que se observó en los primeros dos años de implementación es una muy baja proporción de jubilados, pensionados y titulares de la AUH utilizando la devolución. Se destaca también que ninguna de las beneficiarias de la AUE la habían utilizado. De los cerca de 3 millones de jubilados que cobraban el haber mínimo, poco más de 600 mil hicieron uso de este beneficio hasta febrero de 2018, representando una cobertura efectiva cercana al 20%.

En el caso de los titulares de una pensión por fallecimiento y de beneficiarios de la AUH, la cobertura resultaba aún más baja, ubicándose en el 6% y prácticamente sin cambios durante todo el período analizado. Es cierto que se había producido un crecimiento en la cobertura en los primeros 6 meses de implementación, pero a partir de allí pareció alcanzar su máximo y no logró una mejora significativa en los meses siguientes.

Figura 16. Solo 2 de cada 10 jubilados usó el beneficio
Porcentaje de titulares que hacen uso de la devolución



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala en base a Datos Abiertos de ANSES e informe N° 110 de la Jefatura de Gabinete de Ministros al Congreso Nacional.

6.2. ¿UNA PROPINA?

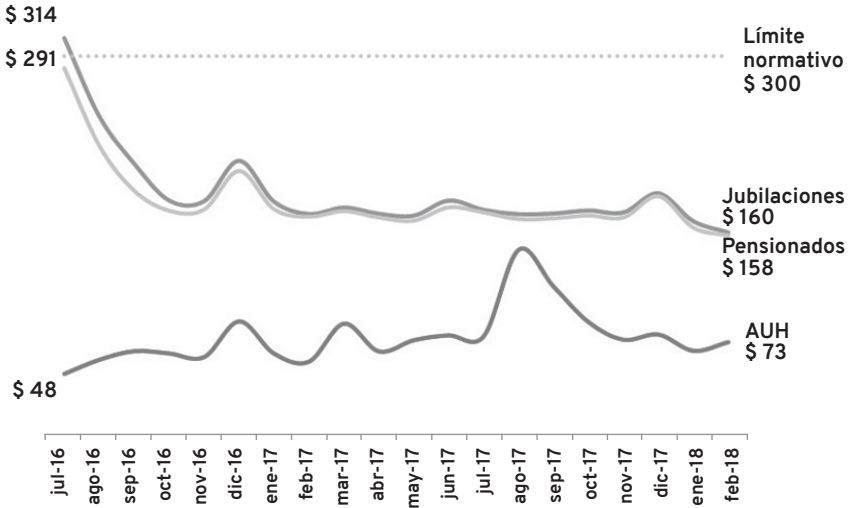
Una segunda dimensión para analizar la efectividad del programa es la magnitud de la devolución. En el caso de jubilados y pensionados pasaron de un monto promedio de \$226 y \$209 en julio de 2016 a valores de \$160 y \$158 en febrero de 2018. El nivel de la devolución se había reducido incluso en términos nominales. En el caso de

la AUH, la devolución pasó de \$35 en julio de 2016 a \$73, con un máximo de \$130 en agosto de 2017. En todos estos casos los montos lucían casi insignificantes.

Por otro lado, si consideramos estas devoluciones en términos reales, a valores de febrero de 2018 los jubilados que cobran la mínima vieron reducido el monto devuelto casi un 50%, mientras que para los pensionados la caída fue de 46%. En estos casos es importante recordar que los valores de los primeros meses fueron sumas fijas definidas por el gobierno. Luego el programa vería reducido su impacto producto de la baja utilización del débito como medio de pago y de la ausencia de políticas complementarias que faciliten y difundan su uso.

Por su parte, entre los beneficiarios de la AUH se observaba un incremento real en la devolución de un 52%, aunque por montos que eran significativamente menores a los de los otros grupos poblacionales.

Figura 17. La devolución en términos reales cayó un 50% para los jubilados y pensionados
En pesos mensuales de febrero 2018



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala en base a informe N° 110 de la Jefatura de Gabinete de Ministros al Congreso Nacional e IPC GBA de INDEC.

6.3. SIN ACTUALIZAR, MENOS QUE UNA PROPINA

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley N° 27253 que daba el marco normativo del programa, “hasta tanto el INDEC no publique la canasta básica de alimentos, el monto máximo [...] será de \$300 por mes y por beneficiario”. A comienzos de 2017 comenzó a publicarse la

canasta básica de alimentos; hasta fines de 2018 no se había producido ninguna actualización del monto máximo.

En marzo de 2018 se difundió que se iba a dar un incremento en este límite para llevarlo a \$400, pero no hubo anuncio alguno en ese sentido. En el marco del programa de ajuste del gasto público que fue madurando a mediados de ese año con la llegada del Fondo Monetario Internacional, es probable que el gobierno haya desistido de dar ese aumento para no dificultar el logro de sus metas fiscales.

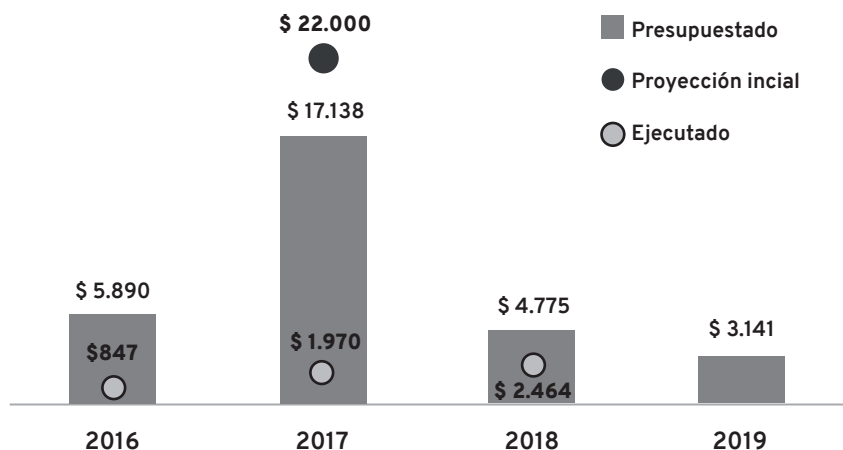
De esta manera, se incumplía lo establecido en la normativa que sostenía que el monto máximo de devolución “deberá ser modificado por el Poder Ejecutivo Nacional, en función a la variación de la canasta básica de alimentos, en los meses de julio y enero de cada año, a partir del mes de enero de 2017”.

6.4. LA ESCASA RELEVANCIA PRESUPUESTARIA

Si bien al momento de anunciar la medida se había estimado un costo fiscal de \$22 mil millones anuales, en el presupuesto de 2017 la asignación se redujo a \$17 mil millones. Solo se ejecutaron poco menos de \$2 mil millones. Es decir, se terminó gastando menos del 9% de lo que se había previsto inicialmente.

Para el presupuesto 2018 se redujo el monto previsto en un 72% y se terminó ejecutando poco más de la mitad de ese valor. Un año después se redujo nuevamente la previsión en el presupuesto 2019, que en términos nominales contaba con un monto 34% inferior al previsto en el presupuesto anterior. Parece quedar claro que el gobierno asumió el fracaso de la medida y no tenía previsto realizar acciones para mejorar el bajo nivel de cobertura.

Figura 18. En 2017 se ejecutó menos del 9% del proyectado, en 2018 y 2019 se siguió recortando el presupuesto
En millones de pesos



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala en base a Secretaría de Hacienda.

6.5. UN FINAL ANUNCIADO

Durante los primeros dos años de implementación se habían corroborado los pronósticos de quienes cuestionaron la medida inicialmente. Lo que se observaba era una muy baja cobertura, sobre todo entre los beneficiarios de la AUH y titulares de pensión por fallecimiento. Solo en el caso de los jubilados se observaba una cobertura ligeramente mayor, pero estancada en poco más del 20%.

Sumado a esto el valor de las devoluciones fue perdiendo contra la inflación para los jubilados y pensionados, mientras que se in-

crementaron para los beneficiarios de la AUH, pero manteniendo niveles muy bajos. Como destacábamos al comienzo del capítulo, abandonada a la deriva, la política sufrió los embates de la inflación y se fue vaciando de sentido.

El programa de devolución de IVA resultó ser deficiente en su implementación y con un muy limitado alcance. Si bien se lograron implementar 282 mil nuevas terminales de pago electrónico hasta abril de 2018, este incremento en la oferta de terminales resultaba insuficiente, o bien no se acompañó de otras iniciativas para generar un cambio en la forma en que jubilados, pensionados y titulares de la AUH realizaban sus compras. La exigua asignación presupuestaria para 2018 y el siguiente recorte en 2019 eran pruebas adicionales del desinterés del gobierno en esta política.

¿Debemos concluir que este tipo de políticas son ineficaces y no deben ser aplicadas? Es importante poder separar la necesidad de diseñar una medida que mejore el nivel de consumo de estos sectores, de las fallas u omisiones en su implementación. Es innegable que se debe mejorar el nivel de vida de los jubilados, pensionados, titulares de AUH y de otras prestaciones sociales, y que este tipo de políticas son un instrumento adicional para hacerlo. Pero también es importante tener en cuenta que estas acciones se deben pensar de forma integral, complementándose con otras que la potencien, identifiquen sus debilidades u obstáculos y definan acciones para resolver estos problemas. Sin duda era prioritario repensar esta iniciativa, sobre todo como un paliativo al ajuste en las jubilaciones, a lo que se sumaba el rebrote inflacionario de 2018 que afectó principalmente a los adultos mayores y titulares de AUH. Y era fundamental que el gobierno entienda que esta política debía ser acompañada de otras acciones que la po-

tencien, para que no quede en un simple anuncio grandilocuente sin efectos relevantes en los hechos.

Pero el macrismo optó simplemente por darla de baja. Sin un anuncio previo, a comienzos de 2019 el programa quedó sin efecto. A pesar de que en el presupuesto se había contemplado dentro de los gastos tributarios una exigua suma de 3.141 millones para destinar a las devoluciones de IVA, el gobierno decidió no prorrogar la vigencia que vencía el 31 de diciembre de 2018. No existió comunicación alguna hasta mediados de febrero cuando terminó en los titulares de algunos diarios debido a que varios jubilados se quejaban de haber recibido la devolución, para unos días después ser anulada por el propio banco. Triste, solitario y final fue el paso de esta iniciativa que se había presentado menos de 3 años atrás.

*7. La ampliación
de la AUH a
monotributistas y
trabajadores
de temporada
¿el único avance?*

¿Alguien quiere pensar en los niños por favor?

Helena Alegría

Sin duda el kirchnerismo había dejado entre sus deudas pendientes en el plano social la incorporación de los hijos e hijas de monotributistas y trabajadores temporarios a la asignación familiar. Estos niños y niñas conformaban un conjunto que no podía acceder a la asignación contributiva ni a la AUH debido al tipo de inserción laboral de sus padres. El macrismo tomó esta deuda pendiente y en su primer año de gestión los incorporó como parte de los titulares de derecho de las asignaciones familiares contributivas.

En abril de 2016 se firmaban dos normativas que conformarían una ampliación de derechos de lo que se conoce como “salario familiar” o “sistema de asignaciones familiares”. Este conjunto de derechos de la seguridad social se forma a partir de prestaciones que tienen por fin la protección de la familia, ya sea por medio de una contribución regular y permanente o bien mediante una ayuda especial en ciertos momen-

tos de la vida familiar. De esta manera, el sistema de seguridad social ayuda al o los sostenes del grupo familiar a solventar sus necesidades. El Decreto 592/2016 apuntó a incorporar a los trabajadores de temporada al sistema de asignaciones familiares. Estos trabajadores encontraban dificultades para acceder a este derecho debido a las intermitencias de su trabajo, el cual implicaba que no obtenían una remuneración regular todos los meses. En consecuencia, en aquellos momentos en que no se encontraban percibiendo una remuneración, pero se mantenían registrados como trabajadores formales dependientes, terminaban por perder la asignación familiar contributiva a la vez que no podían acceder a la AUH por mantenerse como trabajadores registrados.¹

La política que introdujo el gobierno nacional otorgaba el derecho a mantener la asignación familiar contributiva para los trabajadores temporarios comprendidos en el artículo 17 de la Ley 26727 (Régimen de Trabajo Agrario) y para los trabajadores dependientes que prestasen servicios de forma discontinua. Este derecho se hacía efectivo al finalizar la relación de trabajo siempre y cuando registrasen al menos tres meses de servicios con aportes o el equivalente a noventa jornadas efectivas de trabajo dentro de los doce meses previos al cese. Si bien no se informó al momento del anuncio cuál era el alcance o la cobertura esperada de esta ampliación de derechos, los considerables

1. En los considerandos del Decreto N° 592/2016 se mencionaba al pasar el conocido preconcepción ortodoxo acerca de que la registración es, en buena medida, una decisión del o la trabajador/a. Cito textual: “Que ese colectivo de trabajadores discontinuos, una vez que cesa en sus tareas, tiene derecho a percibir la asignación universal por hijo y por embarazo para protección social, lo cual no se produce de manera automática, dejando a los trabajadores desamparados de toda protección precisamente en los momentos que más requieren de la ayuda económica que brindan dichas asignaciones. Que, *esta situación, actúa en detrimento de la registración de los trabajadores que prestan servicios discontinuos*”.

niveles de informalidad de las actividades a las que se refería hacían pensar que la cantidad de nuevos titulares de derechos iba a ser poco significativa. Los datos oficiales corroboraron esto. De acuerdo con información del gobierno nacional, en marzo de 2017 la ANSES pagó 39.284 asignaciones familiares por hijo e hija con discapacidad en el marco de este programa.

Por otro lado, mediante el Decreto 593/2016, el gobierno incorporaba al esquema de asignaciones familiares diferentes categorías de asignaciones por hijo dependiendo del rango de monotributo de sus padres. Esta normativa otorgaba el derecho a la Asignación por Hijo, Hijo con Discapacidad, Prenatal y Ayuda Escolar Anual para la educación desde el nivel inicial hasta la secundaria.²

El esquema que se definió establecía una asignación equivalente a la AUH (en ese momento de \$966) para las categorías B a F del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y un valor que se iba reduciendo conforme se avanzaba a categorías más elevadas. En la categoría G la asignación era de \$649, en la H de \$390 y en la I de \$199. De esta manera se definía un esquema progresivo similar al existente en las asignaciones familiares de los empleados formales, quedando excluidos de la asignación aquellos chicos y chicas cuyos padres se encontraban en las categorías más elevadas del impuesto (J y K).³

En caso de que ambos padres estuviesen inscriptos en el monotributo, solo podría definirse como titular de la asignación a aquel que se hallase en la categoría más elevada del impuesto. Del mismo modo, si uno

2. Comunicado de prensa de Casa Rosada del 5 de junio de 2017.

3. La exclusión para estas categorías regía para las prestaciones de Asignación por Hijo, Prenatal y Ayuda Escolar, no así para el caso de Asignación por Hijo con Discapacidad y Ayuda Escolar para hijo con discapacidad.

de los padres se encontraba trabajando en relación de dependencia, sería este quien quedaba como titular de la prestación, percibiendo la asignación de acuerdo con las escalas propias de esa relación laboral. Como requisito para su acceso se definía que los padres debían tener los pagos de monotributo al día y no presentar ningún tipo de inconsistencia o incompatibilidad. De acuerdo con la normativa, no se podía acceder al derecho siempre que el titular o el otro padre o madre se encontrara en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Estar trabajando en relación de dependencia.
- b) Estar percibiendo una jubilación o pensión contributiva o no contributiva de cualquier nivel de gobierno.
- c) Estar percibiendo una prestación por desempleo.
- d) Ser autónomo.
- e) Estar percibiendo algún programa social nacional, provincial o municipal.
- f) Ser empleado o empleada en casas particulares.
- g) Estar inscripto en el monotributo social.

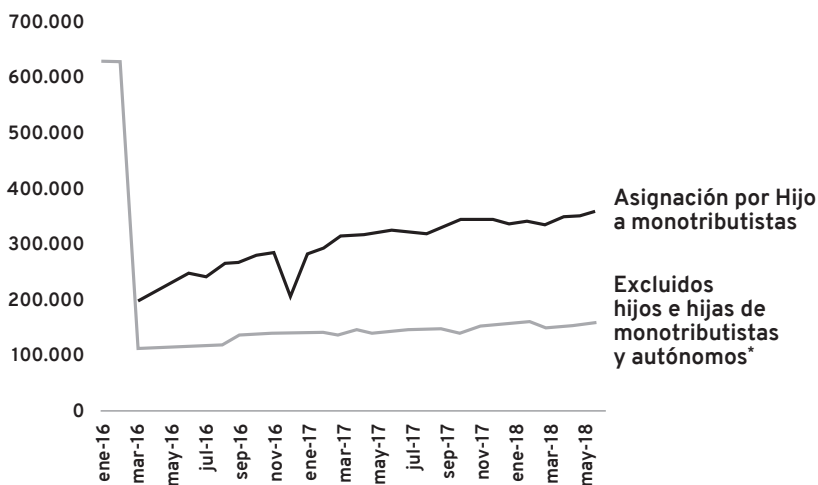
En el anuncio, la ministra Carolina Stanley afirmó que el objetivo era cubrir a 514 mil niños, niñas y adolescentes que eran hijos e hijas de monotributistas. Durante el primer mes de implementación la cobertura alcanzó a 203.090 chicos y chicas, según el *Boletín mensual* de la AUH (ANSES, 2018). Hacia finales de 2016 el programa alcanzaba a casi 290 mil niños y niñas, reflejando una cobertura en torno al 56% del objetivo inicial.

Pero algo extraño ocurre con las estadísticas de ANSES sobre este punto. Desde el lanzamiento del programa, el *Boletín mensual* del organismo dejó de informar la cantidad de niños y niñas que eran excluidos por ser hijos e hijas de monotributistas. Hasta marzo de 2016

se indicaba ese dato junto con los excluidos por ser hijos de autónomos, pero entre ese mes y el siguiente la cantidad de niños y niñas excluidos por esas razones pasó de 632.550 a 116.173. Sin embargo, esa diferencia de 516.377 chicos y chicas no se tradujo automáticamente en nuevas altas de la Asignación por Hijo a monotributistas, que como mencionamos en su primer mes tuvo poco más de 203.090 niños y niñas cubiertos.

Figura 19. En 2018 había más 360 mil niños, niñas y adolescentes cubiertos

En cantidad de niños, niñas y adolescentes



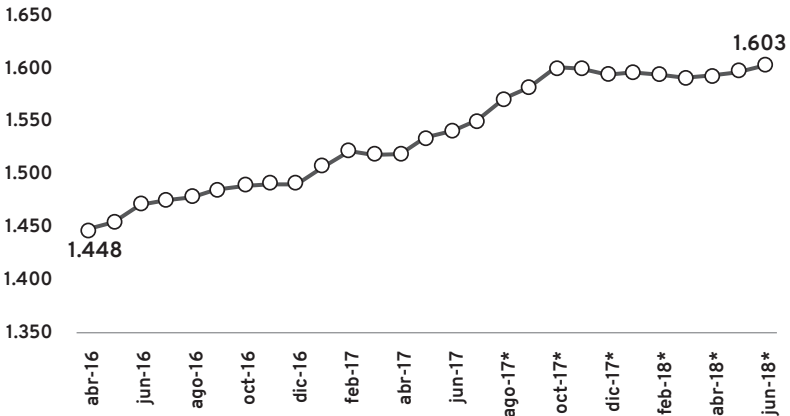
Nota: (*) a partir de abril 2016 solo incluye a los hijos e hijas de autónomos.

Fuente: elaboración propia en base al *Boletín mensual* de ANSES.

¿Qué ocurrió con los más de 300.000 hijos e hijas de monotributistas que siguieron estando excluidos del programa? Una parte de ellos fueron incorporándose en los meses siguientes pero, dado que ANSES discontinuó la serie de excluidos, se hace difícil saber si hacia finales de 2016 la población potencial seguía siendo de 514.000.

Este punto se hace más relevante aún si consideramos el crecimiento del monotributo desde mediados de 2016. Entre abril de 2016 y junio de 2018 se incorporaron al monotributo 155.962 personas, lo que lleva a pensar que la cantidad de niños, niñas y adolescentes potenciales a ser cubiertos por las asignaciones familiares debió haberse incrementado.

Figura 20. Entre 2016 y 2018 se incorporaron
155 mil trabajadores al monotributo
En miles de personas



Nota: () datos provisionarios.*

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Producción y Trabajo.

De esto podemos concluir que la medida no logró el objetivo inicial de cubrir a 514 mil niños, niñas y adolescentes. A dos años del lanzamiento del programa, no queda claro cuál es la tasa de cobertura. En una hipótesis de máxima, suponiendo que ninguno de los nuevos monotributistas tiene hijos menores de 18 años, podríamos decir que esta tasa se ubicaba a mediados de 2018 en el 68%.

Sin embargo, no queda claro por qué quedaron cientos de miles de chicos y chicas excluidos del derecho. Como ya mencionamos, la propia ANSES ya tenía monitoreados a todos los potenciales beneficiarios al momento de lanzar la medida, pero por alguna razón muchos siguieron excluidos.

Pese a las limitaciones, este ha sido sin duda un importante avance en materia de derechos sobre la seguridad social. Si bien quedaron muchos niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de monotributistas sin cobertura, gracias a esta ampliación se logró incorporar a más de 360 mil al esquema de asignaciones familiares contributivas. De esta manera se logró un nuevo paso en la ampliación del derecho a la seguridad social, equiparando el ingreso a la niñez independientemente del tipo de registración laboral que tuviesen los padres y madres. Quizás este haya sido el único avance significativo que dejó el macrismo en seguridad social.

*8. ¿Por qué creció
la seguridad social
entre 2015 y 2017?*



Claro que sí, Dinero. Tú sabes que el Dinero no es todo en el Dinero.

Homero Simpson

Como hemos mencionado al comienzo, desde el inicio de su gobierno el macrismo se ocupó de generar una serie de modificaciones en la estructura de ingresos y gastos de la seguridad social que llevarían a un grave problema de sostenibilidad.

En los capítulos anteriores describimos cómo fue evolucionando el resultado de la ANSES previo al cambio de gobierno, cuál fue el impacto de las diferentes moratorias aplicadas a partir de 2005 y de la Ley de Movilidad. También pudimos ver que hasta 2014 el esquema de seguridad social se mantuvo equilibrado para pasar a un ligero déficit en 2015, producto de la última moratoria implementada por el kirchnerismo.

Sin embargo, con la llegada del macrismo al poder se sucedieron diversas modificaciones que tensionaron este esquema. En el capítulo 5 repasamos las principales modificaciones por el lado de los recursos: cómo se comenzó a desfinanciar a ANSES quitándole algunas asigna-

ciones específicas, como el 15% de la coparticipación bruta, la detención del impuesto a las ganancias y el plan de rebaja de contribuciones patronales a partir de la implementación de un mínimo no imponible. En este capítulo vamos a analizar qué fue lo que ocurrió por el lado del gasto en seguridad social. Veremos que, así como se comenzaron a reducir los ingresos, el gasto ganó participación dentro del presupuesto público. Es en esta primera etapa del gobierno macrista que se produce una suerte de subordinación del frente fiscal a la política de seguridad social. Se advierte esta característica de la política fiscal principalmente a partir del crecimiento del gasto en jubilaciones y pensiones hasta finales de 2017, una dinámica que a priori iba a contramano de la política macro de reducción del déficit primario. Veremos más adelante que la profunda crisis económica de mediados del mandato implicaría un giro de 180 grados en esta estrategia, para dar paso a la subordinación de la seguridad social a la meta de equilibrio fiscal. En 2015 las partidas correspondientes a la seguridad social concentraban el 43% del gasto público de la administración nacional. Dos años después, esas mismas partidas pasaron a concentrar el 47%, ganando de esta manera 4 puntos porcentuales de participación. Si esta misma cuenta la hacemos, pero solo mirando el gasto social, veremos que la seguridad social pasó de explicar el 71% en 2015 al 75% en 2017.

¿Qué ocurrió entre estos dos años? ¿Fue la movilidad jubilatoria el principal determinante de este cambio? ¿Fue la “pesada herencia” de la última moratoria kirchnerista que incorporó a medio millón de nuevos jubilados? Veamos con qué nos encontramos al hacer una descomposición de las partidas que componen la seguridad social.

8.1. UN BREVE REPASO POR LAS POLÍTICAS MACRISTAS

En los primeros años de gestión, el macrismo aplicó una serie de medidas que incorporó nuevos beneficiarios al esquema de protección social, a la vez que aplicó una recomposición de haberes en 1,3 millones de jubilados mediante la denominada “Reparación Histórica”. Ya hablamos de estos cambios en los capítulos 4, 6 y 7. Conviene hacer un breve repaso para poder estimar en qué medida cada una de ellas nos ayudan a explicar el cambio en la participación de la seguridad social dentro del presupuesto.

LA “REPARACIÓN HISTÓRICA”

La denominada “Reparación Histórica” buscó recomponer los haberes de un conjunto de jubilados que entre 2003 y 2008 no habían tenido las mismas actualizaciones que los que cobraban la jubilación mínima (Fallos Badaro I y II y Sánchez), a la vez que la determinación de su haber inicial se había realizado con coeficientes de actualización que también se mostraban menos favorables (Fallo Elliff). En los papeles el gobierno buscaba recomponer los haberes de 2,4 millones de jubilados con un incremento promedio del 45%. En los hechos, el programa alcanzó a poco más de la mitad con una recomposición promedio del 36%. La consecuencia natural de esta media fue reproducir, entre los jubilados, las desigualdades de ingreso que se perciben en el mercado de trabajo, a la vez que se incrementó el haber jubilatorio principalmente en quienes cobraban por encima de la mínima.

En resumidas cuentas, la Reparación Histórica implicó una importante presión sobre los gastos de ANSES ya que, a partir de ella, se aplicaron los sucesivos aumentos que tuvo la jubilación mínima entre 2003 y 2008 al resto de los jubilados.

LA PENSIÓN UNIVERSAL PARA ADULTOS MAYORES

Un segundo componente de la Reparación Histórica fue una pensión no contributiva para aquellos jubilados que tenían la edad de jubilarse, pero no contaban con los treinta años de aportes. Como una forma devaluada de moratoria, el macrismo implementó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Esta pensión otorgaba el derecho a percibir solo el 80% de una jubilación mínima, sin posibilidad de extender el derecho al cónyuge en caso de fallecimiento (lo que sí hacía la moratoria) y estableciendo, para el caso de las mujeres, que recién podían acceder al derecho a partir de los 65 años (cuando la moratoria establecía 60 años como puerta de entrada).

El programa tardó varios meses en implementarse. Si bien se aprobó en junio de 2016, recién en octubre comenzaron las altas, y en ese año solo ingresaron 1.356 adultos mayores al programa (Datos Abiertos de ANSES). A partir de 2017 comenzaron las altas regulares, otorgando el derecho a 68.977 adultos mayores a lo largo de todo el año. Si lo comparamos con las altas que se dieron en ese mismo año a jubilados del sistema contributivo, por cada diez de esas altas se produjeron solo dos de la PUAM. A marzo de 2018 el programa contaba con 78.121 titulares, lo que resultaba equivalente al 1% del total de jubilados y pensionados.

EL CAMBIO EN ASIGNACIONES FAMILIARES CONTRIBUTIVAS

En los primeros meses de gestión, el macrismo llevó a cabo una importante reforma en el impuesto a las ganancias que terminaría por tener impacto sobre la cantidad de hijos e hijas cubiertos por el esquema de asignaciones familiares.

Desde hacía algunos años una normativa había vinculado el ingreso mínimo, a partir del cual se pagaba impuesto a las ganancias (comúnmente conocido como “mínimo no imponible”), con el ingreso máximo, a partir del cual se dejaba de percibir asignaciones por hijo. La idea de este cambio era que un contribuyente de ganancias no pudiera deducir a su hijo de la base imponible y, a su vez, percibir la asignación familiar. De proceder de ese modo se estaba duplicando el beneficio (implícito en el impuesto a las ganancias y explícito en la asignación contributiva).

Resulta de esta medida que, toda vez que se aumente el mínimo no imponible del impuesto, automáticamente se incrementará el máximo salario para percibir la asignación. Es decir, con un aumento del mínimo no imponible se genera un aumento de la cantidad de hijos que pasan a percibir la asignación familiar, los cuales eran anteriormente “deducidos” del impuesto a las ganancias.

Una de las promesas de campaña del macrismo fue la de eliminar el impuesto a las ganancias a los trabajadores. En un spot oficial de septiembre de 2015 Mauricio Macri afirmaba: “En mi gobierno los trabajadores no van a pagar impuesto a las ganancias”.

Bastante lejos de la promesa de campaña, a tres meses de asumir, el poder del macrismo aplicó una modificación en el impuesto. A partir de marzo de 2016 se elevaba el mínimo no imponible de \$15.000

mensuales (valores de agosto 2013) a \$30.000 mensuales. De acuerdo con estimaciones del propio gobierno, esto iba a implicar que 180 mil contribuyentes dejaran de pagar el impuesto por quedar por debajo de ese ingreso mensual.

El correlato de esta medida es que aquellas familias con ingresos mensuales por debajo de \$60.000 pasaron a estar incluidas en el esquema de asignaciones familiares, cuando antes el límite era de \$30.000. Del mismo modo, el máximo de ingreso a nivel individual pasó de \$15.000 a \$30.000. En consecuencia, a partir de marzo de 2016 se produjo un crecimiento notable en la cantidad de hijos cubiertos por asignaciones familiares. A la par de este cambio, también se aplicó una modificación en los tramos de las asignaciones, ampliando el tramo inferior que otorgaba un mayor beneficio por hijo.¹ Es así como la cantidad de niños, niñas y adolescentes cubiertos pasó de 2.710.023 en febrero de 2016 a 3.755.519 al mes siguiente. Ahora bien, en este punto es importante preguntarnos si este millón de nuevos titulares de derecho eran realmente “nuevos”. Como mencionamos anteriormente, como este crecimiento se produjo a partir del incremento en el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, en realidad corresponde a casos que ya contaban con una asignación. Esta asignación venía “implícita” en el impuesto a las ganancias en el momento en que los contribuyentes deducían de su base imponible a sus hijos e hijas.

1. A partir de marzo 2016, el tramo 1 pasó a alcanzar hasta los \$15.000 (antes llegaba a solo \$7.500) y otorgaba una asignación de \$966, el tramo 2 pasó de \$15.001 a \$22.000 con una asignación de \$649, el tramo 3 de \$22.001 a \$25.400 con una asignación de \$390 y el tramo 4 pasó de \$25.401 a \$60.000 con una asignación de \$199.

Por lo tanto, el incremento de poco más de un millón de “nuevas” asignaciones en verdad corresponde a un traspaso entre programas de niños, niñas y adolescentes que ya estaban cubiertos por el esquema del impuesto a las ganancias.

En resumen, lo que veremos en el crecimiento de esta partida dentro del presupuesto es el resultado de tres efectos diferentes:

- **Actualización de la asignación:** a partir de los aumentos semestrales (y trimestrales a partir de 2018) por Ley de Movilidad.
- **Aumento de tramos:** con una mayor ampliación en el primer tramo que concentra a la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes y otorga el beneficio más alto (equivalente al de la AUH).
- **Aumento de niños, niñas y adolescentes cubiertos:** producto de aumentar el máximo ingreso por el cual se puede cobrar la asignación, lo que incorporó a poco más de un millón de chicos y chicas.

LAS ASIGNACIONES FAMILIARES CONTRIBUTIVAS A MONOTRIBUTISTAS

En abril de 2016, a dos meses de la ampliación de las asignaciones contributivas para trabajadores en relación de dependencia, el marcrismo incorporó a este derecho a los hijos e hijas de trabajadores inscriptos en el monotributo. De este modo, se posibilitaba a estos sectores el acceso a la percepción de la Asignación por Hijo, Hijo con Discapacidad, Prenatal y Ayuda Escolar.

A lo largo de 2016, la cantidad de hijos e hijas de monotributistas que accedieron a este derecho osciló entorno a los 247 mil. Al si-

guiente año se amplió la cobertura alcanzando a poco menos de 325 mil para registrar en el primer semestre de 2018 alrededor de 349 mil titulares de derecho.

Como mencionamos en el capítulo anterior, el alcance de la medida no llegó al objetivo oficial de cubrir a 514 mil niños, niñas y adolescentes. A dos años del lanzamiento del programa, la cobertura alcanzó al 68%. En buena medida esto se debió a la falta de comunicación oficial sobre el tema y a algunos requisitos que limitaban el acceso, como por ejemplo el tener el monotributo al día para que se pueda acceder al beneficio.

8.2. LOS DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Luego de haber hecho un breve repaso por las principales políticas del gobierno en materia de seguridad social, nos preguntamos en qué medida cada una de ellas contribuyó al crecimiento del principal componente del gasto social.

En 2015 el gasto en seguridad social representaba el 43% del gasto público de la administración nacional. En 2017 esas partidas pasaron a concentrar el 47%, ganando 4 puntos porcentuales de participación en el presupuesto público.

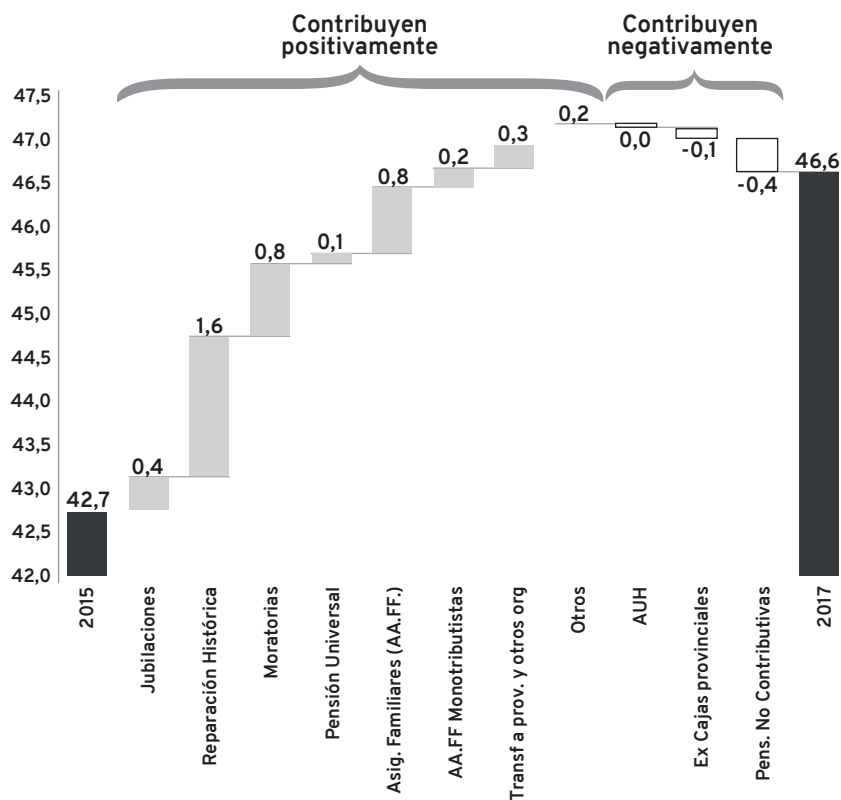
Ya sabemos que de estos cuatro componentes que destacamos, solo la Reparación Histórica fue una creación del macrismo. Las jubilaciones, la moratoria de 2015 y las asignaciones familiares ya venían del gobierno anterior, aunque es cierto que el macrismo indujo sobre las últimas algunos cambios relevantes. También sabemos que a lo largo de estos años se cargaron mucho las tintas sobre la Ley de Movilidad, la cual supuestamente llevaba a un déficit crónico e insustentable a

la seguridad social. Sobre este argumento es que se iba a apoyar el macrismo para impulsar a fines de 2017 la reforma de la movilidad que veremos más adelante.

Si desagregamos cada uno de sus componentes, en estos tres años parece quedar claro que el principal determinante detrás de ese crecimiento fue la incorporación de la denominada “Reparación Histórica”, que explica 1,6 de los 4 puntos de crecimiento.

En segundo lugar, encontramos que las asignaciones familiares contributivas (sin considerar las que corresponden a monotributistas) junto con la moratoria previsional de 2015 son las otras dos partidas más relevantes, ya que cada una de ellas explica 0,8 puntos de crecimiento. Estas tres partidas explican 3,2 de los 4 puntos de incremento de la seguridad social. Recién en el cuarto lugar encontramos a las jubilaciones, que contribuyen con 0,4 puntos porcentuales al crecimiento total.

Figura 21. La Reparación Histórica es el principal determinante del crecimiento de la seguridad social entre 2015 y 2017
En porcentaje del gasto total de la Administración Pública Nacional



Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda.

Si bien casi la totalidad del incremento de las jubilaciones se explica por la Ley de Movilidad, queda claro que no es este el principal determinante del crecimiento de la seguridad social en estos años.

Teniendo esto último en cuenta, es evidente que el déficit previsional que se comenzó a acentuar a partir de 2016 se explica principalmente por la incorporación de la Reparación Histórica que el propio macrismo implementó a mediados de ese año.

También es importante destacar, como ya lo dijimos al comienzo, que durante el debate legislativo sobre la Reparación Histórica ningún representante del gobierno nacional puso todas las cartas sobre la mesa. La ausencia de estimaciones oficiales acerca del impacto presupuestario que esa propuesta iba a implicar lucía inexplicable para un proyecto de esa magnitud.

Es así como, ya a comienzos de 2017, el macrismo comenzaría a ensayar algunos recortes sobre la seguridad social. Se abría el capítulo de las reformas ortodoxas que comenzó con algunos intentos más bien tímidos de reducir partidas. En marzo se intentaría un casi insignificante recorte en las jubilaciones, el que terminaría sin aplicarse luego del rotundo rechazo social. Algunos meses después se comenzarían a dar de baja pensiones por discapacidad, lo que también llevaría a un escándalo que obligó a restablecerlas a los pocos meses.

Sin embargo, hacia el final del 2017, el triunfo en las elecciones legislativas cargó al macrismo de nuevas fuerzas. En gran medida producto de aquella victoria, volvería sobre la carga con un proyecto de reforma de la Ley de Movilidad. En este segundo intento lograría anotarse una batalla ganada, a costa de encender la mecha de un conflicto social que tendría a la sociedad dos días en vilo, producto de la violencia policial en la Plaza de los Dos Congresos.

Pero esto no terminaría aquí. A mediados de 2018 el macrismo volvería a intentar un nuevo recorte, esta vez sobre las asignaciones familiares. Luego de haber traspasado poco más de un millón de niños, niñas y adolescentes del esquema de deducción por el impuesto a las ganancias a las asignaciones familiares, el gobierno trataría de quitarles el derecho al establecer límites mínimos y máximos de ingresos más restrictivos y eliminar los diferenciales por zona desfavorable. Así es como entramos en el capítulo de las reformas ortodoxas.

III. El fracaso del programa económico y la receta ortodoxa

9. Globos de ensayo amarillos



*Vamos a luchar contra ese codicioso sindicato
y vamos a quitarles su plan dental.*

Sr. Burns

9.1. REFORMULANDO LA FÓRMULA DE MOVILIDAD

En marzo de 2017 se anunciaba un nuevo aumento de la ley de movilidad para jubilados, asignaciones familiares y titulares de la AUH. El tercer aumento que daba el macrismo desde su asunción difería de los previos por una “reinterpretación” de los componentes de su cálculo. Esta novedad, que implicaba un ajuste menor al correspondiente, pero por un valor prácticamente insignificante, generó un nivel de rechazo que obligó al gobierno a dar marcha atrás a pocos días de anunciarlo. Era tan solo el primer capítulo de un año convulsionado, atravesado por la agenda electoral en la que macrismo y oposición medirían sus fuerzas en las elecciones legislativas de octubre. Luego de un apretado triunfo del oficialismo en las urnas, comenzaría la segunda arre-

metida contra la ley de movilidad, que terminó por imponerse a pesar de dos jornadas de masivas protestas sociales y violencia policial.

PRIMER TIEMPO: 0,3 PUNTOS DE AJUSTE

“Di la orden para que se anulara y se liquidara como siempre. Y allí queda abierto el debate. El equipo técnico (del Gobierno) dice que se aplicó mal la Ley. Es un tecnicismo matemático”, dijo Macri el 16 de febrero de 2017 reconociendo que su globo de ensayo había fracasado. Pero solo había perdido una batalla.

El final del verano había tomado por sorpresa a jubilados, pensionados y titulares de prestaciones sociales. Como era habitual, hacia mediados de febrero el gobierno anunciaba el aumento automático de la ley de movilidad, el cual se determinaba en parte por la evolución de los salarios y en parte por la dinámica de los ingresos de la ANSES. La particularidad de esta ocasión era que el organismo previsional había determinado un coeficiente de actualización que rápidamente fue foco de todas las críticas.

Dos días antes de la marcha atrás presidencial, se anunciaba que las jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares contributivas y la AUH se actualizarían a partir de marzo de 2017 en 12,65%. Pero junto con este anuncio se informó que se habían introducido cambios en la fórmula que determinaba la movilidad, aunque sin dar a conocer los valores de cada uno de sus componentes.

La normativa entonces vigente establecía que, para determinar el incremento de marzo, se debía considerar la evolución de un conjunto de variables entre julio y diciembre del año anterior. El Decreto N° 807/2017 planteaba una modificación en estos cálculos que

llevaba a que la pauta de actualización fuera de 12,65%, en lugar del 12,96% que habría correspondido de aplicarse la fórmula como se hacía desde 2009.

Esta diferencia de tan solo 0,3 puntos porcentuales equivalía, en una jubilación mínima, a un ajuste de \$17,5 al mes. Promediando el verano de 2017, el rechazo unánime de la oposición y de algunos miembros importantes del propio oficialismo no se hizo esperar.¹

Pero repasemos cómo se definía la fórmula de actualización y cuál fue la modificación que el macrismo intentó aplicar. De acuerdo con la Ley N° 26417 de 2009, los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) se debían actualizar dos veces por año por medio de ajustes semestrales en marzo y septiembre.

La regla de actualización contaba con dos componentes: a) promedio simple de la “variación de los salarios” informada por el INDEC y la variación de los “recursos tributarios corregidos por beneficios” de la ANSES, b) variación de los “recursos totales corregidos por beneficios” de la ANSES multiplicados por 1,03.² En el caso que el coeficiente que surge de “a)” sea inferior o igual al que surja de “b)”, entonces se considera la variación de “a”, en caso contrario se debe tomar la variación de “b”.

1. La principal jefa de la Coalición Cívica-ARI, Elisa Carrió, dijo en el recinto de la Cámara de Diputados: “si lo que está diciendo la oposición es cierto, que quede planteada una cuestión de privilegio contra el Poder Ejecutivo por haber modificado la norma”.

2. Esto significa que había que dividir a los recursos tributarios por la cantidad de beneficios pagados en esa etapa y sobre ese coeficiente calcular la tasa de variación.

Figura 22. Movilidad

$$\text{Movilidad} \left\{ \begin{array}{ll} \mathbf{a = 0,5 \times RT + 0,5 \times w} & \text{si } \mathbf{a \leq b} \\ \mathbf{b = 1,03 \times r} & \text{si } \mathbf{a < b} \end{array} \right.$$

- “a”: tramo de la función de movilidad previo a la aplicación del límite,
- “RT”: variación de los recursos tributarios por beneficio (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la ANSES) elaborado por el organismo, comparando semestres idénticos de dos años consecutivos.
- “w”: variación del índice general de salarios publicado por el INDEC o la variación de la Remuneración Imponible Promedio de Trabajadores Estables (RIPTE), publicada por la Secretaría de la Seguridad Social, la que resulte mayor. En ambos casos se comparan semestres consecutivos.
- “b”: tramo de la función de movilidad que opera como eventual límite, solo aplicable a la movilidad de septiembre.
- “r”: variación de los recursos totales por beneficio (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la ANSES), el cual compara períodos de doce meses consecutivos.

Ahora pasemos a la propuesta del macrismo en marzo de 2017. El primer punto tiene que ver con cómo se debía aplicar la “semestralización”. Lo que se hacía en la fórmula hasta ese momento era considerar una división *simple*, por lo que, si la variación anual había sido de 30%, la semestral debía ser de 15%. La propuesta del macrismo era efectuar una división *compuesta* bajo el supuesto de que los in-

crementos eran acumulativos. Volviendo al ejemplo de una variación anual de 30%, si la variación es acumulada las tasas semestrales son de 14% en lugar de 15%. Esto se infiere de hacer la siguiente cuenta $(1+0,14) \times (1+0,14)-1 = 30\%$.

El segundo punto de la propuesta era que el componente “b”, que se aplicaba solo en los meses de septiembre, pase a aplicarse también en marzo. De esta manera, se aplicaba un nuevo límite al primer incremento del año. El argumento del macrismo era que de esta forma se hacía al sistema más sustentable. Lo que el gobierno no decía era que se resolvía la sustentabilidad ajustando el gasto en lugar de incrementando los recursos.

El caso es que esas tres décimas de aumento que el gobierno estaba ajustando sobre los beneficiarios del SIPA desató un nivel de rechazo y tensión que obligó al propio presidente a desandar el camino apenas dos días después y actualizar las jubilaciones de marzo en un 12,96% en lugar del 12,65% que se había propuesto previamente. Pero este era simplemente el comienzo.

SEGUNDO TIEMPO: 382.626 VOTOS Y 6,3 PUNTOS DE AJUSTE

A pocos meses del traspíe de febrero, se lanzaba oficialmente la campaña electoral de medio término. El macrismo enfrentaba su primera elección siendo gobierno y todo parecía indicar que la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner se presentaría como candidata a senadora por la provincia de Buenos Aires. Frente a este escenario, lo que el oficialismo se propuso como principal objetivo fue derrotar a la ex presidenta en las urnas y buscar los votos necesarios para consolidar su poder a nivel nacional.

El 13 de agosto se produjeron las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), en la que cada fuerza política presentaba las diferentes fórmulas para que los electores decidieran cuál sería la que represente a cada partido en las elecciones generales del 22 de octubre. Por la provincia de Buenos Aires, para el cargo de primer senador nacional se presentaron, por el oficialismo, Esteban Bullrich y, por la oposición, Cristina Fernández de Kirchner (Unidad Ciudadana), Sergio Massa (Frente 1 País), Florencio Randazzo (Frente Justicialista) y Néstor Pitrola (Frente de Izquierda y de los Trabajadores), entre otros. Los resultados de las PASO fueron sumamente apretados entre los dos primeros candidatos. Los resultados de la noche del 13 de agosto daban por ganador al oficialismo por una diferencia menor a 7000 votos. Sin embargo, en el recuento definitivo se logró imponer la ex presidenta con el 34,27%, mientras el oficialismo con Esteban Bullrich obtuvo el segundo lugar con el 34,06% de los votos.³ La diferencia de tan solo 0,21% entre ambos candidatos representaba 20.324 votos sobre un total de 11.726.305. Por otro lado, en el ámbito nacional el macrismo se había impuesto holgadamente con un 35,9%, Unidad Ciudadana se consolidaba como principal frente opositor con un 20,34%, mientras el Partido Justicialista había obtenido el 17,09% y el Frente 1 País junto a sus aliados políticos cosechaba el 7,38%.⁴ De cara a las elecciones generales de octubre, esa diferencia de votos en la provincia de Buenos Aires era la moneda en el aire que definiría

3. Hacia dentro de la provincia, el oficialismo había ganado en casi todos los partidos del interior, mientras Cristina Fernández de Kirchner había hecho una muy buena elección en los partidos del sur y el oeste del Conurbano Bonaerense, donde habitan las mayorías populares.

4. En este caso consideramos los votos para candidatos a diputados nacionales, ya que solo 8 provincias tuvieron elección para senadores.

no solo si el macrismo iba a derrotar por primera vez en las urnas a Cristina Fernández de Kirchner, sino también cuál de las dos fuerzas políticas obtendría el tercer senador por la provincia.

Luego de la intensa campaña que se produjo en octubre para las elecciones generales, el macrismo logró imponerse obteniendo el 40,13% de los votos y dejando en segundo lugar a Unidad Ciudadana con el 36,21%. La apretada diferencia había sido revertida y esta vez el oficialismo obtenía un margen de 3,92 puntos porcentuales que equivalían a 382.626 votos.

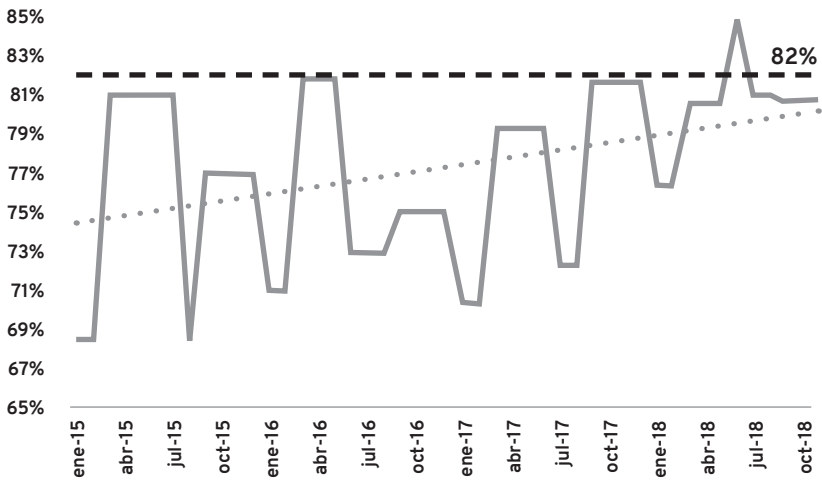
El resultado electoral de octubre 2017 sería entendido por el gobierno como la derrota definitiva del proyecto político de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner. A esta interpretación el oficialismo le sumó otra derivación: la sociedad le daba luz verde a su programa de reformas. Con la fuerza renovada, el macrismo decidió intentar nuevamente avanzar con el cambio de la movilidad jubilatoria. Solo que esta vez no se iba a intentar un “ligero” ajuste.

Veinticinco días después del triunfo electoral se firmaba entre las provincias y la Nación un nuevo “Consenso Fiscal”. Entre los diversos puntos que se tocaban en el acuerdo, uno de ellos correspondía a “Régimen previsional”. Allí se impulsaban 3 propuestas:

- Garantizar que las jubilaciones no sean inferiores al 82% del salario mínimo, vital y móvil para quienes tengan al menos 30 años de aportes.
- Modificar la fórmula de movilidad jubilatoria de forma tal que las prestaciones “se ajusten trimestralmente garantizando aumentos por encima de la evolución de la inflación”.
- Eliminar las “jubilaciones de privilegio”.

Antes de entrar en el punto más controversial de las propuestas es necesario hacer tres comentarios sobre la primera de ellas. La relación entre el haber mínimo y el salario mínimo vital y móvil desde 2015 se había mantenido cercana al 82%, por lo que el esfuerzo de alcanzar esta ratio no era, a priori, una meta desafiante para el gobierno.⁵

Figura 23. El haber mínimo se encontraba cercano al 82% del salario mínimo, vital y móvil
Relación entre haber mínimo y salario mínimo, vital y móvil



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

5. Según JGM (2018a), 1.328.707 jubilados y pensionados recibieron un incremento promedio de \$528.

Por otro lado, a diferencia del haber mínimo que contaba con una regla automática de actualización por medio de la ley de movilidad, el salario mínimo se definía a partir de un acuerdo tripartito en el cual primaba la relación de poder de sindicatos, la patronal y el propio gobierno. Es por esta razón que sería posible cumplir con el 82% sin que ello implicara una mejora sustancial de la situación de los jubilados y pensionados que cobraban la mínima. Pensemos, por ejemplo, qué pasaría si el salario mínimo se actualizara por debajo de la inflación, o incluso comenzara a quedar retrasado o congelado nominalmente por falta de acuerdo de las partes.

Finalmente, también hay que destacar que esta normativa se iba a aplicar solo para aquellos que cuenten con al menos 30 años de aportes. Por lo tanto, no quedaba claro que esta “garantía” del haber mínimo iría a alcanzar también a los jubilados por las moratorias previsionales.

Volviendo al punto central de las reformas contenidas en el “Consenso Fiscal”, la propuesta de revisión de la movilidad jubilatoria en poco tiempo comenzó a despertar preocupación. Un primer punto para destacar es que, como veremos en el próximo capítulo, esta había sido una recomendación del FMI a finales de 2016 en el contexto de la auditoría que se comenzó a hacer sobre la economía argentina.

Al margen de cuánto se inspiró el macrismo en las recomendaciones del Fondo, el principal planteo que se hacía sobre la propuesta tenía que ver con su grado de ambigüedad al decir “aumentos por encima de la inflación”. ¿A qué inflación se referían, a una que refleje la canasta de consumo de un adulto mayor o a la del índice de precios

al consumidor?, ¿cuán por encima de la inflación debiera estar la nueva movilidad?⁶

En términos generales, lo que se comenzaba a discutir también era si los niveles de las jubilaciones eran adecuados o si, por el contrario, era necesario que los sucesivos incrementos se mantengan por encima de la inflación de forma tal que sea posible mejorar la canasta de consumo a la que los adultos mayores tenían acceso.

El caso es que comenzaron a circular versiones acerca de cómo sería esta nueva fórmula de movilidad. El macrismo presentó ante el Congreso de la Nación un proyecto en el que las jubilaciones se iban a actualizar de acuerdo con la inflación más un adicional. Este segundo componente equivaldría al 5% de la evolución del PIB, con la salvedad de que en situaciones de recesión el aporte no podría ser negativo.

La propuesta macrista fue foco de importantes críticas que resaltaban lo insignificante del “adicional” que se proponía. Si, por ejemplo, la economía crecía un 4%, el adicional a los jubilados sería de tan solo el 5% de un 4%. El resultado de esa cuenta terminaba arrojando un “adicional” de 0,2%, lo que en una jubilación de \$10.000 terminaba resultando en un plus de \$20 mensuales.

El resultado esperable fue la redefinición de la fórmula en la cámara de origen, que era el Senado. Sin embargo, lo que se terminó por aprobar no resultaba necesariamente una alternativa superadora

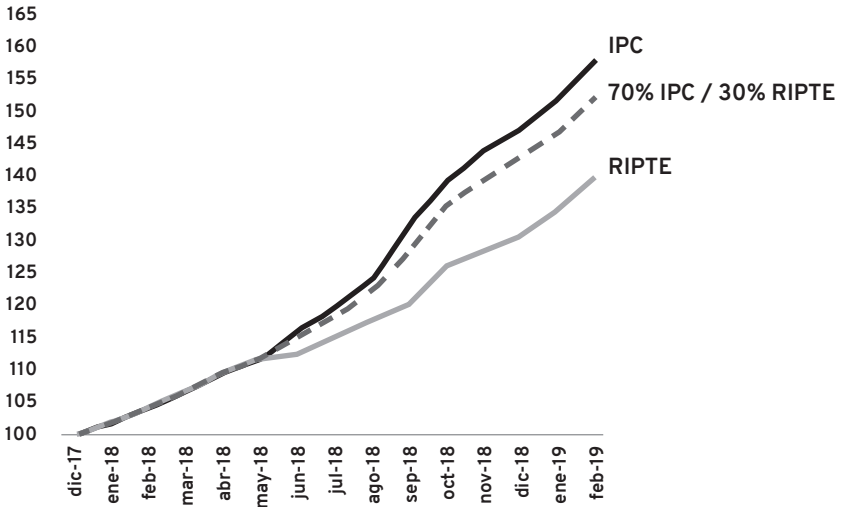
6. Solo por mencionar un ejemplo, el Índice de Precios al Consumidor asigna una ponderación relativamente baja al gasto en medicamentos y da una preponderancia relevante al gasto en educación. La canasta de un adulto mayor, por el contrario, asigna un valor casi nulo al gasto en educación, mientras que está muy dominada por el gasto en medicamentos.

para los adultos mayores. El proyecto con media sanción aprobado proponía que las jubilaciones se actualizaran trimestralmente en un 70% por variación del IPC y en un 30% por variación de los salarios medidos a través de la Remuneración Imponible Promedio de Trabajadores Estables (RIPTE).

Lo más preocupante de la nueva propuesta era que si los salarios crecían menos que la inflación las jubilaciones también lo harían. De hecho, entre diciembre 2017 y julio 2018 los salarios crecieron por debajo de la inflación y acumularon una caída real de 3,8%.

Sorprendentemente, la nueva propuesta que se había definido en el Senado era incluso más desfavorable que la original. Los primeros siete meses de 2018 le darían la razón a quienes sostenían que el promedio ponderado que se proponía llevaría a incrementos de las jubilaciones por debajo de la inflación.

Figura 24. Las jubilaciones perdieron contra la inflación desde mayo de 2018
Salarios medidos por la RIPTE e inflación medido por el IPC diciembre 2017 = 100



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

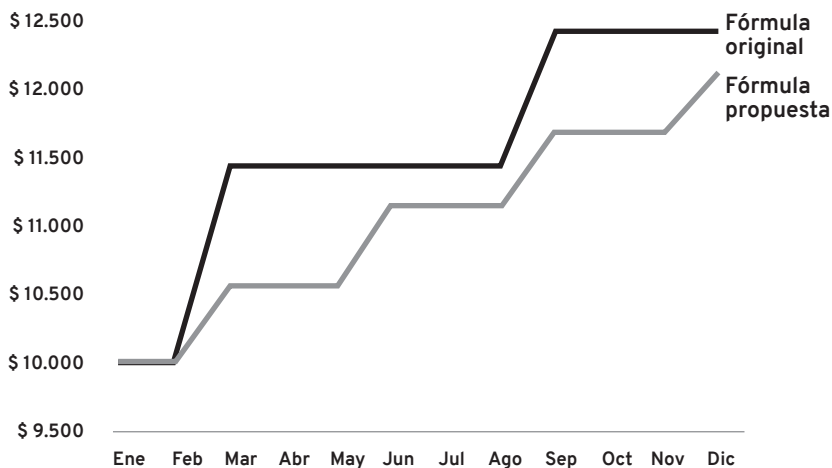
Pero el proyecto se reservaba un detalle más que terminaba de dejar claro su sentido. En lugar de aplicar aumentos semestrales, se pasaba a aplicar una pauta de incrementos trimestrales a partir de marzo de 2018. El detalle estaba en la ausencia de empalme entre una actualización y otra. De esta manera, los titulares de prestaciones del SIPA perderían un trimestre de actualización.

De acuerdo con la movilidad original, en marzo 2018 los haberes debieran incrementarse alrededor de 12% por la actualización de julio-diciembre de 2017. Sin embargo, con la actualización trimestral el aumento iba a ser de 5,7% por lo que el ajuste solo por la ausencia de empalme sería de 6,3% en los jubilados, pensionados y titulares de asignaciones familiares y AUH.

Para matizar este ajuste adicional, el oficialismo ofreció mediante el Decreto N° 1058/2017 una suma fija compensatoria para los jubilados a cobrar en marzo de 2018 que sería de \$750 para los jubilados y pensionados que tengan 30 o más años de aportes y registren un haber no superior a \$10.000, de \$375 para los jubilados por moratoria que registren un haber no superior a \$10.000, y de \$400 para los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo. Este paliativo lejos estaría de compensar la pérdida de un trimestre de actualización.

Para recuperar parte del debate de diciembre de 2017, es interesante destacar una nota que fue publicada dos días antes del tratamiento del proyecto en la Cámara de Diputados. En ella Ezequiel Burgo recogía las conclusiones de una estimación de Cetrángolo y Folgar (2017) en donde quedaba claro que, aún bajo supuestos optimistas sobre la evolución de precios y salarios para 2018, un jubilado que contaba con un haber de \$10.000 acumularía una pérdida por el cambio de fórmula en todo un año de \$6.159.

Figura 25. Comparación de jubilaciones con cada fórmula
Haberes mensuales para 2018



Fuente: Cetrángolo y Folgar (2017).

Esta reducción se encontraba muy lejos de los \$750 compensatorios que el macrismo estaba ofreciendo. Desoyendo los cuestionamientos que se planteaban desde el grueso del arco opositor, el oficialismo defendía el proyecto argumentando que incluso iba a “ganarle” a la inflación. Solo por mencionar un ejemplo de la defensa macrista sobre el proyecto, podemos destacar la postura de la diputada Elisa Carrió. Lejos de la actitud de rechazo que había expresado en marzo con el primer intento de reforma, firmó junto con los diputados Mario Negri (UCR) y Nicolás Massot (PRO) un comunicado donde se planteaba

que “en 2018, con esta fórmula, las jubilaciones le van a ganar por alrededor de 5 puntos a la inflación”.⁷

La media sanción del Senado desató el conflicto social. Al momento que el proyecto se iba a tratar para su sanción definitiva en la Cámara de Diputados, el rechazo social se había consolidado y una protesta masiva se producía en las puertas del Congreso.

El 14 de diciembre de 2017 se iba a dar tratamiento en la Cámara Baja para su sanción definitiva, pero la Plaza de los Dos Congresos fue desbordada por diferentes sectores sociales que manifestaban su rechazo. La policía comenzaba a reprimir violentamente con balas de goma, gases lacrimógenos y camiones hidrantes a los miles de manifestantes que se encontraban en la plaza. Ante esta situación, diputados de diferentes espacios de la oposición reclamaron el levantamiento de la sesión, lo que finalmente terminó resolviendo el presidente de la Cámara por la escalada de violencia policial que se comenzaba a ver fuera del Congreso.

Sin embargo, la sesión se reanudó el 18 de diciembre con un mayor control policial en las intermediaciones. En esta segunda oportunidad las manifestaciones de rechazo y el masivo cacerolazo que reunió a miles de manifestantes en torno al vallado policial no lograron bloquear el debate. Finalmente, en la mañana del 19 de diciembre se logró la sanción definitiva con 127 votos a favor (107 diputados de Cambiemos y 20 del bloque Argentina Federal), 117 en contra y 2 abstenciones.⁸

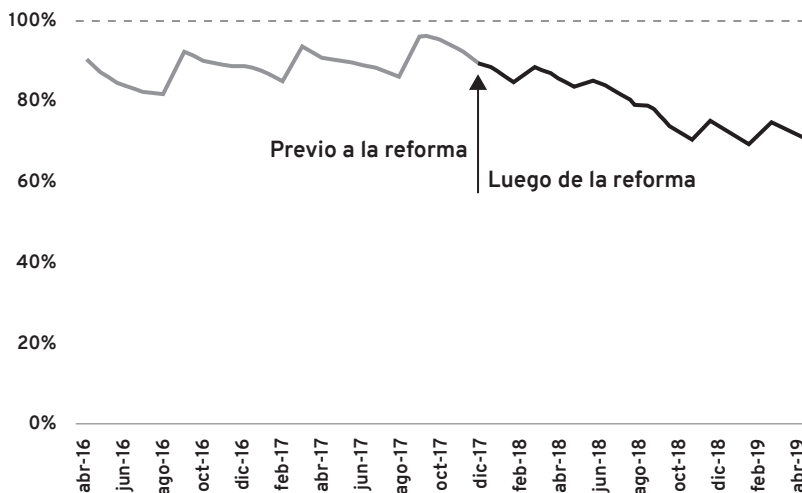
7. Como recoge un informe de CEPA (2017), aun bajo los supuestos del comunicado del interbloqueo de Cambiemos, los jubilados iban a perder respecto de la fórmula de movilidad original \$4.888 en todo 2018.

8. Conformado por el peronismo “dialoguista” que respondía a los gobernadores.

En aquella fecha que rememoraba a la crisis de 2001, la mayoría a favor del ajuste a los jubilados y titulares de prestaciones sociales se lograba gracias al apoyo de los diputados más cercanos a los gobernadores peronistas que habían acordado previamente con el macrismo el tratamiento de proyectos económicos pendientes.

A casi un año de la aprobación, ya lejos de la gestión y en una charla en la universidad de Harvard, Sebastián Galiani se enorgullecía de haber diseñado esta reforma. En aquella oportunidad, en noviembre de 2018 el entonces ex viceministro de Economía explicó cómo el cambio impulsado reducía la participación de las jubilaciones en el presupuesto, en gran medida gracias a un ajuste sobre los haberes que en el primer año de implementación terminó siendo superior al 10% en términos reales. Claro está, las “*great news*” en Harvard se traducían en un empobrecimiento de los adultos mayores en Argentina. Si, por ejemplo, comparamos la relación entre la jubilación mínima y la canasta básica total para un hogar con dos adultos mayores, es evidente el cambio de tendencia a partir de la reforma en la ley de movilidad: mientras entre 2016 y 2017 osciló en torno al 0,9 (una jubilación mínima cubría el 90% de la canasta), a partir de 2018 comenzó a caer ininterrumpidamente hasta llegar a 0,7 en abril de 2019.

Figura 26. La pérdida del poder adquisitivo de la jubilación mínima tras la reforma de la movilidad
Relación entre jubilación mínima y canasta básica total para un hogar de dos adultos mayores



Fuente: elaboración propia en base a ANSES e INDEC.

La aprobación de la Ley N° 27426 a fines de diciembre de 2017 abrió nuevas demandas contra el Estado, las cuales apuntaban a la ausencia de empalme entre ambas fórmulas y a la inconstitucionalidad de la ley que se acaba de aprobar.⁹

9. El principal argumento acerca de la inconstitucionalidad se encontraba en que el derecho a la seguridad social se define de acuerdo con la ley “vigente al cese” de la vida activa. En este contexto, el principio de *progresividad* plantea que cualquier cambio que modifique la ley, no puede ser en perjuicio de los jubilados. Como bien

La Sala 3° de la Cámara de Seguridad Social terminó fallando a favor de los jubilados a comienzos de junio de 2018 en la causa “Fernández Pastor Miguel Ángel c/ ANSES s/amparos y sumarísimos” resolviendo la inconstitucionalidad del artículo 2° de la ley (que hace referencia al momento de inicio de aplicación de la nueva fórmula) y obligando a la ANSES a liquidar los haberes de marzo de acuerdo con la fórmula original por la ausencia de empalme. El fallo, sin embargo, solo dictó la inconstitucionalidad del artículo 2° referido al empalme, pero desestimó el planteo sobre el artículo 1° que se refería a la fórmula en general.^{10,11} La ANSES apeló el fallo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mientras que Fernández Pastor apeló el fallo en lo referente al artículo 1° de la Ley N° 27426.

Lejos de resolver la litigiosidad, el macrismo abrió nuevas puertas a demandas judiciales mientras comenzaba con su programa de ajuste. Luego de una breve y poco relevante derrota a comienzos de 2017, el gobierno aprovechaba el empujón del resultado electoral y se anota-

señala Juan Carlos Díaz Roig, toda reforma previsional solo puede ser aplicada con dos alcances: 1) sobre los futuros jubilados, 2) sobre los jubilados actuales solo si es más beneficiosa para ellos.

10. El artículo 2° plantea que “La primera actualización en base a la movilidad dispuesta en el artículo 1° de la presente, se hará efectiva a partir del 1° de marzo de 2018”.

11. El artículo 1° define “Sustitúyese el artículo 32 de la ley 24241 y sus modificaciones, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 32: Movilidad de las prestaciones.

Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la ley 24241 y sus modificaciones, serán móviles.

La movilidad se basará en un setenta por ciento (70%) en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTTE), conforme la fórmula que se aprueba en el Anexo de la presente ley, y se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario”.

ba una victoria a su favor a costa de los adultos mayores y los beneficiarios de las asignaciones familiares y la AUH. Lamentablemente, este era solo el comienzo.

9.2. LA ELIMINACIÓN DE PENSIONES POR INVALIDEZ

A tan solo un mes del primer intento de modificar la fórmula de movilidad, en abril de 2017 comenzaron a circular rumores sobre un posible recorte en las Pensiones no Contributivas (PNC). Los trascendidos se fueron haciendo más concretos hacia junio y hablaban de una propuesta de revisar el cumplimiento de los requisitos de acceso entre los beneficiarios de las pensiones por invalidez. Al poco tiempo el gobierno nacional confirmó que había comenzado a dar de baja y suspender a decenas de miles de titulares.

Bajo el pretexto de un aumento inusitado de las pensiones por discapacidad durante el kirchnerismo, el Ministerio de Desarrollo Social comenzó a pasar el peine fino, produciendo bajas casi automáticas y, en muchos casos, sin siquiera contactarse con los titulares.

Pero veamos primero de qué se tratan estas prestaciones, cuáles son los requisitos para acceder, y cómo han ido evolucionando en la etapa previa al recorte que se estaba comenzando a aplicar.

Las pensiones por invalidez fueron implementadas en 1948 y forman parte de las PNC, las cuales otorgan una suma de dinero mensual a personas con diferentes tipos de vulnerabilidad social, sin bienes, recursos, ni ingresos que permitan su subsistencia. A su vez, los titulares de PNC cuentan con una cobertura médico-asistencial para ellos y su grupo familiar por medio del Programa Incluir Salud del Ministerio de Salud de la Nación. De acuerdo con información oficial,

en 2017, 3 de cada 4 beneficiarios de este programa eran los titulares de pensiones por invalidez.¹²

Aparte de las pensiones por invalidez, otras de relevancia por su magnitud son las pensiones por vejez para mayores de 70 años (prestación que luego de la Reparación Histórica fue virtualmente reemplazada por la Pensión Universal para Adultos Mayores –PUAM–) y para madres de siete o más hijos.

A su vez, también existen otras pensiones que cuentan con una cantidad de titulares mucho menor, como las gratificables, la de familiares de personas desaparecidas y aquellas pensiones definidas mediante leyes especiales: premios Nobel, primeros premios nacionales a las ciencias, letras y artes plásticas, premios olímpicos y paralímpicos, entre otros.¹³

A diferencia del resto de las PNC que son gestionadas por la ANSES, a partir octubre de 2017 (Decreto N° 746/2017), las pensiones por invalidez quedaron en la órbita de la Agencia Nacional de Discapacidad. Estas prestaciones son las más relevantes en términos presupuestarios y por la cantidad de titulares que cubre, los cuales pasaron de poco más de 75 mil en 2002 a superar al millón de personas en 2017.¹⁴

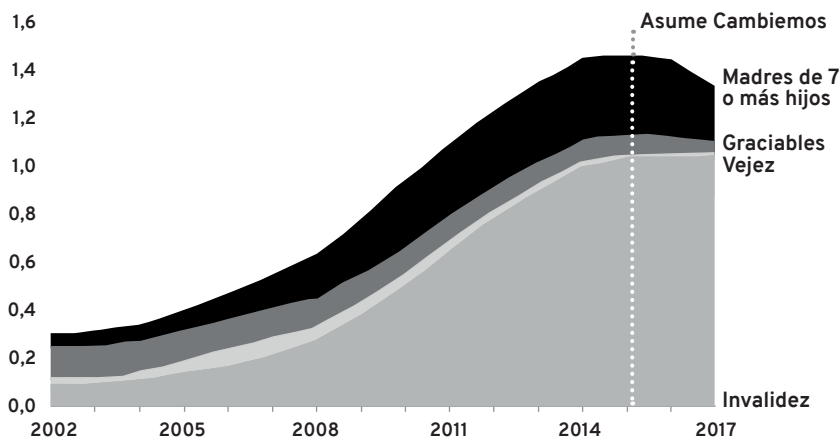
12. Argentina, Ministerio de Hacienda (s. f.). *Cuenta de inversión 2017: tomo III*, p. 571. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2017/> También se destaca que el 20% corresponde a madres de siete o más hijos y el 12% a titulares de la pensión por vejez.

13. Son otorgadas por el Congreso de la Nación en el marco de la Ley N° 13337 de 1948, mediante la cual se estableció la posibilidad de peticionar pensiones gratificables a los diputados y senadores. En 2012 la Resolución Conjunta N° 1/2012 dictada por las autoridades del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación, dispuso suspender la tramitación de las solicitudes ya recibidas y dejar sin efecto la recepción de nuevas peticiones.

14. En esta normativa se establece que la gestión de las PNC pase del Ministerio de Desarrollo Social a la ANSES. Antes de esta modificación, la ANSES realizaba

Queda claro que las pensiones por discapacidad son una de las prestaciones más importantes del gasto social, por la cantidad de personas cubiertas, pero también por proveer, aparte de un ingreso mensual, una cobertura de salud para el titular y grupo familiar.

Figura 27. Pensiones por invalidez: más de 1 millón de titulares
En millones de titulares



Fuente: elaboración propia en base a Cuentas de inversión 2002-2017, Secretaría de Hacienda.

una transferencia al Ministerio de Desarrollo Social para que este efectúe los pagos mensuales correspondientes a los titulares de las diferentes prestaciones que forman parte de las PNC.

Veamos ahora cuáles son los requisitos para acceder a este derecho. El gobierno otorga esta pensión a aquellas personas que tengan una invalidez física o mental tal que produzca una disminución en la capacidad laboral del 76% o más. El monto de la prestación alcanza al 70% de la jubilación mínima, salvo en los casos de personas de más de 65 años que luego de la llamada “Reparación Histórica” pasaron a cobrar la Pensión Universal para Adultos Mayores (equivalente al 80% de la jubilación mínima).¹⁵

Aparte de estos requisitos generales, una normativa de 1997 sumó un poco de “letra chica”. El Decreto N° 432/1997 del presidente Carlos Menem exige como condición de acceso a la pensión por invalidez “no estar amparado el peticionante ni su cónyuge por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna” y “no poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia”, entre otras cosas. Consecuente con su identidad neoliberal, el macrismo se sirvió de esta normativa para comenzar a dar de baja masivamente a titulares de la prestación.

Cuando la reducción de pensiones se dio a la luz, el primer impulso del gobierno fue apelar a su acto reflejo: la herencia recibida. De acuerdo con el relato que se intentó instalar a mediados de junio de 2017, se estaba desarmando una madeja de clientelismo político que había derivado en el otorgamiento de pensiones por invalidez a gente que lejos estaba de cumplir los requisitos. De hecho, en un

15. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, en 2017 se traspasaron a la PUAM 30.285 pensiones no contributivas, de las cuales 24.441 correspondían a pensiones por invalidez y 5.844 a pensiones por vejez. (Argentina, Ministerio de Hacienda (s. f.). *Cuenta de inversión*, p. 665. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2017/tomoi/02intro.html#>).

comunicado de prensa, la ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley sostuvo que “hubo una utilización política de las pensiones, generando clientelismo”.¹⁶

El segundo intento por sortear el conflicto fue plantear que no era la primera vez que se daban bajas masivas a titulares de estas prestaciones. Según la ministra, en 2015 el kirchnerismo le había quitado la pensión por invalidez a 168 mil titulares.¹⁷ ¿Esto no contradecía su propio relato al afirmar que el kirchnerismo había dado altas indiscriminadas, pero también había dejado sin este derecho a cientos de miles de titulares? Lo concreto es que, si observamos las estadísticas oficiales en las Cuentas de Inversión de 2014 y 2015, en este último año no solo no se redujo la cantidad de titulares, sino que aumentó en casi 34 mil personas. Lo que podemos notar entonces es que, al menos, la cantidad de bajas fue más que compensada por las nuevas altas.

Lamentablemente, el gobierno no ofreció detalles de lo ocurrido en el último año de gestión de Cristina Fernández de Kirchner, al menos para entender cuáles fueron los motivos de la supuesta reducción en 168 mil titulares.¹⁸

Sin embargo, sí fue posible conocer las razones de las bajas que se estaban aplicando a mediados de 2017.

16. <https://www.lanacion.com.ar/2033206-el-gobierno-revisara-la-baja-de-las-pensiones-por-invalidez-para-detectar-posibles-errores>

17. <http://chequeado.com/ultimas-noticias/clarin-el-gobierno-empezo-a-dar-de-baja-pensiones-por-discapacidad/>

18. Es muy probable que, de ser cierta la cifra, haya sido producto del traspaso de esos titulares a la moratoria previsional que se abrió en 2015, a la que ingresaron 627.288 de adultos mayores (https://www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/Moratoria_DICIEMBRE.pdf).

Figura 28. Causas de baja de las 59 mil suspensiones de pensiones por invalidez entre enero y agosto de 2017
En cantidad de titulares afectados

Cónyuge con otra prestación 20.010	Opción por otro beneficio (PUAM o moratorias) 10.944	Fallecido 5.764	Otro beneficio 3.950
		Sin presentarse a cobrar en últimos 3 meses 3.409	Amparo familiar 2.697
	Titular con empleo 5.823	Sin discapacidad reglamentaria 3.409	Tenencia de auto modelo 2013/2017 1.950
			Renuncia 1.023

■ Bajas poco habituales ■ Bajas habituales

Fuente: elaboración propia en base a Informe N° 105 de la Jefatura de Gabinete de Ministros ante el Congreso de la Nación.

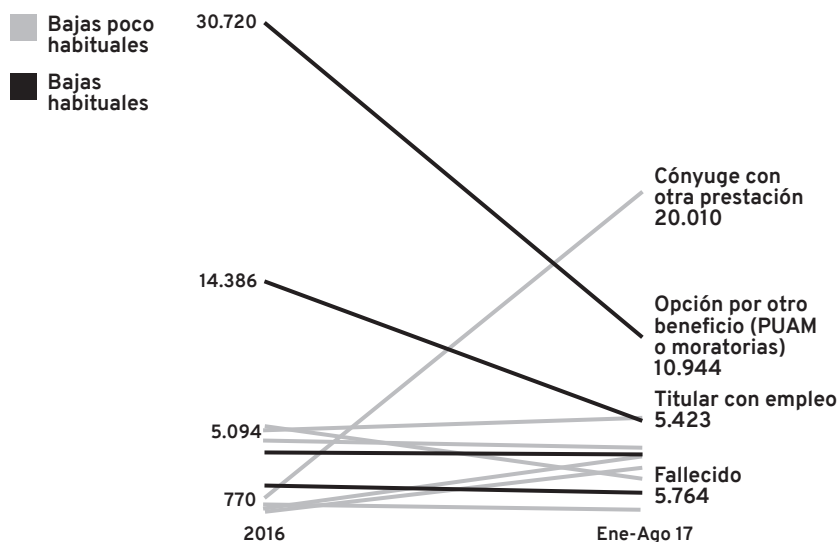
La mayor causa de bajas fue el hecho de que el cónyuge del titular tenga otra prestación. Ni siquiera estamos hablando de que el titular tiene múltiples prestaciones, lo cual puede ser habitual en algunos casos, sobre todo teniendo en cuenta los bajos montos que algunas de ellas ofrecen. Lo que el gobierno estaba haciendo era ver si la pareja del titular tenía, por ejemplo, una pensión por vejez para así darle de baja la pensión por invalidez.

Pero este no era el único motivo de las suspensiones. También cobraron importancia otras causas que hasta el año anterior eran poco habituales. De hecho, si consideramos los motivos “razonables” o ha-

bituales por los que se suelen dar de baja estas pensiones (opción del titular por otro beneficio, renuncia, fallecimiento, no presentarse a cobrar en los últimos meses), estas fueron las menos relevantes en los primeros 8 meses de 2017.

Bajo esta clasificación de “habituales” y “poco habituales” motivos de baja, descubrimos que las proporciones se dieron vuelta al comparar todo el 2016 con el período enero a agosto de 2017. Mientras que las razones “habituales” explicaron el 76% de las bajas en el año anterior, en 2017 solo fueron las causantes del 36% de ellas.

Figura 29. En 2017 se comenzó a aplicar un régimen más estricto *Bajas de pensiones por invalidez en cantidad de titulares afectados*



Fuente: elaboración propia en base a Informe N° 103 de la Jefatura de Gabinete de Ministros ante el Congreso de la Nación.

RECVLANDO EN CHANCLLETAS

Ante la controversia que se generó, el gobierno terminó por dar marcha atrás. Nuevamente. En buena medida lo hizo gracias a la acción judicial debido a los amparos que se realizaron en el Juzgado de Seguridad Social, los cuales derivaron en medidas cautelares que ordenaban el restablecimiento de los pagos de forma inmediata.¹⁹

Frente a esta compleja situación, la Presidencia de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales emitió las Disposiciones N° 413, 441, 786, 787, 1033 y 1034 de 2017, que dejaron finalmente sin efecto todas las suspensiones que se habían producido durante esos meses. Desde el 19 de junio se comenzaron a restablecer las pensiones que habían sido dadas de baja, con la excepción de las suspendidas por: 1) fallecimiento del titular, 2) renunciaciones, 3) haber optado por otro beneficio (principalmente la Pensión Universal por Adulto Mayor), 4) debido a que el titular no se presentó a cobrarla en los últimos tres meses sin causa justificada. De las casi 59.051 pensiones suspendidas, finalmente se reactivaron los pagos para 38.181 personas en tres etapas entre junio y agosto de 2017.²⁰

19. Tan solo por mencionar un ejemplo, se puede citar la causa “Asociación REDI c. EN-M de Desarrollo Social s/amparos”, expediente N° 39031/2017, presentada en el Juzgado Federal de Seguridad Social N° 8.

20. Informes N° 103 y 112 de la Jefatura de Gabinete de Ministros ante el Congreso de la Nación.

9.3. DESARMANDO LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

El macrismo inició su gobierno anunciando como una de sus primeras medidas la incorporación de casi un millón de niños y niñas a las asignaciones familiares contributivas. Ya mencionamos que en verdad este incremento fue un “pase de manos”, pues esos chicos y chicas ya estaban percibiendo el beneficio al ser deducidos del impuesto a las ganancias. Simplemente dejaron de ser deducidos en el impuesto y pasaron a percibir la asignación. En consecuencia, si se evalúa la cobertura conjunta entre niños y niñas cubiertos a través del impuesto a las ganancias o por el esquema de asignaciones familiares contributivas, no se observa ningún incremento significativo. Un caso diferente es el de las asignaciones familiares a hijos e hijas de monotributistas y trabajadores de temporada. Como vimos en el capítulo 7, en ese caso se produjo un incremento, aunque no en la magnitud que se había anunciado inicialmente. A fines del primer año de ejecución se había alcanzado una cobertura en torno al 56% del objetivo inicial.

Al margen de los incrementos reales en la cobertura, lo que estas políticas planteaban, al menos de forma implícita, era la voluntad del gobierno por sostener y consolidar el sistema de asignaciones familiares contributivas. Esta visión oficial comenzó a tener un giro a mediados de 2018, cuando la crisis económica originada en diversos desmanejos por parte del macrismo era evidente. Como veremos en el próximo capítulo, la intromisión del FMI en la política doméstica en ese momento comenzó a dejar en claro el principal objetivo del macrismo: reducir el déficit fiscal.

En este marco, y en el contexto del armado del presupuesto para el año 2019, comenzaron a circular versiones que hablaban del intento de reducción de algunos componentes del sistema de asignaciones familiares. En los últimos días de julio de 2018 se publicaba en el Boletín Oficial el Decreto N° 702/2018 en el que se aplicaban dos tipos de restricciones: el cambio en los límites mínimos y máximos de sueldos para poder cobrar las asignaciones y la eliminación del plus en el valor de asignaciones en la Patagonia y ciudades del Noroeste argentino.

En el primer caso, lo que el macrismo estaba haciendo era elevar el piso de salario a partir del cual se podía cobrar la asignación de los \$200 vigentes en ese momento a \$2816. En los propios considerandos del decreto se hacía referencia a los efectos que esta restricción podría tener sobre los sectores de bajos recursos: “corresponde prever que la ANSES fije un procedimiento de implementación progresiva del límite mínimo de ingresos del grupo familiar *contemplando la situación de vulnerabilidad de los grupos familiares en base a criterios objetivos*”.²¹ A pesar de ese comentario al pasar, estaba claro que el macrismo se había decidido a recortar derechos sobre los sectores populares, aun siendo consciente del impacto que este ajuste iba a tener.

Pero el decreto también era restrictivo en el caso de los salarios más elevados. Previo al cambio que se estaba anunciando, se había igualado el máximo salario al que le correspondía asignaciones con el mínimo al que le correspondía pagar impuesto a las ganancias. De esta manera se garantizaba que ningún trabajador pueda percibir el beneficio por ambas vías para sus hijos e hijas. El decreto rompía

21. El subrayado es nuestro.

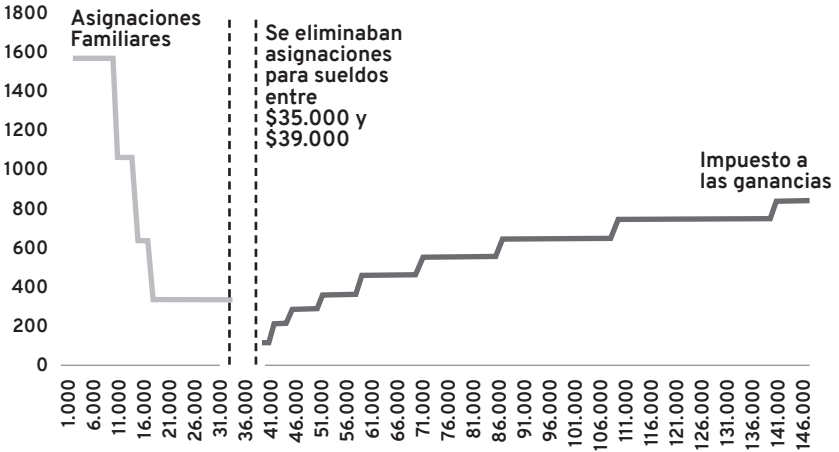
esa lógica al reducir el “techo” de salario para el cobro de las asignaciones de los \$94.786 como ingreso de grupo familiar (suma de los dos ingresos si los padres eran asalariados formales) a \$83.917.²² A nivel de ingresos individuales, el cambio reducía el salario bruto máximo de \$47.393 a \$41.959.²³

¿Qué implicaba ese cambio? Básicamente que iba a haber un grupo de trabajadores que no iban a tener el derecho a la asignación contributiva pero que tampoco podían obtener una reducción del impuesto a las ganancias por cada hijo o hija, ya que estaban debajo del mínimo no imponible. Era el caso de los trabajadores con ingresos entre \$35.000 y \$39.500.

22. El control de duplicidad de beneficios se podía efectuar simplemente con un cruce de información entre AFIP y ANSES, lo cual constituye un procedimiento habitual. Al intentar vincular los valores mínimos y máximos de ambos sistemas se tenía la dificultad técnica adicional de que los límites para las asignaciones familiares se actualizaban trimestralmente y el mínimo no imponible de ganancias, una vez al año.

23. La normativa sobre asignaciones familiares define los tramos a partir del salario bruto. En particular, salarios brutos de \$47.393 y \$41.959 se corresponden con salarios netos o de bolsillo de \$39.336 y \$34.826, respectivamente.

Figura 30. Asignación familiar y deducción por hijo en ganancias
Valores para cada sueldo neto



Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente.

El segundo cambio importante que aplicaba el decreto implicaba un recorte importante en el valor de la asignación que se percibía en diversas regiones del país. Al equiparar el valor independientemente de la zona de residencia, se recortaba a la mitad la asignación que se percibía en las provincias de Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y algunos departamentos de Catamarca, Jujuy y Salta, entre otras localidades. El objetivo de este adicional era el de brindar un nivel de asignación que garantice un determinado nivel de consumo, ya que en estas zonas el diferencial de precios o la ausencia de determinados servicios públicos terminaba elevando el costo de vida respecto del resto del país. En resumidas cuentas, el macrismo al “igualar” el

valor nominal de las asignaciones terminaba “desigualando” el nivel de consumo de los titulares de derecho.

Solo por mencionar algunos ejemplos, los chicos y chicas que vivían en Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego percibían una asignación de \$3.407, que se iba a recortar en un 54% al igualarla con la que se obtenía en el resto del país. Una suerte similar iban a correr los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras de las localidades de Antofagasta de la Sierra (actividad minera Catamarca); departamentos Cochino, Humahuaca, Rinconada, Santa Catalina, Susques y Yavi (Jujuy); departamentos Los Andes, Santa Victoria, Rivadavia y Gral. San Martín (Salta), entre otras.

Como ocurrió en los casos anteriores, el rechazo social a la medida no se hizo esperar y presionó al gobierno para reverla unos días después. A la semana siguiente del anuncio el gobierno confirmó que daba marcha atrás a la medida. Ahora bien, solo se terminó por suspender el segundo punto del decreto que igualaba el valor de las asignaciones, pero se mantuvo el aumento del “piso” y la reducción del “techo” sobre los salarios.

La razón de esta revisión se encuentra principalmente en la presión que ejercieron los gobernadores de las provincias afectadas, a quienes el gobierno entendió rápidamente que no convenía contrariar sus intereses a pocos meses de votar el presupuesto nacional. De hecho, en los artículos 127 y 128 del proyecto original de Presupuesto 2019 se estipulaba introducir un recorte similar al reducir el diferencial por zonas. Por ejemplo, para los trabajadores de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego comprendidos en los rangos de ingresos inferiores de asignaciones familiares que, como vimos, cobraban más del doble del valor de asignaciones, se proponía que pasaran a ser solamente

30% superiores. Estos artículos fueron finalmente rechazados en el debate en comisiones de la Cámara de Diputados.

9.4. PENSIÓN UNIVERSAL PARA ADULTOS MENDIGOS

La Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM) surgió como uno de los componentes del proyecto que contenía a la “Reparación Histórica”. La medida en espíritu era correcta, dado que buscaba resolver de forma general una de las grandes deudas del sistema previsional contributivo, vinculado a la gran cantidad de adultos que llegan a la edad de jubilarse sin contar con los años de aportes.

El kirchnerismo fue resolviendo esta dificultad a fuerza de moratorias. Fue así que logró alcanzar una cobertura prácticamente universal, partiendo de un nivel que era incluso inferior al 60% de adultos cubiertos a la salida de la convertibilidad. Sin embargo, estas moratorias se implementaban con una ventana temporal definida.

Por ejemplo, la primera y más importante de ellas era para “comprar” años de aportes previos a septiembre 1993, por lo que requería contar con varios años de trabajo antes de esa fecha. Supongamos un hombre que en septiembre de 2018 cumple 65 años. A septiembre de 1993 (fecha de corte de la moratoria) tenía 41 años, por lo que podía regularizar aportes por un teórico de 23 años. ¿De dónde sale este último dato? De que de los 41 años que tenía en 1993 solo cuentan los que tuvo en mayoría de edad ($41-18=23$). Por lo tanto, si tuvo luego de 1993 al menos 7 años con aportes, podía sumar los 23 años que le permitía la moratoria y alcanzar los 30 años que establece la ley para poder jubilarse. Conforme pasa el tiempo, la cantidad de años de aportes que se pueden informar previos a 1993 comienza a reducirse. Imaginemos que

estamos en el 2040, una persona que se jubila en ese momento con 65 años tenía, en 1993, 19 años. Por lo tanto, solo podría regularizar aportes por 1 o 2 años. En consecuencia, sería necesario en este caso tener 28 o 29 años de aportes para poder acceder a la jubilación.

La PUAM resolvía esta limitación de la moratoria, pero había que leer la letra chica, que el macrismo comenzó a hacer cada vez más restrictiva.

Como describimos en el capítulo 4, la PUAM otorgaba el derecho a jubilarse a todos los adultos mayores que no contaban con la cantidad mínima de años de aportes. Hasta acá todo bien, pero el diablo está en los detalles.

Para acceder a este nuevo derecho debían tener 65 años, independientemente de si se era hombre o mujer. Acá una primera diferencia con las moratorias, que mantenían las edades de acceso del sistema de reparto: 60 para mujeres y 65 para hombres. Por lo tanto, la PUAM ponía en discusión la edad a partir de la cual una mujer se debía jubilar. Veremos en el capítulo 11 que un número reducido de mujeres logra acumular los 30 años de aportes a los 60 años. Esto se debe, principalmente, a la discriminación que existe en el mercado de trabajo, donde la probabilidad de acceder a un trabajo formal es menor para las mujeres. Ahora bien, la solución a este problema no debe ser “nivelar para abajo” y alargar el plazo de jubilación; antes que eso, es necesario reducir la brecha de género en el acceso a empleos formales. Pero ya discutiremos de estos temas más adelante.

Otra de las limitaciones de la PUAM que contrasta con las moratorias previsionales es que no otorga derecho a pensión por fallecimiento. En consecuencia, si el titular fallece, su cónyuge no puede acceder a una pensión emanada de la jubilación del fallecido o fallecida.

La tercera limitación nos lleva también a uno de los intentos de recorte del macrismo y refiere al monto de la pensión. Este derecho contaba en su origen con un nivel de prestación inferior a un haber mínimo. Más precisamente, equivalente al 80% de la jubilación mínima. De más está decir que una prestación monetaria por debajo de ese nivel no garantizaría la supervivencia de ningún adulto mayor. A fines de julio de 2018 circuló un documento confidencial del gobierno fechado el 19/07/2018 en el que se definían un conjunto de políticas a aplicar durante 2019 para alcanzar el “déficit cero”. Entre ellas, se encontraban algunas que comenzaron a instrumentarse a mediados de 2018, como el traspaso de subsidios a los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o la eliminación de las transferencias a provincias por el Fondo Federal Solidario (el cual se conforma de las retenciones a la exportación de soja y sus productos derivados).

Pero en ese documento el macrismo también se reservaba una medida respecto a la PUAM. La propuesta de aquel entonces era rever el monto de la prestación para pasarlo del 80% de la jubilación mínima al 70%. El gobierno esperaba generar un “ahorro” a partir de esta medida de \$500 millones anuales, un monto que resultaba insignificante si se lo compara con el ajuste completo que figuraba en ese documento: \$300.000 millones entre nación y las provincias.

Esta propuesta de ajuste afectaría alrededor de 78.000 titulares de derecho que a marzo de 2018 cobraban su jubilación a partir de este programa. Resultaba en cierta medida trágico que ese recorte iba a implicar una rebaja en la jubilación de los titulares de la PUAM del 13%.

Por suerte esta iniciativa nunca llegó a ver la luz y solo quedó como un borrador. Pero otra medida también restrictiva terminó presentándose como parte del proyecto de Ley de Presupuesto 2019.

En ella se establecía que la PUAM pasaría a ser incompatible “con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia”. De esta manera se sentenciaba a los titulares de derecho a vivir por debajo de la línea de pobreza, ya que no podían complementar la magra prestación con otras fuentes de ingreso. Por otro lado, se les imposibilitaba definitivamente poder acceder a la jubilación tradicional, ya que no podrían seguir sumando años de aportes mediante un trabajo formal o por cuenta propia mientras estén comprendidos en la PUAM.

Es así como el macrismo terminaba por desvirtuar y vaciar de sentido a la política que dos años antes había implementado. En sus inicios, este programa había sido pensado principalmente como una forma de contar con una jubilación no contributiva mientras se otorgaba la posibilidad de seguir realizando aportes para acceder a la jubilación contributiva. Con esta reforma, el macrismo incorporaba incentivos perversos y eliminaba uno de los aspectos más importantes de esta política de seguridad social. Finalmente, la medida fue incorporada en el artículo 38° de la Ley de Presupuesto 2019.

Pero el presupuesto 2019 también guardaba una reforma regresiva para el resto de las jubilaciones. En el artículo 125° se proponía reducir el plus que se otorgaba a los jubilados que habitaban en algunas regiones de la Patagonia y de la región pampeana (Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Tierra del Fuego y el partido de Carmen de Patagones). Estos distritos contaban con coeficiente de bonificación para las jubilaciones de 1,4. La medida del macrismo

consistía en reducirlo a 1,2 para los haberes que no superen dos veces la jubilación mínima. Este ajuste se produciría sobre los titulares de la PUAM, pensiones no contributivas, graciabiles y honoríficas para veteranos de la Guerra de Malvinas e Islas del Atlántico Sur. En este caso, la oposición en la Cámara de Diputados logró que la propuesta termine quedando fuera de la Ley de Presupuesto 2019.

9.5. CAMBIEMOS AUMENTOS JUBILATORIOS POR PRÉSTAMOS

A mediados de abril de 2019 el INDEC informaba una inflación mensual para marzo de 4,7%, equivalente a un promedio anual de 54,7%. Corrían los meses previos al inicio del calendario electoral para las elecciones presidenciales y el macrismo, lejos de llevar la inflación por debajo de los dos dígitos como se propuso al asumir el poder, lograba un escenario que solo era superado por la hiperinflación alfonsinista. Solo para empeorar las cosas, a comienzos de 2019 se había eliminado el programa de devolución de IVA a adultos mayores y titulares de la AUH. Como ya vimos, si bien su impacto había sido anecdótico, en un contexto de aceleración inflacionaria era al menos un pequeño paliativo para unos castigados bolsillos que a duras penas lograban cubrir la canasta básica.

Fue entonces que el macrismo arremetió con un paquete de medidas que replicaban casi a la perfección varias de las iniciativas que el kirchnerismo había impulsado y que Cambiemos había criticado mordazmente. Fortalecimiento del programa Precios Cuidados (con una línea especial para adultos mayores y otra para cortes populares de carne), congelamiento de los aumentos tarifarios ya anunciados, relanzamiento de solo 10.000 créditos a la vivienda

mediante PROCREAR, descuentos de 10% en principales cadenas de supermercados (con reintegro de hasta \$1000) y una ampliación de las líneas de créditos para titulares de prestaciones de la seguridad social.

En líneas generales, todas estas políticas iban a tener una dudosa efectividad por diversas razones. En particular, el programa de Precios Cuidados solo mantendría los precios por seis meses y con una capacidad de monitoreo por parte del gobierno prácticamente nula. Para peor, unas semanas antes del lanzamiento casi todos los productos incluidos en el programa habían tenido importantes remarcaciones. En el caso de los cortes de carne que se iban a vender a precios populares en el Mercado Central y algunos frigoríficos, esa oferta representaba tan solo el 0,24% del consumo anual. Sobre el congelamiento de tarifas solo bastará con decir que simplemente era posponer el aumento para luego de las elecciones, tal y como se había hecho en las legislativas de 2017.

Ahora bien, una de las iniciativas a la que más prensa le dio el gobierno fue la de las líneas de crédito para adultos mayores y titulares de la AUH (excluidos los monotributistas que formaban parte de las asignaciones contributivas). Limitado por el acuerdo con el FMI, el macrismo no podía aplicar aumentos excepcionales a los beneficiarios de prestaciones sociales, ya que de esa manera incumpliría con la meta fiscal. La solución que encontraron ante esta restricción fue, por un lado, negociar descuentos de 10% en compras en supermercados (un descuento que muchas cadenas ya tenían), y por otro, otorgar

préstamos de corto plazo financiados a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES.²⁴

Esta medida ya había sido aplicada en los meses previos a las legislativas de 2017. El macrismo volvía entonces a servirse de los créditos de ANSES para intentar reactivar el consumo y atraer a los adultos mayores y así mantenerse en el terreno competitivo de cara a las presidenciales. En 2017 se habían llegado a repartir poco menos de 3 millones de créditos a jubilados y titulares de otras prestaciones sociales a tres meses de las elecciones de medio término.

El anuncio de abril de 2019 replicaba esa estrategia. El “éxito” de la política estaba asegurado: el contexto de incremento en alimentos de primera necesidad, servicios públicos, alquileres y medicamentos forzaban a estos sectores a tomar los préstamos. A menos de diez días del lanzamiento ya se habían otorgado 700 mil préstamos, de los cuales casi 500 mil fueron adjudicados a titulares de la AUH y 43 mil a jubilados.

En el caso de la AUH estas líneas de crédito otorgaban montos de hasta \$12.000 en 24 o 36 cuotas y no podían exceder el 30% del valor de la asignación. De este modo, la cuota máxima era de \$636 en 24 cuotas o de \$617 en 36 cuotas. En el caso de los jubilados, el monto máximo a prestar se amplió de los \$80.000 que había previamente a un valor de \$200.000 a pagar en 24, 36, 48 o 60 cuotas. En este úl-

24. De acuerdo con el informe de la Fundación Germán Abdala (2018), los créditos ANSES fueron la reconversión durante el macrismo de lo que fue la Tarjeta Argentina. En julio de 2017 se sancionó el Decreto N° 516 que modificó las leyes de jubilaciones y de asignaciones familiares para poder tomar más recursos del FGS, aplicables a financiar este programa. Del mismo modo, se modificó la Ley N° 24714 para permitir que la asignación familiar pueda ser “afectada por terceros”, “hasta el 30% del valor de la prestación mensual que percibe el titular” –para pagar la cuota del crédito–.

timo caso, el costo financiero total del préstamo alcanzaba el 50,8%, mientras que para la AUH se colocaba entre 48% y 54%. Estos niveles, si bien distaban del 300% que se podía obtener en financieras, se colocaban bien por encima de la inflación esperada para 2019, que al momento del anuncio rondaba el 35%.

En un contexto de caída real en el nivel de estas prestaciones, el costo de los préstamos de ANSES se hacía aún más complejo dado que se habían convertido en un instrumento para acceder a bienes y servicios de primera necesidad tales como pagar alquileres, abonar las boletas de luz y gas, adquirir medicamentos o comprar audífonos (Fundación Germán Abdala, 2018). Luego de recortar el aumento de las jubilaciones con la reforma previsional de fines de 2017, el macrismo pasaba a dar préstamos a tasas usureras para que los adultos mayores y beneficiarios de la AUH puedan aliviar al menos parcialmente la caída de su nivel de consumo. En resumidas cuentas, el macrismo había pasado de anunciar con bombos y platillos la “Reparación Histórica” a mediados de 2016, a dar préstamos a jubilados para pagar los servicios públicos, el alquiler o los medicamentos menos de tres años después. Lejos de financiar un proyecto personal, estos préstamos pasaron a estar ligados principalmente a la supervivencia de los adultos mayores.

*10. Vamos a volver,
al FMI*



*Bart no quiero asustarte, pero tal vez el Coco,
el Coco está en la casa*

Homero

La historia de Argentina con el FMI es tan amplia como dolorosa. Quizá podamos encontrar los episodios más dramáticos durante los últimos años de la convertibilidad. En aquellos tiempos al gobierno de la Alianza comenzaba a serle imposible mantener la paridad cambiaria, signo de un esquema macroeconómico que comenzaba a resquebrajarse. Los paquetes de ayuda financiera del organismo internacional por miles de millones de dólares entre 2000 y 2001 no solo estiraron la agonía, sino que incrementaron el preocupante endeudamiento argentino y agravaron la cuestión social a causa de sus programas de ajuste draconianos.

Sin lugar a duda, el FMI fue partícipe de una porción muy relevante del derrotero que llevó a la crisis de 2001. Pese a ello, su injerencia se mantuvo por varios años más. Con posterioridad a la salida de la convertibilidad, todos los años volvían a llegar misiones del organismo

para auditar las políticas del gobierno y dar nuevas recomendaciones que poco o nada habían aprendido de la crisis previa.

Pero a fines de 2005 el kirchnerismo tomó una decisión que cambiaría el rumbo de la relación entre Argentina y el FMI. En aquel entonces el gobierno nacional mantenía una deuda de 9.574 millones de dólares con el organismo internacional. Deuda que daba lugar a las recurrentes auditorias del Fondo. Pero a comienzos de 2006 la Argentina canceló en un solo pago estas obligaciones haciendo uso de las reservas internacionales de libre disponibilidad acumuladas.¹ Era por medio de esta decisión que el kirchnerismo pagaba el precio de “independizarse” políticamente del FMI. Si bien se mantuvo como miembro pleno del organismo, ahora podía decidir libremente si aceptaba o no sus revisiones anuales.

Pero ¿de qué se tratan estas revisiones? Ellas se enmarcan en el artículo IV del Convenio Consultivo del FMI, donde se establecen las obligaciones generales de los países miembro y se prevé la supervisión del organismo de las variables macroeconómicas y definición de políticas de esos países.

Entre 2006 y 2015 la Argentina no tuvo estas auditorías, lo que le otorgó un mayor margen de maniobra en el plano político para implementar sus políticas macroeconómicas y sociales sin someterse a la venia del Fondo.

Sin embargo, con la llegada del macrismo se produciría un nuevo giro en la relación entre nuestro país y el organismo financiero inter-

1. En total se pagaron 6.656 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) —equivalentes a cerca de 9.545 millones de dólares—, que es la divisa con la que se realizan este tipo de operaciones. Luego de este pago anticipado, las reservas internacionales pasaron de 28.045 a 18.500 millones de dólares.

nacional. En marzo de 2016 el FMI difundió por pedido del gobierno algunos informes que habían sido realizados, pero no publicados durante las gestiones kirchneristas. A su vez, se formalizó el acuerdo para que el Fondo vuelva a realizar las revisiones periódicas en el marco del artículo IV.

Así es que se reanudaban las relaciones con el FMI, quien volvería a tener injerencia sobre la economía argentina, en primer término, por medio de las revisiones anuales en 2016 y 2017. A partir de 2018, producto de una crisis cambiaria originada en los desmanejos macroeconómicos del propio gobierno, el Fondo volvería con un grado de intervención mucho mayor mediante ayudas financieras y un programa de ajuste fiscal, monetario y cambiario.

Una ironía que siempre ha circulado en torno al FMI resulta ser una buena síntesis de su obsesión por querer resolver cualquier problema económico a través de un programa de ajuste. Dicen que la sigla, que en inglés es IMF, en realidad significa “*It’s mostly fiscal*”, que podríamos traducirlo como “el problema siempre es la política fiscal”. Y el corazón de la política fiscal es el sistema de jubilaciones y pensiones. Luego de la crisis financiera internacional que se inició en 2008 en los Estados Unidos pero tuvo importantes réplicas sobre Europa hacia 2010, el FMI volvió a aplicar su recetario de ajuste fiscal sobre algunas economías. En una recopilación de trabajos, Leandro Ottone ofrece una muy buena descripción de esta etapa y de la propia visión “fiscalista” del organismo internacional.² Si bien a comienzos de la

2. En Ottone (2013) se hace un repaso sobre los principales supuestos del cuerpo teórico ortodoxo que motiva estas intervenciones del FMI. Luego, en Ottone (2014a) se ofrece una detallada crítica conceptual a este cuerpo teórico. Por último, en Ottone (2014b) se describen las políticas que el FMI aplicó en la zona euro a partir de 2009.

crisis las diversas economías europeas habían aplicado un paquete de estímulo fiscal para reactivar el crecimiento y evitar una mayor propagación de la recesión, con la llegada del FMI esta estrategia se revertió por completo. El resultado de este plan de “ajuste fiscal expansivo” fue una caída del PIB, una profundización del déficit fiscal y un incremento del endeudamiento público (Ottone, 2014b).

Unos años después el FMI volvía con su viejo recetario a la Argentina. La lectura del organismo acerca de los problemas que tenía nuestra economía en 2016 era totalmente compartida por el macrismo. Se debía resolver el déficit fiscal, ya que solo de esa manera se podía restablecer la confianza, reducir la inflación (que en esta lectura era causada casi exclusivamente por la financiación del déficit fiscal con emisión monetaria), promover la inversión privada y con ella el crecimiento y el desarrollo económico.

Achicar el gasto es agrandar la nación. Y la seguridad social es la madre de todas las batallas en el frente fiscal.

10.1. LAS PROPUESTAS DE AJUSTE DE 2016

En noviembre de 2016 el FMI publicó sus documentos de diagnóstico sobre la economía argentina y sus recomendaciones de política (FMI, 2016a y 2016b). Este análisis se enmarcaba en el artículo IV del Convenio Constitutivo del organismo donde, como ya mencionamos, se plantean las obligaciones generales de los países miembros.

Con la llegada del macrismo al poder, se emprendió una política de acercamiento a diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y un replanteo de las estrategias de relaciones comerciales internacio-

nales que se reflejó en el marcado debilitamiento del Mercosur y el interés explícito por la Alianza del Pacífico. Es en este contexto que se debe entender el resurgimiento de las relaciones con el FMI y la vuelta de sus informes de diagnóstico y recomendaciones de políticas.

EL SISTEMA PREVISIONAL SEGÚN EL FMI

Uno de los temas que se destacan en el informe del Fondo es su visión sobre la situación del sistema previsional argentino en 2016. En ese apartado el FMI advertía sobre la necesidad de reducir el desbalance del sistema para recuperar su sostenibilidad financiera. Producto del incremento en los beneficios jubilatorios, el organismo señalaba que el déficit actuarial del sistema jubilatorio era de aproximadamente un 29% del PIB.

Si bien no se detallaba cómo se arriba a ese valor, en el informe se destacaba que los elementos que exacerbaban el déficit eran: a) las mayores necesidades por la “Ley de Reparación Histórica”, b) la incorporación de la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM), c) la restitución del 15% de la coparticipación a las provincias por los fallos de la Corte Suprema y d) el proceso de envejecimiento poblacional.

Frente a este diagnóstico el FMI proponía:

- Cambiar la fórmula de actualización de la ley de movilidad: reemplazándola por la variación del IPC ya que, de este modo, los incrementos de los haberes serán menores, como también la determinación del haber inicial, logrando un ahorro previsional.
- Incrementar la edad de jubilación de las mujeres: pasar de los 60 años entonces vigentes a 65 años de forma gradual, a

la vez que se impulsaba el cambio en la fórmula de actualización para “potenciar” el ahorro fiscal.

- Reducir la tasa de reemplazo: se refiere a la relación entre el haber jubilatorio y el salario que se percibía durante la etapa activa. El FMI planteaba pasar del 72% promedio de 2016 a un 60%, por ejemplo, reduciendo a 1,1 el coeficiente de la determinación del haber que multiplicaba cada año de aportes (en ese entonces era de 1,5).
- Incrementar la participación laboral: incorporando gradualmente una mayor cantidad de trabajadores al empleo formal.
- Separar presupuestaria y administrativamente la “seguridad social” de la “asistencia social”: enviar la AUH, el PROGRESAR y PROCREAR al Ministerio de Desarrollo Social y el Conectar Igualdad a la órbita del Ministerio de Educación y Deporte.

Por último, el FMI señalaba que el gobierno argentino estaba comenzando a estudiar reformas paramétricas como las que se sugerían (FMI, 2016a: 26, cita textual *“the authorities recognized that the current system faces important long-term challenges, and noted that they are beginning to study the impact parametric reforms of the type suggested by staff”*).

FALACIAS Y ERRORES CONCEPTUALES

Como ya plateamos en el capítulo 4, la Reparación Histórica tendría consecuencias potencialmente muy graves para la sostenibilidad del sistema jubilatorio. Allí planteamos que esos impactos podían abrir la puerta para reformas previsionales como las que se produjeron en 1994, cuando a la par de la privatización parcial

del sistema se aumentó la edad jubilatoria y la cantidad mínima de años de aportes para acceder al beneficio.

A fines de 2016 resultaba innegable que el gobierno nacional conocía muy bien los impactos de la “Reparación Histórica”, los cuales podrían servir de argumento para una reforma regresiva y excluyente en el sistema previsional. Es por estas razones que resultaba muy preocupante el diagnóstico del FMI y el principio de acuerdo con el gobierno nacional.

En lo que refiere a la “modificación en la Ley de Movilidad y en la fórmula de determinación del haber inicial”, debemos destacar el riesgo potencial que esta propuesta podía tener en términos de judicialización e incremento de la litigiosidad. Una vez más quedaba claro el alto grado de desconocimiento que el FMI suele tener sobre los potenciales impactos de sus recomendaciones. Adicionalmente, tampoco resultaba adecuado vincular la actualización de los haberes a un índice de precios como el IPC, el cual refleja la evolución de una canasta de consumo promedio y que se encuentra lejos de ser representativa del patrón de consumos de los adultos mayores.

Por otro lado, la propuesta de “aumento de la edad jubilatoria de las mujeres” tenía no solo un evidente efecto negativo, sino que dejaba traslucir el profundo desconocimiento en torno a la discriminación de género en el mercado laboral argentino. Este era y es, sin duda, el principal determinante detrás de la participación relativamente baja de las mujeres en el mercado de trabajo formal.

Una política de este tipo solo implicaría una menor cobertura de mujeres en el sistema previsional. Como mencionaremos en los siguientes capítulos, como consecuencia de la discriminación en el mercado de trabajo, las mujeres en promedio no logran alcanzar los 30 años

de aportes al sistema jubilatorio. Esta situación se produce independientemente de su nivel educativo, lo cual hace a la problemática más grave aún dado que ni siquiera con una mejora en la educación es posible garantizar el acceso a la jubilación. Incorporar nuevas restricciones como un aumento en la edad jubilatoria era una forma de “nivelar hacia abajo”: dado que las mujeres no logran reunir 30 años de aportes al cumplir los 60 años, entonces la solución para el FMI era aumentar la edad jubilatoria. Como resulta evidente, esta receta solo iba a agravar el problema de la baja cobertura, cercenando los derechos sociales de las mujeres.

La recomendación de “reducir la tasa de reemplazo” daba a entender que el FMI no solo pretendía ajustar la cobertura del sistema, sino que también buscaba que los nuevos jubilados tengan un menor haber. Acá es interesante recordar uno de los conceptos que vimos en el capítulo introductorio: “el trilema de la seguridad social”. En la mirada del Fondo, para que el sistema previsional argentino sea *sostenible* hacía falta recortar no solo la amplitud de la *cobertura*, sino también su *intensidad*. Otorgar jubilaciones más bajas a un menor número de adultos mayores.

El argumento de que Argentina tenía niveles de jubilación que eran elevados en el contexto regional es un ejemplo más de cómo el FMI concibe a las políticas de protección social bajo la lógica de “nivelar hacia abajo”. La instrumentación de una iniciativa en este sentido tampoco parecía estar exenta de riesgos de mayor litigiosidad, como ocurría con la primera de sus recomendaciones.

Al respecto de la propuesta de “incrementar la participación laboral” para mejorar los ingresos de ANSES a través del aumento en el empleo formal, debemos mencionar que el FMI no ofrecía ningún

detalle sobre cómo se debía avanzar con esta propuesta. Sin embargo, en otra sección del informe se proponía “reducir las alícuotas de aportes y contribuciones”. El organismo volvía con las recomendaciones de bajar el costo laboral para incentivar el empleo, propuestas que fueron sobradamente probadas durante la década de 1990 y solo tuvieron por efecto una mayor informalidad y un crecimiento ininterrumpido en el desempleo. Como ya vimos, el macrismo terminó tomando esta recomendación en la reforma tributaria que implementó a finales de 2017.

Por último, la propuesta de “desmantelamiento de la seguridad social”, trazando una separación presupuestaria entre lo contributivo y lo no contributivo expresaba el desconocimiento del modo en que se financia la seguridad social en Argentina. Como mencionamos en los capítulos previos, dentro de los ingresos de ANSES se encuentran diversos impuestos, principalmente IVA y Ganancias. Entre 2010 y 2015, la participación de los impuestos generales en los ingresos de ANSES osciló en torno al 27%, mientras que solo el 66% correspondió a aportes y contribuciones, quedando el 7% restante explicado por rentas del FGS y otros ingresos. De hecho, si tomamos los aportes y contribuciones y los usamos para financiar las jubilaciones del sistema contributivo (sin moratorias), estos ingresos solo alcanzaban para pagar poco menos del 70% de las jubilaciones.

10.2. LAS PROPUESTAS DE AJUSTE DE 2017

Un año después el FMI volvía a realizar su informe de auditoría sobre la economía argentina. En esos doce meses habían pasado muchas cosas. La sociedad había refrendado, aunque por limitada dife-

rencia, al gobierno de Macri en las elecciones legislativas. Ante este triunfo electoral el macrismo había impulsado, no sin importantes protestas y aumento de la conflictividad social, una reforma en la ley de movilidad jubilatoria inspirada en lo que el organismo financiero internacional recomendaba a fines de 2016.

Pero ya hemos hablado de aquellos globos de ensayo amarillos. Volvamos al informe del Fondo que se presentaba a fines de 2017, luego de la aprobación de la reforma en la movilidad jubilatoria.

Las recomendaciones que el organismo hacía en su segundo informe al gobierno de Macri en la revisión del artículo IV (FMI, 2017) volvían a surgir recomendaciones que despejaban cualquier tipo de dudas acerca del programa de ajuste que 6 meses más tarde se comenzaría a aplicar formalmente:

1. **Reducir el empleo público:** reemplazando solo a la mitad de los que renuncian y/o congelando las contrataciones (principalmente en las provincias).
2. **Reformar el sistema de jubilaciones:** definiendo un pilar no contributivo para adultos mayores de 65 años pobres, y otro contributivo pero sin regímenes especiales.
3. **Nueva reforma sobre la movilidad jubilatoria** para que los ajustes se produzcan en base a la inflación futura (y no a la pasada).
4. **Incrementar la edad jubilatoria de mujeres de 60 a 65 años.**
5. **Reducir los aportes personales y contribuciones patronales al 10%.**
6. **Implementar un nuevo sistema en base a cuentas nocionales o con una administración de fondos privados.**

7. **Reducir y focalizar la asistencia social:** pasar a un sistema unificado e integral que se ajuste por la inflación futura.
8. **Reducir otros gastos:** ajustar compras de bienes y servicios y transferencias a provincias y municipios en un 4% real en los próximos 2 años.
9. **Incrementar el impuesto a las ganancias a personas:** rebajando el mínimo no imponible para que cubra al 20% de mayores ingresos en lugar de solo el 10% como lo hace actualmente.
10. **Reducir el impuesto a las ganancias a empresas:** aumentando los conceptos que pueden deducirse (depreciaciones, nuevas inversiones, etc.)
11. **Mantener y cumplir la Ley de Responsabilidad Fiscal** que establece la rebaja de ingresos brutos, el congelamiento del gasto público primario de las provincias y de las contrataciones de empleo público.
12. **Reducir las asignaciones familiares:** para que cubran solo hasta los trabajadores con ingreso medio, en lugar de 1,5 veces el ingreso medio como ocurre actualmente.

Entre todas estas recomendaciones de política fiscal, aparecían algunas preocupantes novedades. Sin duda la primera de ellas era la nueva propuesta de ajuste en la movilidad, a solo un mes de la aprobación de lo que el Fondo había “solicitado” un año atrás (FMI 2016a y 2016b). Como ya vimos, en aquel momento se había recomendado a las autoridades nacionales un cambio en la ley de movilidad para que pase a actualizarse de acuerdo con la “inflación pasada”. Un año después el gobierno logró implementar ese cambio que resultó ser profundamente perjudicial para los adultos mayores. Sin embargo, el FMI no

resultó satisfecho y a fines de 2017 recomendaba un ajuste aún mayor al proponer que la actualización se aplique en función de la “inflación futura”. Para este “nuevo” FMI el ajuste nunca parecía ser suficiente. Entre 2016 y 2017 la inflación real había superado en casi 10 puntos a la proyectada por el gobierno. En 2018 se había proyectado una inflación de 10% y a diciembre la inflación observada superó el 45%. ¿Se esperaba que el macrismo fuera a compensar a los adultos mayores ante estos errores de pronóstico? Por todo lo que llevamos recorrido esto parecía muy difícil de imaginar.

El segundo punto que nos interesa destacar es la propuesta de establecer un *sistema de cuentas nocionales* o de administración privada. El pasado nos ha dejado una lamentable experiencia acerca de lo segundo, pero veamos un poco de qué se trata la primera alternativa que proponía el Fondo.

Un *sistema de cuentas nocionales* implica un esquema que mantiene la lógica intergeneracional del sistema tradicional de reparto (los trabajadores financian las jubilaciones actuales con sus aportes) pero que define el haber jubilatorio de forma actuarial (similar a un sistema de capitalización individual) ¿Qué quiere decir esto? Significa que se determina el nivel de jubilaciones a partir de considerar los aportes de cada trabajador y un rendimiento predefinido (el crecimiento del PIB o los salarios reales, por ejemplo). Llegado el momento de la jubilación, el aportante recibirá una pensión que se deriva del “fondo nocional” acumulado y de la esperanza de vida media a esa edad.

Las principales críticas que recibe este esquema es que no garantiza unos ingresos mínimos suficientes para quienes no hayan podido trabajar una determinada cantidad de años, mientras que introdu-

ce un “simulacro de capitalización” que puede abrir la puerta a una futura privatización.

En resumen, la particularidad de la coyuntura en la que se presentaba este segundo informe del FMI era que la mayoría de los puntos que marcaba ya estaban en la agenda del gobierno. En muchos de ellos se había avanzado, aunque con algunos frenos, producto del conflicto social que provocaron. A esta altura resultaba imposible distinguir cuáles serían las partes contrapuestas en la “negociación” que se daría entre el gobierno y el FMI a mediados de 2018, ya que ambos compartían el mismo programa de ajuste.

10.3. Y FINALMENTE VOLVIMOS...

A fines de 2017 comenzó a producirse una escalada del dólar que, producto de la impericia de las autoridades tanto del BCRA como del Ministerio de Hacienda, derivó en una corrida cambiaria que se extendió por largos meses y cambió por completo el panorama económico y social.

En los últimos meses de 2017 la cotización del dólar había oscilado entre los \$17 y \$18. A comienzos de diciembre, la decisión de las autoridades del BCRA de relajar la política monetaria y proponerse un esquema de metas de inflación menos ambicioso, reactivó las presiones sobre el dólar que comenzó a acercarse a los \$19 en los últimos días de diciembre.

El mercado había interpretado que el BCRA quería tener un dólar más elevado y el BCRA había interpretado que iba a poder controlar al mercado.

La tendencia al alza se mantuvo en los primeros meses de 2018 y, a comienzos de febrero, el dólar rompía el “techo psicológico” de los \$20. En ese momento el BCRA comenzó a darse cuenta de que el mercado le estaba marcando el ritmo de devaluación. La reacción de la autoridad monetaria fue aplicar una estrategia errática en la que algunos días intervenía sacrificando reservas internacionales para calmar la corrida contra el peso, y otros dejaba que el dólar aumente, para luego intentar calmarlo con suba de tasas, encajes bancarios y otros instrumentos de política, como la vuelta a las operaciones de dólar futuro.

La falta de coordinación entre el Ejecutivo y el BCRA, así como la ausencia de una estrategia clara, exacerbaron la corrida cambiaria. A comienzos de septiembre, el dólar ya bordeaba los \$40, lo que implicaba una devaluación acumulada superior al 100% en nueve meses. Para ese momento las proyecciones iniciales de inflación del 17% habían sido sepultadas y el propio gobierno estimaba que se alcanzaría un 42% de inflación anual hacia diciembre. Del mismo modo, se pasó de una proyección de crecimiento para 2018 de 3,5% a una recesión estimada en 2,4%.

La lectura que en aquel momento el macrismo hizo de la crisis era que el mercado estaba pidiendo un mayor ajuste fiscal. A su vez, la corrida había esfumado hacia comienzos de septiembre casi 15.000 millones de dólares, por lo que se hacía imperioso contar con un ingreso masivo de divisas que brindara confianza y garantizara una cobertura para frenar la corrida. Pero los mercados financieros habían cerrado sus puertas a la Argentina luego de ver las dificultades del gobierno en administrar una crisis que en su origen parecía controlable y tomar nota del nivel de exposición que tenían a la deuda argentina.

Es en este contexto que el 8 de mayo el presidente anuncia en un breve mensaje grabado que la Argentina había iniciado conversaciones para solicitar una ayuda financiera al FMI.

Diecisiete años después de la crisis de 2001, volvíamos al Fondo.

En mayo de 2018 las autoridades sostuvieron en reiteradas oportunidades que el FMI no impondrá ningún programa de reformas como condicionalidad de su “línea de ayuda preventiva”. También se planteó que un préstamo del organismo era la única forma de mantener el camino del gradualismo, ya que permitía un financiamiento a una tasa más baja. Como una cínica paradoja, el relato del oficialismo planteaba que el “nuevo” FMI iba a evitar un ajuste aún mayor.

Ahora bien, si repasamos las recomendaciones que el organismo había hecho en 2016 y 2017 en las revisiones del artículo IV, parece evidente que más temprano que tarde iban a surgir condicionalidades.

En el primer Informe al Staff que hizo el FMI a partir del pedido del gobierno argentino a mediados de 2018, no se apuntó ninguna medida explícita sobre el sistema de pensiones. Solo se señalaba que el gobierno estaba trabajando en una reforma previsional y que, en caso de que la situación social se deteriorara producto del nuevo ajuste fiscal, el organismo le permitía al gobierno poder ampliar el presupuesto de las partidas que componen la seguridad social en 0,2% del PIB (FMI, 2018).³

Lo que quedaría claro a partir del regreso del Fondo era el diagnóstico compartido con el gobierno de que la causa primaria de la fragilidad e inestabilidad se encontraba en el frente fiscal. Es en este momento que

3. Una suma que tenía sabor a propina si consideramos que solo el sistema de jubilaciones y pensiones contaba con un presupuesto en torno al 10% del PIB.

se revierte la relación de subordinación entre la meta fiscal y la política de seguridad social. Como señalábamos en el capítulo 4, la “Reparación Histórica” había marcado un sentido concreto en esta relación, en la que el macrismo parecía más preocupado por incrementar el gasto en jubilaciones que en tender un sendero de reducción del déficit fiscal. Esta relación de subordinación comenzó a revertirse a finales de 2017 con la reforma de la ley de movilidad jubilatoria, pero se fue profundizando a partir de la crisis económica desatada en 2018. La seguridad social pasaba a estar subordinada a la meta fiscal.

Unos meses después, con la agudización de la crisis y el breve paso de Luis Caputo por la presidencia del BCRA, el gobierno volvió a pedir una ayuda financiera al FMI. El equipo económico se mostraba incapaz de contener la corrida cambiaria que ya se había cobrado dos presidentes del BCRA, decenas de miles de nuevos desempleados y pobres, y acelerado la inflación a niveles de los que no se tenía registro desde la última hiperinflación a comienzos de la década de 1990. Frente a esta situación crítica el macrismo cambió su estrategia de política monetaria y cambiaria elevando las tasas de interés por encima del 70% y aplicando un esquema de bandas de flotación que se complementaría con una profunda absorción monetaria.

En paralelo a la presentación del nuevo plan de emergencia, el gobierno solicitó la ampliación del crédito con el FMI, lo que implicaba ampliar la ayuda y acelerar los desembolsos que unos meses atrás se habían proyectado para 2018-2021. De esta manera, el organismo internacional destinaría los 50 mil millones de dólares originales más una ampliación de 6,3 mil millones, en desembolsos programados durante 36 meses.

En la aprobación del acuerdo que se anunció a fines de octubre 2018, entre las diferentes condicionalidades que el Fondo imponía estaba la aplicación de una reforma previsional con la supervisión del propio organismo internacional en el año siguiente. Como un adelanto de lo que podría venir, a comienzos de 2019 el Fondo publicaba un documento en el que recomendaba para todos los países incrementar la edad jubilatoria y, para el caso de Argentina y Brasil, reducir la tasa de sustitución o relación entre el haber jubilatorio y el salario (FMI, 2019). Naturalmente, esta propuesta implicaría un menor nivel de jubilaciones, sea para los nuevos jubilados (si solo se afectaba la fórmula que determina el haber inicial) o para los actuales.

La vuelta al Fondo en 2018 generó mucho debate en torno a quién sería el autor intelectual del ajuste por venir. Representantes del gobierno se encargaron en los primeros meses de resaltar que el FMI no estaba imponiendo ningún tipo de condicionalidad ni política económica. Lo cierto es que la mirada ortodoxa no era exclusiva del organismo internacional y algunas de las políticas regresivas que el macrismo ya había implementado (como el ajuste en la fórmula de movilidad) habían tenido su origen en las revisiones del Fondo de 2016.

Este debate también se había dado en otras latitudes. En el libro *Austerity Policies and Politics: The Case of Portugal*, Catherine Moury y André Freire (2013) analizan la experiencia de Portugal con el FMI en 2011. En un contexto en el que una coalición de centro derecha llegaba al poder, se comenzaron a aplicar diversas medidas de ajuste con el acuerdo del Fondo, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea. La hipótesis que proponen Moury y Freire sostiene que, a diferencia lo que se suele pensar, las medidas de ajuste no siempre nacen ni son propuestas exclusivamente por el organismo internacional. Ellas

pueden ser producto de una oportunidad que ve el gobierno de implementar medidas impopulares aprovechando la injerencia del Fondo. En su investigación, los autores comprueban que las políticas aplicadas en Portugal en 2011 ya formaban parte de la agenda del gobierno, y que este esperó un momento propicio para poder aplicarlas y de alguna manera “repartir culpas” con el FMI, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo. De hecho, se comprobó que algunas de estas políticas ni siquiera podían encontrarse dentro de las recomendaciones de aquellos organismos internacionales.

Volviendo a la Argentina, el retorno al Fondo trazaba algunas similitudes con el caso de Portugal. El gobierno se mantendría a mediados de 2018 en un movimiento pendular, intentando por un lado mostrar algunas políticas como una decisión soberana, y otras como una suerte de “acuerdo” con el FMI para poder facilitar la ayuda financiera del organismo. En todo caso, lo que quedaba claro es que el macrismo había encontrado un socio muy conveniente para terminar de aplicar su programa de reformas regresivas.

11. Los límites a una reforma



Lisa: —Si voy a salvar al país, debo aumentar los impuestos. Pero en mi discurso quisiera evitar llamarlo un “doloroso impuesto de emergencia”.
Milhouse: —¿Qué te parece “descuento salarial colosal”?
Lisa: —¡Eso tiene el mismo problema! Necesitamos suavizar el golpe.
Milhouse: —Bien, si lo que quieres es mentirles... entonces, podemos llamarlo “ajuste temporal reembolsable”.

Cuando comienza a instalarse en la agenda pública la idea de una reforma jubilatoria enseguida resuena en la memoria de los argentinos la sigla AFJP. Dicen que el que se quema con zapallo sopla hasta la sandía. Un poco eso es lo que nos ocurre con aquel viejo fantasma que supieron vendernos como espejitos de colores en 1994. Pero hay diferentes tipos de reformas jubilatorias y el cambio en cómo el sistema se administra (si régimen público o privado) es tan solo una de las alternativas.

En este capítulo vamos a explorar estos caminos. ¿Cuáles son las reformas que desde la llegada del macrismo se fueron colocando tí-

midamente sobre la agenda pública? ¿Qué posibilidades concretas tienen y cuáles serían sus principales consecuencias? ¿Es el “fantasma de las AFJP” la principal amenaza para el sistema jubilatorio? ¿Buscó o busca el macrismo ensayar una privatización encubierta? A mediados de 2016 el entonces titular del PAMI sorprendió en una entrevista con una frase: “En el mundo entero la gente a los 65 años está muy bien y puede seguir trabajando. Y la medicina dice que es mejor seguir trabajando porque es lo que mejor mantiene la mente en forma”.¹ Esta fue quizá la primera declaración que parecía sembrar una pista sobre los planes del macrismo sobre el sistema previsional. En los días sucesivos se debatió extensamente sobre la posibilidad de incrementar la edad jubilatoria. En esos días de julio se leían titulares como: “¿cuál es la edad jubilatoria en otros países?” (*La Nación*), “¿Es necesario subir la edad jubilatoria?” (*Chequeado*), “Hasta cuándo trabajo: edad jubilatoria en su laberinto” (*La Nación*), “Jubilaciones: la expectativa de vida atenta contra el financiamiento futuro del sistema” (*Infobae*).

El consenso ortodoxo que se encolumnaba tras del gobierno llenó columnas de opinión en diarios, televisión y redes sociales destacando el diferencial entre la edad jubilatoria de Argentina y la de los países desarrollados y quiénes habían impulsado reformas recientes en ese sentido. De nuevo esa vieja falacia de que solo podríamos desarrollarnos si imitábamos a los países desarrollados en sus políticas (ortodoxas).

Fue así como comenzaron a surgir algunos atisbos de lo que podría ser una reforma jubilatoria. El macrismo parecía haber entendido

1. Diario *El Cronista*, 21 de julio de 2016.

que impulsar una nueva privatización del sistema era políticamente inviable, por lo que comenzó a dar la batalla cultural por otro tipo de alternativas.

Sin embargo, la idea de una reforma de mayor alcance siguió presente. En la “Reparación Histórica” se planteaba la creación de una comisión de reforma jubilaria que debía presentar un proyecto para ser debatido y aprobado en 2019. La Ley 27260 creó el Consejo de Sustentabilidad Previsional, en el ámbito del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), con la misión de elaborar “un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto”. El objetivo era que se presente un anteproyecto en un plazo de seis meses, aunque ese plazo podría prorrogarse. El Consejo se componía de veinticinco miembros, entre los que se encontraban representantes de cámaras empresariales y sindicatos, y era presidido por las máximas autoridades del MTEySS. Promediando 2019 no se conocía a ciencia cierta cuáles serían los lineamientos de esa propuesta, ya que el Consejo había estado trabajando a puertas cerradas durante los últimos tres años. A su vez, en mayo de 2019, en el arranque del cronograma electoral y a semanas del cierre oficial de listas, el macrismo intentó un decálogo de acuerdo para proponer a la oposición, dentro del cual uno de los puntos planteados era “consolidar un sistema previsional *sostenible*”. Si bien no se ofrecía mayor detalle, el hecho de que la característica saliente fuese solo la “sostenibilidad” daba a pensar que la propuesta no iba a fortalecer la igualdad ni la solidaridad ni la calidad de las prestaciones. El decálogo del acuerdo fue rechazo por la inmensa mayoría de referentes de la oposición.

Más allá de los vaivenes políticos en torno a la posible reforma jubilatoria, en este capítulo intentaremos conocer qué tipo de alternativas existen y cuáles son los límites que cada una de ellas enfrenta en el caso argentino.

Podemos clasificar las reformas sobre el sistema jubilatorio en dos tipos: *estructurales* y *paramétricas*. Las primeras se refieren a cómo se administra el sistema y se determinan las contribuciones y haberes. Siguiendo a Picado y Durán (2009), una reforma *estructural* puede definirse como una transformación en el rol que juega el régimen público en el sistema de pensiones. Dentro de estas reformas puede ocurrir que el sistema público sea sustituido por completo por un sistema privado (modelo sustitutivo), o se introduzca la competencia de un componente privado (modelo paralelo), o bien se sume un componente privado como un pilar adicional pero no en situación de competencia (modelo mixto).

Pero las reformas *estructurales* también apuntan a otras dimensiones. Como vimos en el capítulo 2, los sistemas pueden ser de administración pública, privada o mixta, de capitalización o de reparto y de contribución definida o beneficio definido.

Entonces, una reforma *estructural* implicaría por ejemplo pasar de un sistema de capitalización a uno de reparto o viceversa. Notemos que en este caso el tipo de administración (público, privado o mixto) puede o no cambiar. Por ejemplo, en una reforma *estructural*, se podría pasar de un sistema público de capitalización (como actualmente tiene Bolivia) a un sistema público de reparto. Otra de las alternativas posible sería mantener la lógica de capitalización, pero cambiar su administración de pública a privada, o siendo privada

generar un pilar público y pasar a un sistema mixto. Un laberinto de alternativas y eso que son solo algunas de las opciones.

De acuerdo con Mesa Lago (2005), una forma de caracterizar las reformas jubilatorias *estructurales* consiste en describir si producen cambios en una o más de las siguientes cinco dimensiones:

- Tipo de sistema: privado, público o mixto
- Tipo de cotización: definida o no
- Tipo de prestación: definida o no
- Régimen de financiamiento: capitalización individual o sistema de reparto
- Administración: pública o privada

De esta manera, a partir de analizar en qué grado la reforma produce cambios en estas cinco dimensiones es posible caracterizar la profundidad de los cambios de una reforma previsional.

En las últimas décadas América Latina sufrió diferentes oleadas reformistas que tuvieron en mayor medida el acento puesto sobre la administración del sistema previsional. A comienzos de la década del noventa el consenso neoliberal llevó a repensar los sistemas jubilatorios y pasar de una administración pública a una privada. El primer caso fue el de Chile, bajo la dictadura pinochetista en 1981, pero a este caso le siguieron una década más tarde Perú, Colombia, Uruguay, México y Argentina entre 1993 y 1995. Todos ellos experimentaron reformas parciales al pasar de sistemas públicos a mixtos (de administración público-privada). En la segunda mitad de la década del noventa se produjeron las reformas en Bolivia y El Salvador, que

imitaron la reforma chilena pasando a un sistema puro de capitalización y administración privada.²

Frente al fracaso de estas reformas estructurales en la región, se fue produciendo una oleada de contrarreformas que va a madurar en los primeros años del siglo XXI. Principalmente lo que comenzó a proliferar fue el surgimiento y/o consolidación de los pilares no contributivos.³ Fueron los casos de Colombia, Ecuador y Argentina (2003), Guatemala (2005), México (2007) y Chile (2008). Sin embargo, también se produjeron reversiones en la administración del sistema. Argentina y Bolivia llevaron a cabo nuevas reformas estructurales pasando, en el primer caso, de un sistema de administración mixta a uno público puro, y en el segundo caso, de un sistema de capitalización privado a uno de capitalización público.

Hasta acá hemos visto las diferentes posibilidades de reformas *estructurales* y cómo se produjeron en América Latina. Pero como mencionamos, no son los únicos tipos de reformas jubilatorias. Veamos entonces de qué se trata el segundo tipo: las reformas *paramétricas*. Si bien no apuntan a modificar la estructura del sistema, este segundo tipo de reformas busca cambiar algunos de los parámetros que determinan el nivel de los haberes, las contribuciones o los requisitos de acceso al derecho previsional. Modificar la edad mínima de jubilación, los años de aportes necesarios para poder jubilarse, la fórmula que determina el haber inicial o la alícuota de aportes y contribuciones a la seguridad social son los ejemplos más habituales de

2. Para un estudio más detallado de estas reformas, principalmente en el caso de Argentina y Bolivia puede consultarte Balasini y Todesca (2016).

3. Los primeros en impulsar este tipo de programas sociales no contributivos con un grado de cobertura relevante fueron Brasil (1991) y Bolivia (1996).

reformas paramétricas. Como es evidente, todas estas modificaciones tienen un impacto sobre la proporción de adultos mayores que son cubiertos y el nivel de las jubilaciones, aun sin modificar el tipo de administración del sistema.

En los últimos años las esquilas de la crisis financiera internacional alcanzaron a los Estados de bienestar europeos. En un contexto que fue tierra fértil para el renacer de la ortodoxia, se comenzaron a producir reformas *paramétricas* en los sistemas jubilatorios del viejo continente. La principal razón para impulsar estas medidas se encontraba en la elevada proporción de adultos mayores, que en algunos países ya igualaba a la cantidad de personas en edad de trabajar. De acuerdo con la ortodoxia, este proceso natural de envejecimiento poblacional ponía en jaque a la sostenibilidad del sistema jubilatorio, por lo que era necesario redefinir los requisitos de acceso para volver a “equilibrar” la relación entre adultos mayores y trabajadores.

En 2010, Francia aprobó el aumento en la edad mínima jubilatoria de 60 a 62 años. Tres años después lo siguió España, al programar un aumento de la edad de 65 a 67 años para el 2027 y los años mínimos de aportes de 30 a 35. En 2016, Italia incrementó la edad mínima en 4 meses y la llevó a 66 años y 7 meses, con un plan de aumentarla a 70 años en 2050. En ese mismo año, Holanda programó el incremento de la edad de 65 a 67 años para el 2021, vinculándola luego al incremento en la expectativa de vida. En 2017, el Reino Unido incrementó la edad de 67 a 68 años, con entrada en vigor a partir de 2037. En 2018, Rusia implementó una reforma que aumenta la edad jubilatoria en 5 años para hombres y 8 para mujeres de forma progresiva entre 2019 y 2034. A contramano de estas experiencias, Alemania en 2014 redujo la edad jubilatoria de 67 a 63 años, aunque

solo para aquellos que cuenten con 45 años de aportes, lo que implica trabajar de forma ininterrumpida desde los 18 años.

Pero no hace falta irnos tan lejos para conocer ejemplos de reformas *paramétricas*. En 1994 en Argentina no solo se produjo una reforma *estructural* al incorporar un pilar de administración privada, sino que también se aplicaron cambios sobre los requisitos de acceso que hicieron mucho más restrictivo el sistema jubilatorio. En esa oportunidad se pasó la cantidad de años de aportes de 20 a 30, a la vez que la edad mínima de jubilación se incrementó en 5 años. Ambos cambios, junto con una nueva configuración económica que promovía el trabajo precario o informal, llevaron a un nivel de cobertura jubilatoria, luego de la crisis de 2001, que era inferior al 60%. Pocos jubilados con jubilaciones de pobreza.

Más cerca en el tiempo, también encontramos el proceso de reforma de Brasil. Ya en 2017 bajo el gobierno de Michel Temer se había intentado una reforma profundamente regresiva que buscaba incrementar los años mínimos de aportes a 40 (en ese momento eran de 15 años). Por suerte Temer no logró conseguir en la Cámara de Diputados los 308 votos, entonces necesarios para impulsar la reforma. Sin embargo, en 2019 Jair Bolsonaro impulsó una nueva propuesta que incrementaba el período mínimo de contribución a 20 años a la vez que definía las edades mínimas en 62 años (mujeres) y 65 años (hombres). El proyecto que tenía por finalidad ahorrar entre 250 y 300 mil millones de dólares hasta el año 2030 logró la aprobación de la Cámara de Diputados en julio de 2019.

En este último capítulo vamos a discutir sobre las posibilidades de aplicar diferentes reformas en el sistema jubilatorio argentino. No será el foco del análisis una propuesta concreta de reformas, sino eva-

luar cuáles podrían ser los caminos que se busquen emprender de aquí en adelante. ¿Es factible obtener mayor financiamiento para la seguridad social incrementando la tasa de aportes y contribuciones? ¿Tiene sentido incrementar los años mínimos de aportes para acceder a la jubilación dado el elevado nivel de informalidad al que se enfrentan los trabajadores y las trabajadoras en Argentina? ¿Es necesario incrementar la edad mínima de jubilación para adecuarla a los niveles de la región o de otros países? ¿Encuentran los adultos mayores posibilidades de insertarse o mantenerse en un empleo formal hasta llegar a la edad jubilatoria o juntar los años de aportes necesarios? ¿Es posible la incorporación de un pilar de capitalización privado voluntario?

Las respuestas a todas estas preguntas nos ayudarán a comprender cuáles son los límites que, al margen de los cálculos actuariales, la propia sociedad define frente a una eventual reforma que recorte los derechos previsionales.

11.1. ¿INCREMENTAR LA TASA DE APORTES Y CONTRIBUCIONES?

En el capítulo 5 discutimos sobre la vieja receta ortodoxa de reducir los aportes y contribuciones. Ese experimento que se hizo en la década del noventa con el objetivo de estimular el empleo y, de esta manera, incrementar la recaudación, solo se tradujo en más desempleo y mayor informalidad. La reforma tributaria de 2017 iba en un sentido similar, igualando alícuotas de contribuciones patronales e incorporando la figura de “mínimo no imponible”, que implicaba en el mediano plazo una reducción de los ingresos de la seguridad social. Ahora bien, si nos ponemos a mirar lo que sucedió en otros países en las últimas décadas nos encontramos con un curso a contramano. De

acuerdo con la Federación Internacional de Administración de Fondos de Pensiones (FIAP), entre 1995 y 2018 la principal medida que tomaron los países que cuentan con sistema de reparto en cuanto a reformas paramétricas fue el aumento de las alícuotas de aportes y contribuciones. Del total de casos analizados, 78 países las aumentaron mientras 61 redujeron la fórmula de actualización y/o determinación de las jubilaciones y 55 países aumentaron la edad jubilatoria. Si miramos la última década, entre 2009 y 2018 países de todas las regiones buscaron resolver la sostenibilidad del sistema jubilatorio a partir de un aumento en las alícuotas. Es el caso de Bulgaria (de 17,8% a 19,8% entre 2017 y 2018), Canadá (de 0,3% a 2% entre 2019 y 2023 en Quebec), Costa Rica (de 9,16% a 10,16% desde 2018), Francia (de 15,15% a 15,75% entre 2014 y 2017), Islandia (de 10% a 11,5% desde 2018), Marruecos (de 5% a 7% desde 2019), Noruega (de 26,6% a 27,8% desde 2011), Polonia (de 18,22% a 24,6% entre 2011 a 2014), Portugal (de 11% a 11,2% desde 2014) y Rusia (de 20% a 30% entre 2011 y 2014), solo por mencionar algunos ejemplos.⁴

Parece quedar claro entonces que la tendencia de la mayoría de los países es la de incrementar los aportes y contribuciones, antes que reducirlos. De acuerdo con FIAP (2018), solo Vietnam (2016), Alemania (2016) y Lituania (2016) aplicaron reformas en el sentido contrario, en todos los casos incrementando o aplicando un “mínimo no imponible” sobre los aportes y contribuciones.

4. Se hace referencia solo al componente que incrementa la alícuota, lo que no implica que las tasas que se mencionan correspondan al agregado de aportes y contribuciones, salvo los casos de Noruega, Polonia y Rusia.

11.2. ¿INCREMENTAR LOS AÑOS DE APORTES?

Desde mediados del siglo pasado, el sistema de seguridad social se conformó a través de un conjunto de programas de carácter eminentemente contributivo. Durante muchas décadas fue funcional a una economía que se encontraba cercana al pleno empleo y con muy bajos niveles de informalidad. Esta estructura del mercado de trabajo aseguraba una amplia cobertura en el acceso a los beneficios previsionales ya que la mayoría de los trabajadores podía acumular con relativa facilidad la cantidad mínima de años de aportes para poder jubilarse. Pero ese mundo sin alto desempleo ni informalidad iba a llegar a su fin a mediados de la década del setenta.

A partir de la última dictadura militar, y con mayor énfasis durante la década del noventa, se comenzó a observar un incremento en la informalidad y en la duración de los episodios de desempleo. Mientras el segundo de estos fenómenos se redujo de forma significativa tras la salida de la convertibilidad, la informalidad se mantuvo como una deuda pendiente. Hoy Argentina no es una excepción a la realidad regional en la que solo el 53% de los trabajadores cuenta con un trabajo formal registrado (Altamirano Montoya et al, 2018).

Comenzó a ser evidente la dificultad por lograr los requisitos mínimos para jubilarse en el sistema tradicional o contributivo. De allí la tendencia a una caída en la proporción de adultos mayores cubiertos por el sistema jubilatorio hacia finales de la década del noventa, tendencia que recién se pudo revertir con el Plan de Inclusión Previsional y las sucesivas moratorias que otorgó el kirchnerismo.

A partir de 2005 el incremento en beneficiarios de pensiones no contributivas y las diversas moratorias lograron contrarrestar el proceso

de caída en la cobertura pasiva. Por estos años comenzaba a abrirse el debate acerca de la necesidad de buscar complementos al sistema jubilatorio tradicional, el cual se basaba en un pilar contributivo que ya poco tenía que ver con las trayectorias laborales de una proporción significativa de la población. La precariedad y la informalidad habían llegado para quedarse.

¿Por qué hacemos este repaso? Porque estos temas desde hace más de tres décadas se transformaron en problemas estructurales del mercado de trabajo. Y hoy la informalidad es un rasgo que, con grados diversos, ha penetrado en todos los sectores de la economía. Teniendo entonces esto en cuenta, ¿cuáles podrían ser las consecuencias de incrementar la cantidad mínima de años de aportes?

Para poder responder a esta pregunta estimaremos cuántos años de aportes pueden acumular diferentes tipos de trabajadores en Argentina. Por medio de una estimación econométrica es posible proyectar la cantidad de años de aportes de las generaciones actuales. Entendiendo que el ciclo económico puede generar una mayor o menor tendencia a la creación de puestos formales e informales, vamos a tener en cuenta diferentes años de la historia reciente con el fin de captar estos cambios de ciclo.

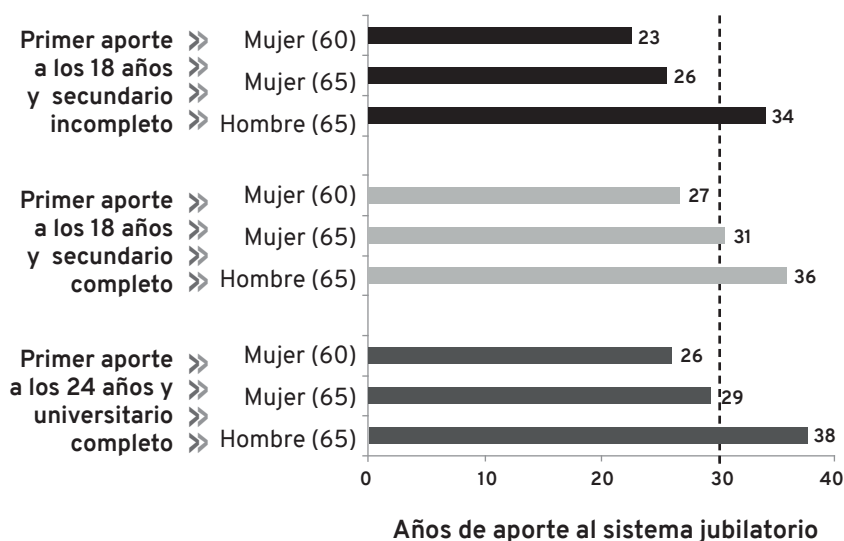
Contamos con diferentes episodios de referencia que se caracterizan por situaciones de recesión (1998, 2002 y 2014), recuperación tras un episodio contractivo (1995, 2010 y 2017) y crecimiento (2016). Tomando estos siete momentos de la historia argentina, podemos evaluar, para diferentes perfiles de trabajadores y trabajadoras, cuántos años de aportes pueden acumular a lo largo de su vida.⁵

5. Para mayor detalle de la metodología utilizada puede consultarse Balasini (2016b).

De esta estimación surge como primer mensaje una evidente brecha de género. Sin importar el nivel educativo, ninguno de los perfiles de mujeres que se analizan (con secundario incompleto, secundario completo o universitario completo) logran acumular los 30 años de aportes al momento de cumplir 60 años, que es la edad mínima para jubilarse. Alguien podría decir que esta diferencia de género se debe a que se evalúa a hombres y mujeres de acuerdo con la edad mínima establecida por la normativa actual (65 y 60 años respectivamente). Por lo tanto, es esperable que exista una diferencia en los aportes acumulados por el hecho de sumar 5 años adicionales en el caso de los hombres.

Para ver si este punto es el que explica una diferencia tan notable presentamos también la cantidad de aportes que podrían acumular las mujeres hasta los 65 años. No se está analizando la posibilidad, ni mucho menos la necesidad, de equiparar la edad jubilatoria de hombres y mujeres. Lo que queremos conocer es cuán relevante resulta la brecha de género en el acceso a la jubilación contributiva para entender los límites que el mercado de trabajo impone ante la posibilidad de incrementar los años de aportes.

Figura 31. Una clara brecha de género en el acceso a la jubilación
Cantidad de años de aporte de diferentes perfiles de trabajadores



Nota: se presupone que en ningún caso se atraviesa un período de desempleo, sino que se transita entre puestos formales e informales.

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares Puntual (ondas octubre de 1995, 1998 y 2002) y Encuesta Permanente de Hogares Continua (ondas tercer trimestre de 2006, 2010, 2014 y 2017).

Podemos notar que, si evaluamos a hombres y mujeres a los 65 años, la brecha sigue siendo relevante. Un trabajador que no llegó a terminar el secundario logra acumular 8 años más de aportes que una trabajadora con el mismo nivel educativo. El primero acumularía, en

una “hipótesis optimista”, 34 años de aportes si comienza a trabajar a los 18.⁶ La segunda solo 26 años. Por cuatro años, ella no podría jubilarse por el sistema contributivo.

Si en cambio pensamos en un trabajador y una trabajadora que terminaron el secundario pero no ingresaron a la universidad y comenzaron a trabajar a los 18 años, alternando entre trabajos formales e informales, la diferencia en años de aportes acumulados es de 5: un hombre acumula 36 años y una mujer 31. En este caso ambos lograrían jubilarse, aunque la mujer por un margen bastante acotado.

Por último, si en ambos casos se recibieron con un título universitario, pero recién a partir de ahí comenzaron a trabajar (supongamos a los 24 años), el diferencial de aportes también es de 8 años. En este tercer caso el trabajador podría acumular 38 años, pero la trabajadora solo reuniría 29. Por un año no se podría jubilar.

Recordemos que en este caso estamos “forzando” a las mujeres a trabajar hasta los 65 años. Y vemos que aun así muchas no lograrían acumular los 30 años de aportes. ¿La solución es que las trabajadoras se jubilen a los 70 años? No parece ser por ahí...

El sistema previsional contributivo en Argentina tiene hoy en día una tendencia estructural a otorgar jubilaciones a pocos trabajadores y a prácticamente ninguna trabajadora. Con las moratorias previsionales que otorgó el kirchnerismo verificamos este problema: el 78% de los nuevos titulares de derecho eran mujeres (ANSES, 2011).

6. Dado que la estimación se basa en un modelo predictivo de formalidad, las estimaciones presuponen en todos los casos que trabajadores y trabajadoras no atraviesan en ningún momento un período de desempleo. Es por esta razón que todas las estimaciones que acá presentamos constituyen un “escenario optimista”.

La magnitud que tiene el trabajo no remunerado, junto con la elevada participación de mujeres en esas actividades, nos lleva a reflexionar acerca de si es razonable resolver este problema estructural por la “vía contributiva”. Solo por mencionar el ejemplo quizá más representativo, el trabajo de las amas de casa no realiza aportes por no ser remunerado, entonces el derecho a una jubilación para ellas no podría resolverse desde la lógica de un sistema jubilatorio contributivo.⁷

La masiva incorporación de mujeres al mercado laboral, junto con los cambios en la composición de los hogares en las últimas décadas, no fueron acompañados por transformaciones relevantes en la participación de los varones en las tareas domésticas y de cuidado. De acuerdo con la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo del INDEC (2014), diariamente las mujeres dedican casi el doble de horas (6,4) que los varones (3,4) a este tipo de tareas. Este diferencial se mantiene aun cuando hombres y mujeres se encuentran participando activamente en el mercado laboral, y la mayor brecha se verifica en el tiempo dedicado al cuidado de personas (Calero, Dellavalle y Zanino, 2015).

Muchos países se han enfrentado a las consecuencias de la discriminación de género en el sistema previsional. Es interesante por ejemplo el caso de Uruguay, que en 2008 redujo los años de aportes de 35 a 30 años y otorgó la posibilidad para las trabajadoras de reducir o “condonar” un año adicional por cada hijo. Bolivia avanzó en 2010 en un camino similar. Si bien esta no parece ser una solución que re-

7. Un reparto más equitativo de estas actividades entre hombres y mujeres sin duda ayudaría al menos a mitigar parte de este problema, pero sin duda hacen falta políticas públicas para encontrar una solución que alcance a los trabajadores de empleos no remunerados.

suelva el problema de fondo, es cierto que lo atenúa. Sin duda, estos caminos nos sirven para entender que existen alternativas a la vieja receta ortodoxa de “nivelar para abajo” restringiendo derechos.

11.3. ¿INCREMENTAR LA EDAD DE JUBILACIÓN?

¿A los 65 años estamos aún en un buen estado psicofísico para poder continuar trabajando? ¿La única manera de resolver el problema del “envejecimiento poblacional” es haciendo que las personas se jubilen cada vez a mayor edad? Estos son quizá los puntos más controversiales y debatidos tanto en Argentina como en otros países que recientemente han encarado reformas en este sentido.

De acuerdo con FIAP (2018), entre 1995 y 2018 hubo 55 países que aumentaron la edad de jubilación. Ahora, si miramos los últimos diez años, vemos que 33 países fueron los que eligieron este camino para resolver el problema de sostenibilidad del sistema previsional. El debate sobre la edad jubilatoria se exacerbó a partir de la crisis financiera internacional, la cual derivó en una crisis fiscal en Europa que condujo a la revisión de los sistemas de pensiones como forma de solucionar los déficits crónicos del sector público.

En este contexto, a comienzos de 2019 el FMI publicó un documento en el que realizaba proyecciones de los sistemas jubilatorios a 2050 y proponía que se debía impulsar incrementos de la edad jubilatoria para llevar el promedio mundial de los 63 a los 68 años. Este aumento de 5 años en la edad jubilatoria se fundamentaba, según el Fondo, en el hecho de que para ese momento la expectativa de vida se iba a ampliar en 3 años (FMI, 2019).

La primera de las preguntas que planteamos encierra una trampa. ¿El problema de los trabajadores y trabajadoras a los 65 o 60 años es su “deseo” y/o capacidad de trabajar? ¿No existe otro factor que limita su participación en el mercado laboral y que es externo a ese “deseo” o capacidad? Reformulemos la pregunta: ¿a los empresarios les da lo mismo contratar a una persona mayor de 60 años que a alguien de 25, 30 o 40 años? ¿No ocurre lo mismo al momento de despedir a alguien o proponerle un programa de retiro voluntario? Bueno, pareciera más realista al menos suponer que la decisión de continuar trabajando o buscando empleo no depende solo del trabajador o la trabajadora, sino que una cuota muy significativa corre a cuenta de las patronales.

Quizá más relevante que si una persona está en condiciones de trabajar a esa edad es si el mercado de trabajo argentino tiene la capacidad de incorporar y/o mantener dentro del empleo formal a los mayores de 60 años. Porque, si no tenemos eso en cuenta, lo que terminaremos haciendo es abandonar a aquellas personas a un largo peregrinaje por el desierto del desempleo o la informalidad hasta cumplir los 68, 70 o la edad que se defina.

Es cierto que en los últimos años muchos países han emprendido un aumento en la edad jubilatoria. Pero también es cierto que corresponde a países con poblaciones mucho más envejecidas que la argentina y que en la gran mayoría de esos casos se programó un incremento progresivo a mediano plazo. Al comienzo del capítulo mencionamos varios ejemplos, como el de España (aumento de 2 años entre 2013 y 2027), Italia (casi 4 años entre 2016 y 2050) y Holanda (2 años entre 2016 y 2021). Según FIAP (2018), entre 1995 y 2018 hubo 55 países

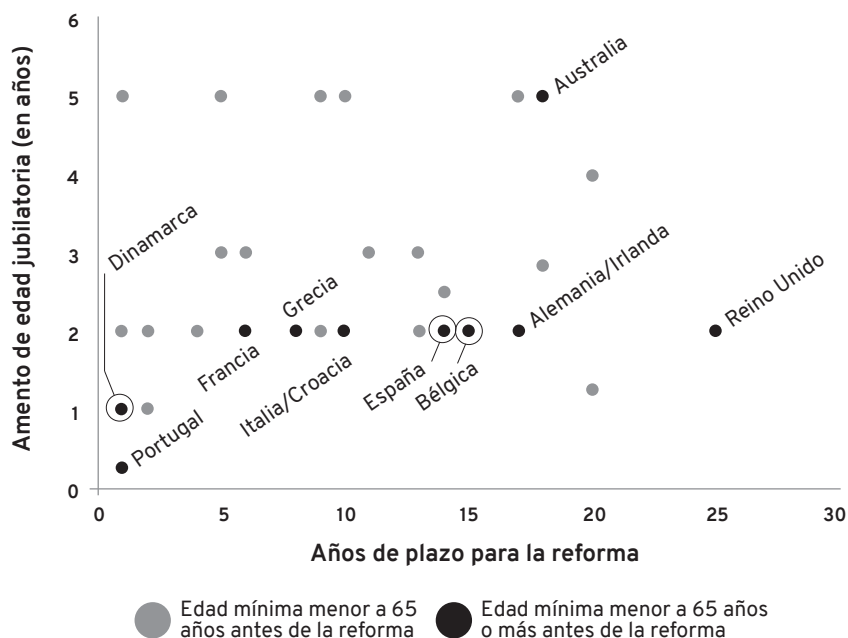
que aumentaron la edad de retiro; solo en los últimos 10 años de esa ventana temporal se registraron 37 casos.

La mayoría de los aumentos en la edad que se impulsaron en estos últimos años fueron mediante una reforma progresiva, en general con un incremento de 2 años en un lapso prolongado. Este patrón se produce particularmente en los países que tenían una edad jubilatoria de entre 65 y 67 años, que excepto Australia corresponden todos a casos europeos.⁸

Pasando en limpio, advertimos que los únicos países que están incrementando la edad jubilatoria por encima de los 65 años son aquellos que cuentan con una población muy envejecida. En ninguno de los casos encontramos un perfil demográfico similar al argentino. A su vez, aun en estas reformas el incremento promedio es de 2 años a aplicar en un período de tiempo de 10 años aproximadamente.

8. El caso australiano es el más llamativo. Se aplicó un incremento de 5 años (de 65 a 70) a implementar entre 2017-2035 para los nacidos luego del 1° de julio de 1958. En relación con los otros casos que ya tenían una edad jubilatoria elevada, la reforma aplica un aumento considerable, aunque a ser implementado en un período de tiempo relativamente largo.

Figura 32. Los países que aumentaron la edad jubilatoria
*En cantidad de años de aumento y plazo
 de implementación de la reforma*

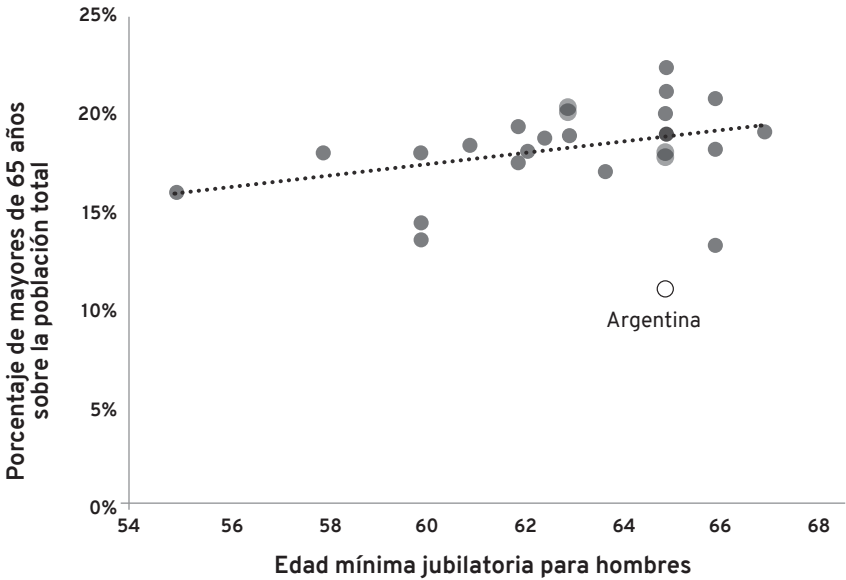


Fuente: elaboración propia en base a datos de la FIAP (2018).

Existen múltiples dimensiones a considerar antes de pensar en un aumento en la edad jubilatoria. Aun en el caso de que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en un buen estado psicofísico luego de los 65 o 60 años, nos debemos preguntar por otros factores igual de relevantes. ¿Cuál es la participación de los adultos mayores

en el mercado de trabajo? ¿Tienen posibilidades reales de insertarse y/o mantenerse en un empleo formal? ¿Nuestra sociedad tiene un perfil demográfico igual de envejecido que el de los países europeos? Para tener una mirada un poco más completa de esta última pregunta, podemos comparar los países de acuerdo con la edad mínima de jubilación y la proporción de adultos mayores. Podríamos pensar que un país con una elevada porción de la población mayor de edad podría encontrarse en un problema de sostenibilidad de su sistema previsional que lo lleve a un aumento de la edad mínima de jubilación. ¿Tiene la Argentina una proporción de adultos mayores similar a la europea? No. Nuestra proporción de adultos mayores es mucho menor. De hecho, muchos de estos países tienen una edad jubilatoria menor que la nuestra, aun contando con una proporción de adultos mayores mucho mayor. Parece quedar claro que existen más razones para disminuir que para elevar la edad jubilatoria en Argentina.

Figura 33. Argentina vs. Europa: una población mucho menos envejecida que la europea
Edad mínima de jubilación y tasa de envejecimiento



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de las Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

11.4. ¿REDUCIR LOS HABERES?

Más allá de aumentar la edad jubilatoria o la cantidad mínima de años de aportes, otro de los caminos que varios países han optado para aliviar los problemas de sostenibilidad del sistema jubilatorio es la pauta de actualización de los haberes o la determinación del haber inicial.

Como vimos en el capítulo 9, el macrismo avanzó en este sentido a fines de 2017 con la revisión de la fórmula de movilidad jubilatoria. También podemos recordar que en el capítulo 4 vimos cómo en la “Reparación Histórica” se modificó el criterio de actualización de los haberes pasados, medida que abrió la puerta al caso Blanco, que fue revisado por la Corte Suprema a finales de 2018.

Está claro que este fue uno de los puntos sobre los que el macrismo intentó avanzar de forma más decidida. Para dar paso a estas reformas paramétricas el gobierno contó con el apoyo explícito del FMI, que ya en su primera revisión a finales de 2016 promovía una modificación de la fórmula de movilidad.⁹

En el contexto internacional, otros países también emprendieron este camino. En la revisión que se hace en FIAP (2018), entre 1995 y 2018 se encontraron 61 casos de países que ajustaron la fórmula de los beneficios. Si miramos los últimos 10 años de esa ventana temporal los casos se reducen a 33.

A diferencia de los aumentos de años de aportes o de la edad mínima de jubilación, las reformas paramétricas orientadas a modificar el criterio de actualización de las jubilaciones tienen impacto sobre todos los jubilados y jubiladas, y no solo sobre los ingresos. Esto implica naturalmente un mayor efecto en el corto plazo sobre la sostenibilidad del sistema previsional, ya que en el caso de pasar a un criterio menos generoso de actualización se produce un ahorro sobre todos los adultos mayores y no solo sobre los nuevos jubilados y jubiladas.

9. En el capítulo 10 mencionamos que en la primera revisión del artículo IV el FMI planteaba reducir a 1,1 el coeficiente de la determinación del haber que multiplicaba cada año de aportes, que en ese entonces era de 1,5.

Los criterios para este tipo de reformas que se vienen aplicando en la última década son diversos. Ecuador en 2015 y Australia en 2017 pasaron a actualizar las jubilaciones solo por inflación; mientras que Noruega en 2011 y el Reino Unido en 2016 optaron por tomar a los salarios para el criterio de actualización. Por otro lado, otros países eligieron una combinación de salarios e inflación (Rumania, 2010; República Checa, 2012; Japón, 2016, y Grecia, 2014), o de salarios y crecimiento económico (Hungría, 2009). Por último, en otros casos, la reforma se aplicó en base a la determinación del haber inicial (Ucrania, 2013; Eslovenia, 2013, y Portugal, 2014).

El punto central que debemos tener en cuenta cuando se piensa en estas reformas es en qué medida la regla de actualización garantiza mantener un determinado nivel de consumos para los adultos mayores. Si recordamos por un momento el trilema de la Seguridad Social, vemos con claridad cómo en estos casos se intenta resolver el vértice de la sostenibilidad financiera con el de la intensidad de las prestaciones. El riesgo de concentrarse solo sobre esta estrategia, sin pensar por ejemplo en incrementar los ingresos que financian las jubilaciones, puede llevarnos a un nivel de haberes que no puedan garantizar la subsistencia de nuestros adultos mayores.

11.5. ¿INCORPORAR UN PILAR DE CAPITALIZACIÓN VOLUNTARIO?

Desde mediados de 2016 una de las pocas propuestas del oficialismo en el Consejo de Sustentabilidad Previsional fue la implementación de un pilar privado de capitalización. Para que esta propuesta pase el filtro de la oposición, y de una buena parte de la sociedad, el adjetivo clave ha sido “*voluntario*”. Un pilar privado voluntario se presentó

como una buena alternativa para ofrecer a determinados segmentos de altos ingresos la posibilidad de optar por un fondo de capitalización individual por fuera del sistema de reparto.

Esta idea carecía de novedad pues ya había estado vigente durante la década del noventa con las AFJP. En aquel entonces el gobierno menemista había promovido la posibilidad de destinar de forma voluntaria un “extra” para un régimen de capitalización privado. De acuerdo con Arceo, González, Mendizábal y Basualdo (2010), el gobierno suponía que esta opción implicaba un incentivo a la afiliación voluntaria, al garantizar a sus aportantes que sus fondos individuales quedarían lejos de la administración del Estado. Lo cierto es que esta opción no tuvo relevancia en la práctica. Entre 1995 y 2006 la proporción de aportes voluntarios sobre la recaudación total no superó el 1%, representando en 2006 solo el 0,4% (Arceo et al, 2010).

¿Es entonces una preocupación relevante? La clave está en cómo se podría reglamentar un pilar voluntario. A mediados de 2019 circuló por la prensa que el macrismo estaba terminando de definir una normativa para permitir la llegada de Fondos Comunes de Inversión de Retiro (FCIR).¹⁰ El funcionamiento de estos fondos había sido aprobado un año antes mediante la Ley N° 27440 de Financiamiento Productivo. Lo que la Comisión Nacional de Valores (CNV) estaba definiendo en 2019 era la “letra chica” que establecería las reglas de juego para aquellos fondos. En resumidas cuentas, se impulsaban incentivos impositivos y la promesa de bajas comisiones para abrir el apetito de trabajadores

10. <https://www.iprofesional.com/finanzas/292928-ahorro-afjp-cnv-Nuevos-fondos-de-retiro-se-deduciran-de-Ganancias-y-tendran-comisiones-bajas>

de altos ingresos.¹¹ La zanahoria no era otra más que la posibilidad de deducir del impuesto a las ganancias el aporte voluntario a los fondos. Concretamente, a comienzos de 2019 el Ministerio de Hacienda dispuso que se iba a poder deducir hasta \$12.000 en 2019, \$18.000 en 2020 y \$24.000 en 2024 por lo aportado a los FCIR.

En principio, la opción de fondos de retiro voluntarios para trabajadores de altos ingresos pareciera no tener impacto alguno sobre la seguridad social, habida cuenta de la experiencia de la década del noventa que acabamos de referir. ¿Realmente es así? Si ponemos un poco más de atención en cómo podría reglamentarse su funcionamiento se develan algunas luces de alarma.

La principal preocupación es que estas facilidades impositivas para captar los ingresos del decil más rico de los trabajadores registrados podrían conducir a una sangría de recaudación *desde* los aportes a la seguridad social *hacia* estos fondos de capitalización. ¿De qué manera? Simplemente incorporando a la normativa una figura similar a un “pago a cuenta” que permita hacer los aportes voluntarios al fondo, pero deduciéndolos de los aportes a la seguridad social.

Esta suerte de caballo de Troya ya se había realizado durante la década de los noventa con las obras sociales. En aquel momento redundó en el desfinanciamiento de aquellas instituciones de seguridad social (reconocido por la literatura como “descreme”) al emigrar los aportes de los sueldos de mayores ingresos para dirigirse a las empresas de

11. Según declaraciones de la CEO de uno de los fondos de retiro (BNP Paribas Asset Management) “La forma de administración de estos fondos es tremendamente eficiente, con *fees* (comisiones) muy bajos. En la industria, lo que se cobra en promedio por administración de un fondo es 1,7% anual”. De este modo se buscaba contrastar con la experiencia de las AFJP donde una de las críticas era la magnitud de las comisiones que llegaron a representar un 54% de los aportes personales.

medicina prepaga. Esta estrategia de privatización encubierta lograría ir erosionando el financiamiento de la seguridad social poco a poco, evitando el debate en el plano macro acerca de la administración pública o privada. Como aquella siniestra metáfora sobre “cómo hervir un sapo vivo”, la estrategia para avanzar en una privatización *de hecho* es ir subiendo la temperatura de a poco, sin que el sapo se dé cuenta y pueda saltar antes de que sea demasiado tarde.

11.6. EL “BONO DEMOGRÁFICO”. ¿QUÉ ES Y HASTA CUÁNDO DURARÁ?

A pocos años de la Segunda Guerra Mundial un clima de prosperidad se propagó por Estados Unidos y parte de Europa. Una de las consecuencias quizá más inesperadas de esta nueva época fue una explosión de nacimientos. En las dos décadas que siguieron al final de la guerra, el repentino crecimiento de la tasa de natalidad llevó a un rejuvenecimiento de las estructuras demográficas en todos estos países.

Muchos niños y niñas y la misma cantidad de adultos mayores. Esta nueva característica de la dinámica poblacional implicaba, bajo la lógica de los sistemas contributivos, que en el futuro iba a haber muchos trabajadores por cada adulto mayor. Nadie se preocupó durante las décadas siguientes por el envejecimiento poblacional. Los denominados *baby boomers*, nacidos entre 1946 y 1964, se fueron incorporando a las clases trabajadoras a partir de la década del sesenta, iniciando los años dorados de los sistemas previsionales contributivos. Pero esta bonanza no duraría para siempre. Así como los *baby boomers* crecieron y comenzaron a trabajar, en algún momento envejecerían y se retirarían definitivamente del mercado laboral. Al comienzo del siglo XXI, esa generación comenzó a jubilarse y los sistemas pre-

visionales se enfrentaron a la otra cara de la moneda: el problema del envejecimiento poblacional.

¿Cómo sostener un sistema jubilatorio en el que año tras año se incorporan una gran cantidad de adultos mayores, a la vez que, producto de la baja tasa de natalidad, cada vez nacen menos personas? Este problema comenzó a ser muy debatido en los países desarrollados a comienzos del siglo XXI cuando el efecto *baby boomers* comenzó a revertirse. Pero en estas latitudes las perspectivas no son muy diferentes. Si bien ni en Argentina ni en otro país de la región se produjo un efecto demográfico de tal magnitud, el problema latente del envejecimiento poblacional también está presente.

Una manera de comprender la magnitud del problema y poder proyectar en qué momento comenzará a afectar la sostenibilidad de los sistemas jubilatorios es analizando el *bono demográfico*. ¿Qué significa este concepto del que algunas veces hemos escuchado hablar? Veamos, lo que tiene en cuenta esta idea es la relación entre las personas que no están en edad de trabajar (niños, niñas, adolescentes y adultos mayores) y la población activa o en edad de trabajar. Usualmente se considera para el primer grupo a los menores de 15 años y mayores de 65 años, y para el segundo grupo a los que tienen entre 16 y 64 años. La relación entre estos dos conjuntos de la población se define como la tasa de dependencia (TD), ya que evalúa cuántas personas *inactivas* o *dependientes* hay por cada *activa*.

Ahora bien, si tenemos en cuenta esta idea de TD, imaginemos cómo podría evolucionar en el caso del *baby boom*. En los primeros años debería observarse un aumento de la TD ya que, si bien la cantidad de mayores de 65 años es relativamente constante, aumenta la de meno-

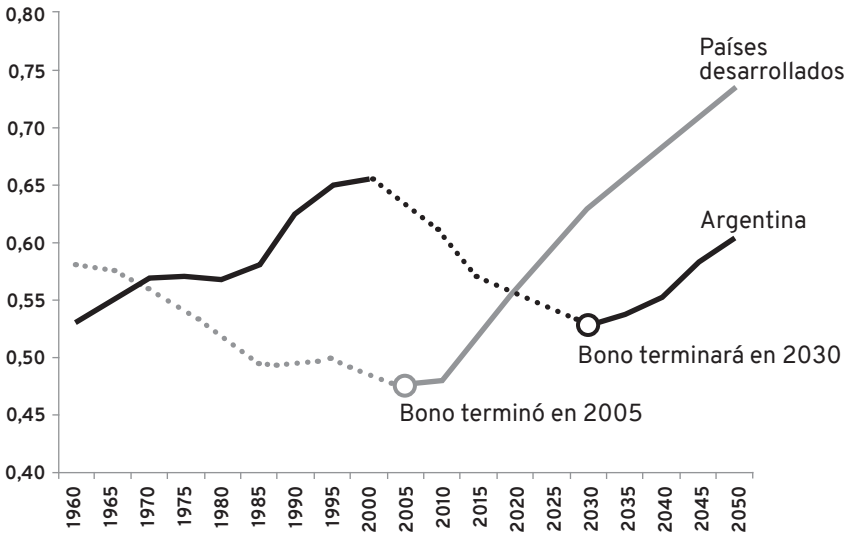
res de 15 años por la explosión de nacimientos. Esta sería la primera fase: sociedades jóvenes con altas TD infantil por elevada fecundidad. Algunos años después los menores de 15 años comienzan a ingresar al mercado laboral por lo que ahora lo que comienza a crecer es la población activa. De esta manera, la TD empieza a reducirse marcando la segunda fase de la transición demográfica: sociedades adultas, disminución de la fecundidad y una baja proporción de adultos mayores. Por último, varios años después ese segmento de la población que nació en el *baby boom* y pasó por el mercado de trabajo comienza a salir de la vida activa alcanzando la edad de jubilación. En esta tercera etapa observamos sociedades envejecidas con altas tasas de dependencia, marcadas por una mayor proporción de adultos mayores por el aumento de la longevidad, a la vez que la fecundidad se mantiene baja. Lo que se define como el *bono demográfico* es, entonces, el lapso en el que se transita por la segunda etapa, en la cual la TD tiene una tendencia a la baja.

Pero para dejarlo más claro veamos lo que realmente ocurrió en los países desarrollados a partir de 1960, y más importante aún, cómo se produjo esta dinámica en el caso argentino.

En lo que sigue se muestra la *tasa de dependencia* para los países desarrollados y Argentina. Lo que vemos como línea punteada es la segunda etapa de la transición, en la que se produce el *bono demográfico*, que en el caso de los países desarrollados transcurre entre 1960 y 2005. A partir de 2010 estos países entraron en la tercera fase del ciclo, donde cada vez comienza a ver una mayor proporción de población pasiva, que se compone menos de niños y niñas y más de adultos mayores. Es en este contexto que debemos analizar los procesos de reformas que se propagaron por Europa a partir de 2010. En estos casos, principal-

mente por medio del aumento de la edad jubilatoria, se intentó aliviar el problema de sostenibilidad que produce el fin del bono demográfico.

Figura 34. ¿Cuándo terminará el bono demográfico?
*Evolución de la tasa de dependencia en Argentina
y países desarrollados entre 1960 y 2050*



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de la Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

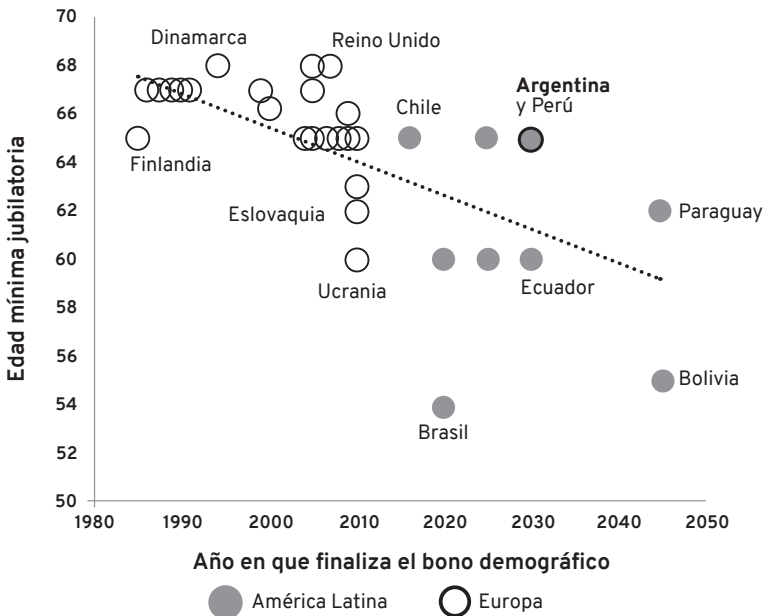
¿Pero qué sucede en Argentina mientras tanto? Lo que podemos ver es un aumento de la *tasa de dependencia* hasta finales de la década del noventa, que se puede asociar con la primera etapa de la transición demográfica: crecimiento de la población pasiva explicada por una alta tasa de natalidad.

El siglo XXI se inicia con un cambio de tendencia dando paso a la etapa intermedia de la transición. En esta etapa se desarrolla el bono demográfico. Lo que vemos en nuestro caso es que aún contamos con varios años de tendencia a la baja de la *tasa de dependencia*. Según las proyecciones de la ONU, recién hacia el 2030 comenzaremos a experimentar los problemas que desde 2005 atraviesan las sociedades europeas. Está claro entonces que hacia 2018 contamos con una población relativamente joven, por lo que no existen razones para debatir en los términos europeos sobre las jubilaciones argentinas. Entonces, ¿por qué teniendo una población más joven que la de los países desarrollados tenemos una edad jubilatoria similar y en algunos casos superior? Ahora que conocemos el bono demográfico podemos analizar hasta qué año duró o durará y cuál es la edad jubilatoria para cada país.

En primer lugar, queda claro que Europa agotó su bono demográfico antes de 2010, incluso muchos de ellos pasaron a la tercera etapa de la transición demográfica ya a finales de la década del ochenta. Esta es la principal razón de las elevadas edades jubilatorias que se observan en la mayoría de estos países, donde luego de las últimas reformas la edad mínima pasó a ubicarse por encima de los 64 años. En segundo lugar, si miramos América Latina la situación es bien diferente. En todos los casos el bono demográfico tiene varios años para agotarse. Solo en Chile finalizó en 2016, mientras que en Uruguay y Brasil lo hará en el 2020. Sin contar estos tres casos, el resto de la región verá su bono agotado luego de 2025, con casos como los de Paraguay y Bolivia con un bono que durará incluso hasta 2045. Argentina se encuentra en una situación intermedia si miramos la duración del bono demográfico en la región. A partir de 2030 entra-

remos en la tercera etapa de la transición en la que la *tasa de dependencia* comenzará a crecer por la mayor proporción de adultos mayores. Recién en ese momento enfrentaremos los desafíos del envejecimiento poblacional, los mismos que desde hace veinte o treinta años enfrentan los países desarrollados.

Figura 35. ¿Es necesario aumentar la edad jubilatoria en Argentina?
*Argentina es el país con mayor edad jubilatoria**
en relación con su bono demográfico



* Solo se considera el caso de la edad jubilatoria para hombres.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de las Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

Lo más llamativo de cruzar estas dos variables es que Argentina tiene desde 1994 una edad jubilatoria que en nada se condice con su situación demográfica. Si por ejemplo miramos la línea de tendencia punteada, para un país con un bono demográfico que dura hasta 2030, la edad jubilatoria debiera ubicarse en torno a los 62 años. Queda claro que hoy la edad mínima en Argentina es elevada, por lo que como ya dijimos existen más razones para reducirla que para elevarla.

Como vimos a lo largo de este capítulo, hoy los límites a una reforma paramétrica lucen bastante evidentes. Si pensamos en modificaciones como las que se aplicaron en 1994 (léase, aumentar los años de aportes necesarios para jubilarse o la edad mínima de jubilación), se produciría una caída estrepitosa de la proporción de adultos mayores cubiertos.

Las condiciones estructurales del mercado de trabajo argentino no dan siquiera la posibilidad de acumular 30 años de aportes para varios perfiles de trabajadores y trabajadoras. En especial, la dimensión de género debe tenerse muy presente ya que son muy pocas las mujeres que logran reunir esa cantidad de años de aportes a los 60 años, y este número no parece aumentar demasiado si los analizamos a los 65 años.¹²

Sería cínico plantear que este problema se resuelve aumentando la edad jubilatoria de las mujeres. El problema no es la edad, es la discriminación en el acceso a empleos formales. Sobre ese punto es que la política pública debe concentrarse para mejorar las posibilidades de las trabajadoras de reunir los aportes necesarios.

12. En este capítulo no evaluamos esta problemática para otros colectivos como LGB-TI por falta de información, pero buena parte de estas minorías sufren limitaciones mucho mayores que las que enfrentan las mujeres heterosexuales.

También comentamos que el aumento de la edad jubilatoria no puede justificarse desde ninguna dimensión. Argentina tiene una población relativamente joven y su bono demográfico durará varios años más. Por otro lado, la discriminación laboral también es generacional: las personas mayores tienen menos chances de conseguir o mantenerse en un empleo formal que la que tienen los jóvenes. Aún si suponemos que a los 65 años un trabajador o trabajadora está en buenas condiciones psicofísicas, el mercado de trabajo parece ya haber decidido por ellos y ellas. No es una decisión del trabajador o la trabajadora, es una decisión del empresariado.

Bajar las jubilaciones, ajustar la fórmula de actualización o la pauta con la que se determina el haber inicial, todas estas alternativas enfrentan hoy un límite social muy concreto. Las consecuencias del ajuste de la movilidad jubilatoria a fines de 2017 no son otras que una caída del poder adquisitivo de jubilados y jubiladas en 2018 que superó cómodamente los dos dígitos.

Por donde lo miremos, parece que lo más sensato para aliviar las tensiones sobre la sustentabilidad del sistema es mejorando el flujo de recursos. En el capítulo 5 fuimos reconstruyendo el camino por el que el macrismo transitó en los primeros años, aplicando pequeñas reformas que todas llevaban al mismo lugar: desfinanciar la seguridad social. En todo este tiempo el gobierno se mostró determinante en una convicción: de un pozo solo se sale cavando.

12. Final abierto



*Homero: —Bueno. No nos dieron dinero,
pero el Sr. Burns obtuvo lo que quería.
Oye, estoy confundido, ¿es un final triste o feliz?
Marge: —Es un final y basta.*

El sistema jubilatorio es el componente más importante de la seguridad social, por la cantidad de personas a quienes da cobertura y la magnitud de recursos que implica. Conformar la partida más importante del presupuesto nacional, lo que la coloca en el centro del debate cuando se impulsan programas de ajuste en las cuentas públicas, como el que el macrismo comenzó a promover al llegar al gobierno y como recurrentemente organismos internacionales de crédito e inversores externos plantean como la solución final al “desequilibrio fiscal”. Pero, a la par de su relevancia presupuestaria, el sistema jubilatorio tiene efectos redistributivos muy importantes. Efectos que se dan tanto entre generaciones (trabajadores y jubilados) como dentro de una misma generación (adultos mayores), y que son el resultado de

los acuerdos distributivos a los que llega una sociedad, consecuencia del balance de poder y, por qué no, del signo político del gobierno. Con la llegada al poder de un gobierno popular, el acuerdo distributivo tiende a tornarse más progresivo, entrando en conflicto con las clases altas y medias altas. Esto fue lo que ocurrió con la irrupción del kirchnerismo en 2003, impulsando políticas como las moratorias previsionales y la priorización del aumento de haberes para quienes cobraban la jubilación mínima, a costa del incremento en la litigiosidad de los jubilados de los estratos medios y altos. Esta última medida fue precisamente tomada teniendo en cuenta la sostenibilidad de largo plazo del sistema jubilatorio: no era posible dar aumentos de esas magnitudes a todos los jubilados sin poner en peligro el propio sistema. Al llegar el macrismo al poder en diciembre de 2015, el acuerdo distributivo que había construido y consolidado el kirchnerismo comenzó a ser erosionado. El mejor ejemplo fue la Reparación Histórica, que buscaba reformular la redistribución de las jubilaciones otorgando los mismos aumentos que había tenido la jubilación mínima entre 2003 y 2008 para el resto de los jubilados. Esto era precisamente lo que el kirchnerismo había evitado deliberadamente teniendo en cuenta la sostenibilidad financiera del sistema. Dado que no era políticamente viable quitar a los jubilados de menores haberes para darle a los de haberes más altos, lo que el macrismo resolvió fue un incremento de las jubilaciones medias y altas a costa de aumentar el déficit presupuestario. Esta política tuvo entonces dos implicancias: la primera, volver a reproducir, entre los jubilados, las desigualdades que se observan en el mercado de trabajo; la segunda, inducir un incremento en el gasto jubilatorio que lleve tarde o temprano a presionar por una reforma que garantice el tan buscado “equilibrio presupuestario”.

Entre comienzos de 2016 y finales de 2017 la política de seguridad social del macrismo se impuso a la meta fiscal. Como vimos a lo largo de nuestro recorrido, en esta primera etapa se reconfiguraron las jubilaciones en favor de los haberes medios y altos, a la vez que se impulsó una ampliación marginal de derechos, como fue el caso de la Asignación Universal por Hijo a monotributistas y, en menor medida, el experimento de la devolución de IVA a jubilados, pensionados y titulares de la AUH. Vimos que esta última medida se quedó en anuncios grandilocuentes y en el inicio de 2019 fue dada de baja. No fue la única medida que resultó ficticia, también debemos sumar la de incorporar 1 millón de hijos, hijas y adolescentes a la Asignación Familiar Contributiva, cuando en realidad ya estaban siendo beneficiados por la deducción del impuesto a las ganancias antes del cambio de gobierno. Las inconsistencias macroeconómicas resultado del propio programa de gobierno llevarían a una crisis cambiaria, una escalada inflacionaria y una profunda recesión en la segunda mitad del 2018. A partir de ese momento el eje del macrismo cambió las prioridades y todos los cañones apuntaron a la meta fiscal que ahora sería también monitoreada de cerca por el FMI. Sin embargo, previo a ese giro se habían comenzado a visualizar políticas regresivas sobre las jubilaciones. Fue el caso del cambio en la fórmula de movilidad jubilatoria a finales de 2017 que implicó un duro recorte para los adultos mayores y para los beneficiarios de asignaciones familiares. El sendero de políticas regresivas se fue consolidando con el endurecimiento de la meta fiscal y la intromisión del organismo internacional de crédito en la economía argentina. A partir de ese momento se produjo un cambio de prioridades: la seguridad social pasó a estar determinada por la meta de equilibrio fiscal.

Desde mediados de 2018 y a lo largo de 2019 se fue intentando colocar sobre la agenda pública la tesis de que el sistema previsional no era sostenible con los parámetros que contaba. Organismos internacionales, así como inversores externos comenzaron a apoyar la tesis macrista para preparar el terreno a una nueva reforma jubilatoria. Ya desde 2016 se venía cuestionando desde el gobierno la edad mínima para poder jubilarse. De hecho, con la Reparación Histórica y la implementación de la Pensión Universal para Adultos Mayores se había elevado la edad a 65 años para las mujeres, que antes podían ingresar mediante moratorias a los 60 años.

Los problemas de sostenibilidad del sistema previsional, como vimos a lo largo del libro, fueron inducidos por las propias políticas macristas. Por un lado, incrementando el nivel de gastos futuros al aumentar los haberes medios y altos con la Reparación Histórica. Pero también mediante el recorte de recursos que se destinaban al sistema, como ser la reforma en aportes y contribuciones patronales y la desafectación del impuesto a las ganancias. Ya a fines de 2015 la Corte Suprema había dado un primer paso en este sentido al fallar a favor de tres provincias para quitarle a la ANSES el 15% de la coparticipación. Antes que repensar este último punto para buscar un acuerdo con todas las provincias que no implique un desfinanciamiento de la seguridad social, el macrismo impulsó en la Reparación Histórica un cronograma de devolución al resto de las provincias. Para no empeorar aún más el equilibrio financiero del sistema, comenzó a girar desde el Tesoro Nacional transferencias a la ANSES para tapan el bache. Sin embargo, estas transferencias fueron totalmente discrecionales, dependiendo de la caja que el gobierno nacional tenía o no disponible.

Llegados a este punto se hace necesario repensar el esquema de seguridad social y sistema jubilatorio que el macrismo generó. Pero como también analizamos, no hay argumentos sólidos para promover políticas de ajuste, como ser el aumento de la edad jubilatoria, el recorte de los haberes o el aumento de los años mínimos de aportes para acceder a la jubilación. Argentina tiene actualmente una edad mínima jubilatoria que es elevada si tenemos en cuenta otros países con patrones similares de envejecimiento poblacional. A su vez, el bono demográfico que marca a partir de qué año comienza a haber más adultos mayores que personas en edad de trabajar, aún tiene más de 15 años por vencer (cuando en muchos países desarrollados con la misma edad jubilatoria mínima ya venció incluso a finales del siglo pasado). Por otro lado, la probabilidad de reunir 30 años de aportes como lo marca la actual normativa hoy es sumamente baja, por lo que incrementar ese parámetro solo llevará a que un minúsculo conjunto de adultos mayores (que a su vez son lo que tuvieron empleos de mejor calidad) logren jubilarse. Antes que reducir el gasto previsional, parece más sensato repensar el esquema de financiamiento y promover una reforma jubilatoria que, desde la determinación de los haberes iniciales, implique una mayor progresividad. Es sin duda deseable promover una reforma, pero ella debe enfocarse en los principios de universalidad, solidaridad, progresividad y sostenibilidad. Resulta muy improbable que una reforma impulsada por un gobierno conservador en lo político y liberal en lo económico como lo es el macrismo vele por estos principios básicos. A lo largo de esta historia también destacamos cómo el macrismo redefinió el “quién se queda con qué recursos” entre nación, provincias y ANSES, pero de un modo que el organismo previsional no tenía derecho a voto. El resultado obvio de esta estrategia fue el desfinancia-

miento de la seguridad social, que abrió la puerta a los recortes en el sistema jubilatorio, que comenzaron a verse a fines de 2017. Decidir el esquema de financiamiento del sector público en un sistema federal como si los adultos mayores no habitaran en ninguna provincia ni en la nación no parece ser un camino razonable. Creemos entonces sumamente necesario rediscutir la distribución de esos recursos, haciendo valer la voz y el voto de ANSES y los adultos mayores.

Pero por más que logremos redefinir el financiamiento, no será posible llegar muy lejos sin crecimiento del empleo formal. En resumidas cuentas, el modelo macroeconómico es determinante para la sostenibilidad a largo plazo del sistema previsional, y el macrismo ha dejado unos resultados más bien pobres en este sentido. En los primeros tres años de gobierno, la cantidad de asalariados registrados del sector público y privado se mantuvo estancada, incluso con una ligera reducción. En contraposición, hubo un crecimiento elevado de otras formas de registración de baja o muy baja calidad como ser el empleo en casas particulares, el monotributo y el monotributo social. Parece evidente que, aparte de las políticas de desfinanciamiento de la seguridad social, el macrismo implementó un modelo macroeconómico que fue absolutamente incapaz de generar empleo de calidad. Un cóctel que no puede sino conducir tarde o temprano a una crisis previsional.

Los tiempos que vienen suman otros desafíos a la generación de empleo formal en Argentina y la región. El avance de la tecnología comienza a volver obsoletos muchos trabajos tradicionales, planteando el debate en torno a la reconversión de puestos de trabajo y la estrategia de desarrollo más adecuada de cara a las transformaciones en las cadenas globales de valor. Pero por otro lado estos cambios tecnológicos ayudan a rediseñar el esquema de registración laboral,

potenciando la administración tributaria de la mano de la digitalización de procesos. En el futuro será más difícil evadir la registración de los trabajadores, siempre y cuando exista una política pública que se enfoque en esta estrategia. Como vemos, el debate de fondo sobre la sostenibilidad de la seguridad social se juega en varios planos: uno vinculado a las dimensiones propias del sistema (cobertura, nivel de prestaciones y financiamiento), otro definido por la política macroeconómica y sus efectos (que determina y en parte se ve determinada por el sistema previsional) y un tercero, por las tendencias de mediano y largo plazo en los mercados de trabajo locales y regionales.

Una mención aparte merece la brecha de género en el mercado de trabajo, la cual como vimos termina reflejándose en diferencias muy preocupantes en la cobertura jubilatoria de hombres y mujeres. El kirchnerismo logró mitigar en gran medida este problema con las moratorias previsionales. Es cierto que no pudieron constituirse como una solución de mediano y largo plazo, por su carácter contingente y perecedero, pero fueron el primer paso en la deconstrucción de la lógica contributiva. El macrismo ensayó un camino similar con la Pensión Universal para Adultos Mayores, pero ofreciendo un derecho devaluado (no da lugar a pensión por fallecimiento) y que llega 5 años más tarde (al extender la edad jubilatoria de 60 a 65 años para mujeres). Más allá de estas soluciones parciales, en la discusión de fondo lo que tenemos que debatir es qué acciones y políticas públicas deben impulsarse para ampliar la participación de mujeres y de quienes no se autoperceben hombres en el mercado de trabajo en general, y en el acceso a un empleo formal en particular. De lo contrario, solo estaremos profundizando las lógicas patriarcales mediante

las cuales una adulta mayor (claro, heterosexual) solo puede aspirar a verse beneficiada indirectamente de la jubilación de su esposo. Por otro lado, también planteamos la necesidad de repensar la determinación de los haberes iniciales. Desde hace muchos años acumular 30 años de aportes en un empleo asalariado formal parece ser algo parecido a ganarse la lotería. Una meta a la que solo una minoría de los trabajadores puede aspirar. Pero hoy el sistema jubilatorio se financia no solo de los aportes y contribuciones de esos asalariados registrados, sino también de los de aquellos que no reunirán los 30 años y de quienes ni siquiera pueden trabajar pero que pagan el IVA y otros impuestos que se dirigen parcialmente a la ANSES. En resumidas cuentas, la foto completa de este esquema termina siendo la de los pobres y clase media financiando las jubilaciones de parte de la clase media y alta. Este rasgo, consecuencia del anacronismo que hoy implica contar con un sistema previsional eminentemente contributivo, es característico de otros países de la región y es el que imprime los efectos regresivos que tienen la mayoría de los sistemas previsionales latinoamericanos.¹

Desafiar, repensar, deconstruir y saltar de una vez por todas los contornos del esquema contributivo de la seguridad social es la única manera de asegurar una jubilación digna para todos y todas.

En algún punto de esta historia parece que hemos olvidado que el sistema jubilatorio, como el propio sistema de seguridad social, tiene un principio básico de solidaridad con el objetivo de proteger a las

1. De acuerdo a un libro publicado por el BID a fines de 2018, este rasgo implica para el promedio de la región una transferencia de ingresos en el sistema previsional de pobres a ricos de aproximadamente USD 24.000 per cápita (Altamirano Montoya et al, 2018).

personas y familias ante un amplio conjunto de contingencias (algunas de ellas inevitables). Para garantizar este principio, el Estado debe asumir un rol vital, velando por la ampliación de la cobertura y buscando los acuerdos sociales necesarios para garantizar un nivel de prestaciones que otorgue dignidad y a la vez sea sostenible en el tiempo. La alternativa a esto es dejar a nuestros adultos mayores librados a su suerte, o en el mejor de los casos al cuidado de sus familiares como ocurría a comienzos del siglo pasado.

Entonces debemos preguntarnos quién debe tener derecho a jubilarse y con qué nivel de prestaciones. ¿No convendrá disociar en alguna medida el haber jubilatorio de la historia salarial? De esta manera se mitigaría el sesgo actual que reproduce las desigualdades salariales en los haberes jubilatorios, a la vez que se lograría redistribuir los recursos para consolidar una cobertura universal (incorporando también a quienes no pudieron realizar aportes). Al fin y al cabo, un sistema jubilatorio en economías en desarrollo debería poner el foco más en mantener un determinado nivel de consumo para la mayor cantidad de adultos mayores antes que garantizar el derecho a unos pocos jubilados reproduciendo el nivel de ingresos que tuvieron durante la etapa activa de trabajo.

La jubilación como un derecho para todos o un privilegio para algunos. Esa es la encrucijada que como sociedad debemos resolver.

Anexos



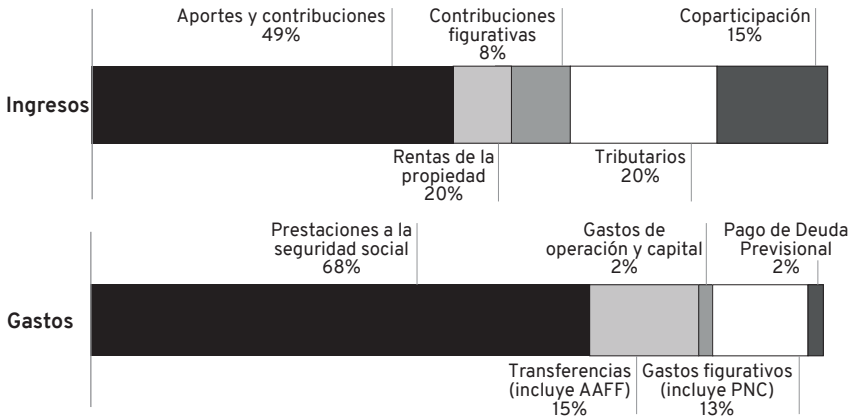
CAPÍTULO 3. FUENTES Y USOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los recursos de la ANSES se componen, principalmente, de los aportes y contribuciones que generan el trabajo registrado. Los primeros son pagados por el trabajador, ya sea en relación de dependencia, monotributo o autónomos; mientras que las segundas corresponden a quienes emplean a trabajadores en relación de dependencia. Hasta 2008 los aportes se derivaban tanto hacia el sistema de reparto como hacia las AFJP.

Por otro lado, la ANSES cuenta con recursos de rentas generales. Estos son otros recursos tributarios provenientes de la recaudación nacional que por diversas circunstancias fueron asignados como recursos del organismo.

A su vez, a partir de la eliminación de las AFJP, se incorporaron también las ganancias obtenidas de las inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Estos son los recursos propios de la ANSES, que sirven para afrontar principalmente el pago de jubilaciones y pensiones, el sistema de asignaciones familiares y los gastos que involucra el propio funcionamiento del organismo.

Figura 36. Las rentas del FGS y el 15% de la coparticipación son fuentes de ingreso importantes para la ANSES
Ingresos y gastos de la ANSES de 2015, en % del total



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a ANSES.

Por fuera de estos recursos, se encuentran las contribuciones figurativas que corresponden a transferencias que realizan otros organismos del sector público hacia el organismo previsional.

Entre las contribuciones figurativas, la ANSES contaba hasta 2015 con el 15% de la coparticipación, que las provincias habían cedido en los años noventa. A su vez, contaba con transferencias del Tesoro para afrontar gastos que gestiona la ANSES pero que administrativamente pertenecían a otro organismo. Estos últimos se denominan “gastos figurativos” y corresponden, principalmente, a las partidas destinadas al entonces Ministerio de Desarrollo Social para financiar las pensiones no contributivas.

En 2015, la Corte Suprema falló a favor de un reclamo de las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba para retirar la detracción del 15%, bajo el argumento de que dicha cesión había sido renovada unilateralmente por nación a partir de 2006 en las sucesivas leyes de presupuesto nacional.

CAPÍTULO 4. SUPUESTOS DEL MODELO DE PROYECCIÓN MACROECONÓMICA

En primer lugar, es importante resaltar que para realizar proyecciones de mediano y largo plazo no solo debemos tener en cuenta el crecimiento vegetativo de la población de adultos mayores, sino también los recursos asociados al sistema previsional y los gastos relacionados con el resto de las políticas de seguridad social que lleva adelante la ANSES.

Esto nos lleva entonces a contar con un escenario macroeconómico de mediano plazo que sirva como base para calcular el flujo de ingresos futuros del sistema de seguridad social.

Con un determinado sendero de actividad económica, inflación y mercado de trabajo, es posible proyectar los recursos tributarios vinculados a la ANSES, así como los diferentes parámetros que definían las actualizaciones semestrales de la movilidad jubilatoria (tendremos en cuenta la situación de la ley de movilidad jubilatoria vigente a mediados de 2016).

Para el análisis se tuvieron en cuenta los siguientes factores:

- Modificaciones en impuestos sobre Bienes Personales y Ganancia Mínima Presunta, con su eliminación a partir de 2019. Si bien en el recinto esta medida se anuló, la mantenemos a los fines de realizar un análisis de consistencia macro de la propuesta tal y como la presentó el macrismo.

- Incorporación de nuevas transferencias del Tesoro para compensar la pérdida por el 15% de la coparticipación bruta. Escapa al objeto de este ejercicio analizar las consecuencias de corto y mediano plazo que esta transferencia tiene sobre las cuentas del Tesoro y, simplemente, se asume como dato.
- Incorporación de un régimen no contributivo de Pensión Universal para el período 2016-2019 (se supone que no se continúa otorgando altas luego de ese período).
- Incorporación de mayores haberes para jubilados afectados por la no actualización de las jubilaciones previas a 2008 (solo en lo que respecta a los pagos por flujos futuros, pues se supone que los montos adeudados se pagan con lo recaudado por el blanqueo).
- Escenario macroeconómico de mediano plazo optimista, con crecimiento, baja inflación, bajo desempleo, caída de informalidad, crecimiento en salario real y sendero de tipo de cambio nominal parsimonioso.
- Dinámica de recursos tributarios vinculada al crecimiento económico, con tendencia a un incremento de la participación de aportes y contribuciones a la seguridad social producto de las eventuales mejoras en el mercado de trabajo.

A partir de estos elementos se realizaron dos proyecciones de ingresos y gastos de la ANSES para el período 2016-2030, con y sin el pago de sentencias.

Tal y como fue planteado por el gobierno nacional, el escenario de pago de sentencias se traduce en un incremento de 45% en el haber de 2,4 millones de jubilados, incremento que a lo largo del tiempo se ve potenciado por las actualizaciones de haberes mediante la ley de movilidad.

Para tener la estimación más favorable posible acerca del costo fiscal del proyecto, se define un escenario macroeconómico optimista para el período 2017-2030.

Crecimiento económico: luego de un escenario recesivo para 2016 (-1,5%), se supone una recuperación a partir de 2017 (3,5%) que se mantiene con un crecimiento estable para el período 2018-2030 (3,3%).

Inflación: partiendo de un salto inflacionario en 2016 (38%), se supone una importante desaceleración en 2017 (20%), con reducciones de 5 p.p. por año hasta llegar a 10% en 2019 y una dinámica de suave desaceleración entre 2020 (8%) y 2027 (4%), hasta converger a este último valor, que representa la inflación histórica de Estados Unidos más un diferencial en torno a los 2 puntos porcentuales.

Tipo de cambio: a partir de un valor promedio para 2016 de 15,5 \$/USD, se plantea un sendero similar al de la inflación para el período 2017-2030, con una ligera depreciación real en 2019-2022 y una estabilización real entre 2022-2030.

Salario real: luego de una caída de -5% durante 2016, se plantea un escenario de recuperación continua de entre 3% y 5% entre 2017-2020, para luego ir reduciéndose de 2% a 1% entre 2021-2026 y permanecer constante en los últimos 4 años de la ventana de proyección.

Mercado de trabajo: una tasa de actividad que crece paulatinamente de 45,2% en 2016 a 47% en 2030 (en buena medida, producto de la mayor participación femenina), en un contexto de un desempleo de entre 6% y 5% luego de un aumento a 7% en 2016 y una informalidad que se contrae desde un 31% en 2016 hasta alcanzar el 20% en 2030.

Recaudación tributaria: se mantiene relativamente estable en % del PIB, aunque con un ligero crecimiento pasando de 28,6% en 2016 al 30,8% en 2030. Esta dinámica se explica exclusivamente por la mejo-

ra en el mercado de trabajo, con bajo desempleo y reducción paulatina de la informalidad, de modo tal que los impuestos de la seguridad social crecen en 2 p.p. del PIB a lo largo del período.

En base a este escenario macroeconómico claramente optimista, con un mercado de trabajo que mantiene bajos niveles de desempleo y reduce sensiblemente la informalidad, los recursos de la ANSES se incrementan en % del PIB pasando, de esta manera, del 29% en 2015 a cerca del 31% en 2030. Vale destacar que, de producirse en los hechos cualquier desvío negativo respecto a este escenario base (por ejemplo, una devaluación que reactive la inflación y lleve a una recesión), el resultado de ANSES se deterioraría aún más.

Respecto de la evolución de las jubilaciones, se plantea un escenario con altas para la Pensión Universal solo para 2016-2019 y un elevado impacto en el gasto motivado por el incremento de 45% del haber medio para 2,4 millones de jubilados. Dado que no se producen nuevas altas en Pensión Universal a partir de 2020 y que los beneficiarios por el pago de sentencias son jubilados previos a 2008, ambas poblaciones tienden a perder participación en el total de jubilados en el mediano plazo.

Luego de 2019, la proporción de la población con jubilación (cobertura pasiva) comienza a caer, ya que no se otorgan nuevas pensiones a quienes no cuentan con los años de aportes requeridos por ley.

De esta manera, en el largo plazo la cobertura pasiva tiende a converger a la tasa de informalidad de largo plazo. Por lo tanto, si se plantea que la informalidad se reduzca hasta el 20% en 2030, la cobertura pasiva en caso de no otorgarse nuevas pensiones universales o moratorias debiera acercarse al 80% en el largo plazo. En

nuestras proyecciones pasamos, entonces, de una cobertura de 97% en 2015 a un 85% en 2030.

Por último, nos queda por evaluar el resto de los componentes de la seguridad social que son administrados o financiados por la ANSES. El sistema de protección social conforma un elemento central del Estado de bienestar argentino, por lo que para evaluar su sostenibilidad también deben considerarse el resto de sus políticas, que no refieren al propio sistema de jubilaciones y pensiones.

Por lo tanto, aparte de jubilaciones, hemos considerado dentro del universo de gastos que debe atender ANSES a las pensiones no contributivas, así como también el conjunto de políticas de ingresos contributivas y no contributivas: AUH, AUE, Asignaciones Familiares contributivas, PROGRESAR y Conectar Igualdad.

En el caso de las pensiones no contributivas suponemos un escenario en que la cantidad de beneficiarios crece conforme al crecimiento poblacional y el monto de beneficios lo hace a la par de la inflación. Como el componente previsional crece a un mayor ritmo producto del pago de sentencias, en nuestras proyecciones aquellas pensiones pasan de representar el 14% del gasto en 2016 al 12% en 2030.

Por otro lado, el resto de los programas antes mencionados pasarían de representar el 11% en 2016 al 8% en 2030, también como consecuencia del avance del gasto necesario para sostener las jubilaciones y pensiones. En particular, producto de la mejora en el desempleo e informalidad, se proyecta que la participación de la AUH se vaya reduciendo en el tiempo en favor del programa de asignaciones familiares contributivas.

Bibliografía



ANSES (2011). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad*. Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>

---- (2017). Fondo de Garantía de Sustentabilidad - Consejo del FGS febrero 2017.

---- (2018). Boletín mensual de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

Alonso, J. y Conde-Ruiz, J. I. (2007). *Reforma de las pensiones: la experiencia internacional*. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

Altamirano Montoya, A., Berstein, S., Bosch, M., García Huitrón, M. y Oliveri, M. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/presente-y-futuro-de-las-pensiones-en-america-latina-y-el-caribe>

Arceo, N., González, M., Mendizábal, N. y Basualdo, E. (coord.) (2009). La evolución del sistema previsional argentino. *Documento de Trabajo N° 2*. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

----- (2010). *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. Buenos Aires: Editorial Atuel.

Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo (2005). *El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: evaluación y desafíos*. (Ponencia). Seminario Internacional. Buenos Aires.

Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Educación y Organización Internacional del Trabajo (2012). Seguridad Social. En *Explora, Programa de Capacitación Multimedial. Construir Futuro con Trabajo Decente*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Educación/Organización Internacional del Trabajo.

Balasini, J. (2016a). Viejas y nuevas deudas del federalismo fiscal. *Notas de Economía N° 14*. Buenos Aires: Instituto de Trabajo y Economía, Fundación Germán Abdala.

----- (2016b). De Bismarck a Beveridge. Los límites del sistema previsional contributivo en la Argentina. *Documento de Trabajo N° 1*. Buenos Aires: Instituto de Trabajo y Economía, Fundación Germán Abdala.

Balasini, J. y Cappa, A. (2013). *Sistema Previsional Argentino. Evolución reciente, diagnóstico de la situación actual y alternativas de reforma*. (Ponencia). Jornadas de Economía Crítica. Mendoza.

- Balasini, J. y Todesca, N. (2016). *Sistemas de pensiones de Argentina y Bolivia: reformas, contrarreformas y perspectivas a futuro*. (Ponencia). II Congreso de Pensamiento Económico Latinoamericano. Cochabamba, Bolivia.
- Banco Mundial (2001). *World social protection sector strategy: From safety net to Springboard*. Washington: Banco Mundial.
- Beccaria, L. (2018). *Un análisis de la reforma laboral y de la reducción de las contribuciones patronales*. Buenos Aires: CECE.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires: Fundación OSDE / CIEPP.
- Bertranou, F. (2004). *Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina.
- Calero, A., Dellavalle, R. y Zanino, C. (2015). *Uso del tiempo y economía del cuidado. Documento de Trabajo N° 9*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Castillo, V., Rojo Brizuela, S. y Schleser, D. (2012). *El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado*. En *Macroeconomía, empleo e ingresos. Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Organización Internacional del Trabajo.
- CEPA (2017). *Los jubilados, ¿ganan o pierden? Análisis de los números de Cambiemos*. Recuperado de <https://centrocepa.com.ar/informes/64-los-jubilados-ganan-o-pierden-analisis-de-los-numeros-de-cambiemos>
- Cetrángolo, O. y Folgar, J. (2017). *Apuntes sobre el pacto fiscal entre Nación y las provincias*. Buenos Aires: CECE. Complementado con nota de

Burgo, E. (12/12/2017) Cambios en la economía. Por qué las jubilaciones quedan rezagadas con la nueva fórmula. *Clarín*.

Cichon, M., Scholz, W., Van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F. y Plamondon, P. (2004). Financing social protection. *Financial, Actuarial and Statistical Services Branch*. Ginebra: OIT.

Corte Suprema de la Nación. (11/08/2009). “Elliff, Alberto José c/ ANSeS s/ reajustes varios”.

---- (08/08/2006). “Badaro Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios”.

Cruces, G., Galiani, S. y Kidyba, S. (2010). Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes. *Labour Economics*, 17(4).

FIAP (2018). Reformas paramétricas en los programas de pensiones públicos de reparto. De 1995 a Julio 2018. Santiago de Chile: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.

FMI (2016a). Article IV Consultation—Press Release, Staff Report, and Statement by the Executive Director for Argentina. *IMF Country Report*, 16/346.

---- (2016b). Argentina. Selected Issues. *IMF Country Report*, 16/347.

---- (2017). Argentina: 2017 Article IV Consultation-Press Release, Staff Report, and Statement by the Executive Director for Argentina. *IMF Country Report*, 17/409.

---- (2018). Argentina. Request for Stand-By Arrangement-Press Release and Staff Report. *IMF Country Report*, 18/219.

---- (2019). The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World. *Staff Discussion*, Note 19/01.

- Fundación Germán Abdala (2018). *Cuadernillo de Políticas Sociales*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1DyV8zm2qFn2njnAv6rqYt6erWKTJrhn4/view>
- Hagemejer, K. (2001). *Social protection expenditure and performance reviews*. Ginebra: OIT.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2018a). *Informe a Diputados N° 110*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso>
- (2018b). *Informe a Diputados N° 112*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso>
- La Ruffa, G., Gaya, R., Carpenter, S. y Martínez, C. (2019). *Evolución y Financiamiento de la Previsión Social en Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.
- Mesa Lago, C. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077_es.pdf
- Moreno, J. M. (2007). ¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran Bismarckianas? Buenos Aires: Banco Mundial/Universidad Nacional de la Plata.
- Moury, C. y Freire, A. (2013). Austerity Policies and Politics: the case of Portugal. *Pôle Sud*, 2(39), 35-56.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018). *Escenario base para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a las condicionalidades de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional*. Buenos Aires: Editorial OIM.

- Ottone, L. (2013). Política fiscal del FMI: primera parte. En *Nota Técnica N° 75*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- (2014a). Política fiscal del DMI: segunda parte. En *Informe Económico Trimestral N° 87*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- (2014b). El FMI y las políticas fiscales en la Zona Euro. En *Nota Técnica N° 89*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Picado, G. y Durán, F. (2009). República de Bolivia: Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social. *Serie Documentos de Trabajo N° 214*. Lima: Oficina Internacional de Trabajo.
- Stiglitz, J. (2003). *La Economía del Sector Público*. Madrid: Editorial A. Bosch.



Un grupo de jubilados se agolpan en un centro cultural del barrio porteño de San Cristóbal en una fría mañana de mayo. Esperan la llegada del presidente Mauricio Macri para escuchar el anuncio oficial de la “Reparación Histórica”.

Este podría ser uno de los tantos puntos de partida de esta historia y nos sirve para entender la situación actual, y el derrotero de medidas que fue arrinconando al sistema jubilatorio para forzar su reconfiguración y dejarlo a las puertas de una nueva reforma que podría recortar derechos a los actuales y futuros jubilados.

¿Es posible entender la “Reparación Histórica” y el ajuste en la ley de movilidad jubilatoria como piezas de un mismo rompecabezas? ¿Hasta qué punto estas y otras iniciativas fueron movimientos erráticos producto de la ausencia de una política integral? ¿Cuáles son los márgenes para una nueva reforma jubilatoria? ¿Cuál era el punto de partida y por qué hizo lo que hizo el kirchnerismo? ¿Es realmente necesario aumentar la edad jubilatoria o la cantidad mínima de años de aportes en Argentina? ¿Es posible un regreso de las AFJP? Estas son solo algunas de las preguntas a las que buscamos respuesta.

A lo largo de este libro iremos recorriendo la breve, pero densa y compleja historia que el gobierno de Mauricio Macri trazó sobre la seguridad social en general y el sistema jubilatorio en particular. Sin perder rigor técnico ni desestimar la economía política en torno a estos cambios, para que cada lector pueda preguntarse en base a datos y análisis en profundidad ¿hacia dónde van las jubilaciones? El final de esta historia, por ahora, está abierto.

I+D+i

Instituto de Estudios para el
Desarrollo Productivo y la Innovación

ite

Instituto de Trabajo y Economía
Fundación Germán Abdala

