



— R E V I S T A —
**ESTUDIOS SOCIALES
CONTEMPORÁNEOS**
—
e-ISSN 2451-5965



Previsión social en Argentina: principales características de la reconfiguración neoliberal de 2017

**Social welfare in Argentina: salient
features of the 2017's neoliberal
reconfiguration**

Valeria Di Costa

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad
Nacional de Cuyo

valeradicosta@yahoo.com.ar

Enviado: 6/12/2019 - Aceptado: 4/5/2020

“Di Costa, V. (julio de 2020). Previsión social en Argentina: principales características de la reconfiguración neoliberal de 2017. En Revista de Estudios Sociales Contemporáneos N° 23, IMESC-IDEHESI/CONICET, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 133-159”



Resumen

En Argentina, la política previsional constituye un elemento clave en el debate social contemporáneo debido a que conlleva impactos directos en el bienestar de millones de adultos mayores. Por consiguiente, el diseño e implementación de cada reforma tiene consecuencias de variable intensidad para este colectivo. A partir del análisis interpretativo del marco normativo, como así también los documentos, informes y estudios especiales producidos por los organismos oficiales en la materia, este trabajo reconstruye y analiza la estrategia adoptada en este campo de política social, indagando en las principales características que la misma presenta. En particular, el artículo examina las transformaciones acaecidas en el sistema de jubilaciones y pensiones a fines de 2017, en el marco de la sanción de la Ley N° 27426, la cual introduce una modificación de la fórmula de movilidad de los haberes previsionales. El análisis se realiza a partir de diferenciar entre cobertura vertical y horizontal, dado que éstas constituyen dos dimensiones centrales de desempeño del sistema previsional argentino, a los efectos de brindar protección a los adultos mayores.

Palabras claves: política previsional, adultos mayores, cobertura

Abstract

In Argentina, welfare policy represents a key component within contemporary social debate since it entails direct repercussions on the wellbeing of millions of elderly people. Thus, the design and implementation of each reform has effects of varying intensity for this group. Based on an interpretative analysis of the normative framework as well as documents, reports and special studies produced by official organizations specialized in the field, the present article reconstructs and analyses the strategy adopted in this field of social policy, investigating the main features it presents. In particular, this paper examines the changes undergone in the retirement system and pensions by the end of 2017, in the context of the sanction of the law N° 27426 which introduces a change of the mobility formula of the welfare income. The analysis is carried out by drawing a distinction between vertical and horizontal coverage since they represent two main dimensions of the performance of the Argentine welfare system which provides protection to the elderly.

Keywords: pension policy, elderly people, coverage

“La propiedad social ha rehabilitado a la "clase no propietaria" condenada a la inseguridad social permanente, procurándole el mínimo de recursos, de oportunidades y de derechos necesarios para poder constituir, a falta de una sociedad de iguales, una "sociedad de semejantes"(Castel 2004:47).

1. Introducción¹

En el período de la posconvertibilidad, a partir del 2002 en adelante, Argentina evidenció un retroceso en los niveles de desigualdad social. Tal retroceso se explica, principalmente, por la recomposición del mercado de trabajo y la apuesta por la formalización del empleo, como así también, por la implementación de políticas sociales cuya pauta de redistribución de recursos fue progresiva.

La estrategia oficial planteó políticas laborales como un instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión social y, en este sentido, se constituyó inicialmente en el principal mecanismo articulador de la política social. A partir de esta lógica se buscó colocar al incremento del empleo formal como el eje de la integración social (Alonso y Di Costa, 2012). Al interior de este período, el cuestionamiento de la concepción neoliberal se advertía en la forma de concebir la previsión social, la cual se distanció de una lógica puramente privada e individual. Tal proceso de significativas transformaciones en el sistema previsional argentino se ha denominado “contra-reforma” (Danani y Hintze, 2011).

Mientras que, a posterior del año 2015, asistimos a un momento histórico caracterizado por algunas diferenciaciones con la etapa anterior (2003-2015) diferencias que se evidencian en un desempeño preocupante de los principales indicadores sociales.

A partir del año 2015 el sistema previsional refleja también una orientación distinta. Por ello, este trabajo se propone reconstruir y analizar la trayectoria de este campo de política social que siguió la Argentina en el período bajo estudio. En particular, examina la reforma producida al interior del sistema de jubilaciones y pensiones en diciembre de 2017.

El sistema previsional no puede analizarse en forma aislada, es decir, separado del contexto social en el cual se inserta. En especial, debe considerarse que, a fines de 2019, asistimos a la Declaración de la Emergencia Alimentaria Nacional². Este contexto donde opera el sistema de jubilaciones y pensiones argentino nos habla, en gran medida, del estado de vulnerabilidad de los adultos mayores.

A este respecto, es fundamental recordar que la Corte Suprema de Justicia de la

¹ Agradezco a los evaluadores anónimos que brindaron generosamente sugerencias y comentarios que permitieron precisar este trabajo.

² La Ley 27519, sancionada en septiembre de 2019, prorroga hasta el 31 de diciembre del año 2022 la Emergencia Alimentaria Nacional, dispuesta por el Decreto del Poder Ejecutivo nacional 108/2002.

Nación ha asumido una consideración particularmente cuidadosa de los derechos en materia de previsión social, asimilando los beneficios previsionales al derecho alimentario, y enfatizando que tienden a la cobertura de los riesgos de subsistencia y ancianidad, que se hacen manifiestos en los momentos de la vida en que la ayuda es más necesaria (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2009:88). En este sentido, siguiendo a Castel (2004:62) “para aquellos que no disponen de otros “capitales” –no solamente económicos sino también culturales y sociales-, *las protecciones son colectivas o no son*”.³

A partir de lo señalado anteriormente, es necesario advertir la situación por la que atraviesan los adultos mayores, en especial, los que no acceden aún al sistema y, por lo tanto, se encuentran en un estado de desprotección social.

Sobre la base de lo expuesto en los párrafos precedentes, el objetivo del presente trabajo es examinar la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones procesada a fines de 2017, en el marco de la sanción de la Ley N° 27426, la cual introdujo un cambio en la fórmula de movilidad de los haberes previsionales. Dicho examen se realiza a partir de la diferenciación entre cobertura vertical y horizontal, dado que éstas constituyen dos dimensiones centrales de desempeño del sistema previsional argentino. En términos de cobertura vertical, el trabajo mostrará la afectación de los haberes jubilatorios, debido a una menor cuantía de los mismos y, en términos de cobertura horizontal, se evidenciarán las restricciones de acceso al sistema.

Este artículo se estructura en tres secciones. La primera sección presenta algunas conceptualizaciones y profundiza el análisis de las principales características que presenta la reforma neoliberal de fines de 2017, a partir de la sanción de la Ley N° 27426. La segunda sección indaga en torno a la cobertura vertical (intensidad del haber) dado que la misma se ve afectada por esta reforma. La tercera sección se focaliza analíticamente en lo que respecta a la cobertura horizontal en adultos mayores. Para ello, esta sección se subdivide en tres partes, a saber: a) el Plan de Inclusión previsional (moratoria) en su primera etapa de implementación, b) la creación de la Pensión universal de adulto mayor (PUAM) y c) la fase vigente del Plan de Inclusión previsional, identificando aquí algunas restricciones asociadas. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones.

2. Principales características de la reforma previsional de 2017

La seguridad social tiene por objetivo brindar protección, para lo cual establece una trilogía legal ante la ocurrencia de tres riesgos sociales: vejez, invalidez y muerte. Una conceptualización de seguridad social ampliamente difundida la define como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionaría la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte (OIT, 2001:9).

Sobre la base de esta definición, debemos tener en cuenta el papel particularmente

³ Cursiva del autor

importante que desempeña el sistema previsional al interior del complejo institucional de la seguridad social. Por ello, de acuerdo con Danani y Grassi, se entiende al sistema de previsión como aquel que de alguna manera es capaz de “condensar” la orientación que caracteriza a cada etapa histórica en torno a distintos aspectos de la vida social. Así, el sistema previsional “ha mostrado de modo privilegiado el papel activo de la política de Estado en la definición y realización de las vidas de las personas” (2008:262). El trabajo precitado examinó un período de la Argentina que se abre a partir del año 2003 en adelante, en especial las transformaciones acaecidas en el sistema previsional en esa etapa histórica.

Una diferenciación conceptual que realiza la literatura especializada, es la distinción entre cobertura horizontal (o extensión) de cobertura vertical. Para el caso bajo estudio, ambas refieren al mismo colectivo: los adultos mayores.

La cobertura horizontal hace referencia a la cantidad de personas cubiertas por el sistema (Bertranou *et al.*, 2011). Mientras que la cobertura vertical refiere a la adecuación o intensidad de la prestación otorgada (Bertranou, 2010). “La intensidad de la cobertura [...] hace entonces referencia al nivel de los beneficios y a la capacidad de quienes los reciben de mantener un estándar de consumo considerado suficiente” (Bertranou *et al.*, 2011:115).

Por su parte, otra diferenciación que a los fines de este estudio es necesario señalar es entre reformas previsionales estructurales y paramétricas. De acuerdo con Mesa Lago (2002) las reformas estructurales modifican radicalmente el sistema público, ya sea substituyéndolo completamente por uno privado o introduciendo un componente privado en adición al público, o bien, creando un sistema privado que compita con el público. Mientras que las reformas de tipo paramétricas suponen la modificación de algún parámetro del sistema, por ejemplo, incrementando la edad de retiro o haciendo más estricta la fórmula de calcular el haber inicial. En virtud de esta diferenciación, cabe sumar entre las reformas de los parámetros del sistema, la modificación del mecanismo de actualización del haber, tal como se analizará en este trabajo.

La reforma bajo la Ley N° 27426, sancionada en diciembre de 2017, modifica tres parámetros del sistema, de variable intensidad, a saber: la edad jubilatoria (aumento opcional), la tasa de sustitución para los haberes mínimos, y la modificación de la fórmula de movilidad.

La primera de las medidas eleva de modo opcional la edad jubilatoria a 70 años para los trabajadores del sector privado, de manera tal que la facultad del empleador de intimar al trabajador a jubilarse sólo pueda ejercerse a partir de los 70 años de edad, y no antes.

La segunda medida establece que el haber mínimo garantizado se fijará en el 82% del salario mínimo, vital y móvil (SMVM). Este haber garantizado sólo alcanza a aquellos beneficiarios que acrediten 30 años de aportes. Ello implica un reforzamiento de la lógica contributiva, la cual excluye a un grupo poblacional significativamente elevado, tal como los adultos mayores que ingresaron mediante el Plan de Inclusión Previsional (moratorias). Las distintas moratorias implementadas a partir del año 2005 ampliaron significativamente la cobertura previsional, incorporando adultos mayores que antes estaban excluidos. Ingresaron por esta vía más de 3 millones de personas, considerando el efecto combinado de distintos años con planes de regularización de deudas diferenciados, en virtud de un andamiaje legal variado. Por consiguiente, la

garantía del 82% sólo se aplica sobre una parte del universo de jubilados y pensionados, y no a la totalidad de los mismos.

La tercera medida que introduce la Ley N° 27426, y lo que constituye el eje vertebrador de la reforma, es la modificación de la fórmula de movilidad de los haberes previsionales. La Ley establece que 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 (RIPE) y se aplicará trimestralmente. La primera actualización en base a esta nueva pauta de movilidad se efectivizó en marzo de 2018.

Tal como se mencionó, con el cambio de fórmula se estipula que las actualizaciones se apliquen en forma trimestral. Con respecto a este punto, lo que constituye un problema es la forma de implementar dicha actualización, debido a que proviene de una base muy desfasada en el tiempo, donde los haberes de marzo de 2018 se actualizaron en función de las variaciones de los índices entre junio y setiembre del año anterior, faltando incorporar a este cálculo las variaciones correspondientes al último trimestre del año 2017. Esto implica sustraer a los jubilados tres meses de aumento que nunca serán repuestos (CIFRA, 2017:2). Cabe advertir que en torno a este aspecto ha girado la principal controversia en el debate parlamentario.

Profundizando lo antedicho, la actualización trimestral dispuesta toma un período de comparación más lejano en el tiempo que el establecido en la fórmula anterior⁴. Por consiguiente, mientras la fórmula de 2008, al momento de la actualización, tomaba el semestre que estaba alejado del periodo actual en apenas tres meses, la fórmula de 2017 realiza su actualización considerando como base del cálculo un periodo que está seis meses retrasado de la fecha en que ocurre la actualización. Con lo cual el rezago es mayor, incluso con una periodicidad menor en su implementación (UNDAV 2019:9).

Como resultado de ello, en virtud de la nueva fórmula, el incremento fue de 5,7% en los haberes de marzo de 2018 (primer aumento otorgado) mientras que el aumento hubiera sido en torno a 14,5% según las estimaciones de acuerdo con el cálculo de la ley anterior. Las estimaciones de Cetrángolo y Folgar anticipaban en diciembre de 2017 (previo a la sanción de la ley) que con el cambio de fórmula de movilidad de los haberes un jubilado promedio ganaría aproximadamente un 3% menos en todo el año 2018 (perdiendo alrededor de \$6 mil). Sobre la base de las aportaciones realizadas por estos dos economistas, expertos en finanzas públicas, la ciudadanía pudo dimensionar la pérdida de ingresos aproximados que conllevaría la reforma. Dichas estimaciones fueron las que inicialmente revelaron que la nueva fórmula previsional

4 A fines de 2008 el Congreso sancionó la Ley N° 26417 que fijó un criterio de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público. La movilidad era computada según un índice que involucraba dos partes iguales: la evolución de los recursos tributarios de ANSES y la mayor variación entre el índice RIPE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) y el índice general de salarios publicado por el INDEC. La ley preveía que, de ambos índices, se aplicaba el que resultara más favorable. Con ella se estableció un aumento dos veces por año (marzo y setiembre) de forma automática, resultando en un ajuste periódico para todos los tramos de haberes jubilatorios. En virtud de esta Ley de Movilidad, “las jubilaciones del régimen general comenzaron a recuperar no sólo su valor real, sino que también aumentaron en relación con los salarios” (Bertranou et al 2019:24).

recortaría el aumento de los haberes y, por tanto, conllevaría incrementos de menor cuantía que los que hubieran correspondido por la pauta de movilidad fijada previamente en 2008.⁵ Por lo hasta aquí expuesto se advierte que la reforma de 2017 resulta regresiva, debido a que afecta el haber previsional de los adultos mayores y, por ende, constituye una reconfiguración neoliberal dado que implica un recorte del gasto total del sistema.

En la misma dirección, el CELS manifestó oportunamente que esta reconfiguración de la seguridad social profundiza la desigualdad, en virtud de que la variable de ajuste son los sectores más vulnerables.⁶ En el apartado siguiente se profundizará este punto.

Finalmente, un aspecto a destacar del contexto de surgimiento de la Ley de movilidad de 2017, es que el proyecto que impulsó el Poder Ejecutivo se convirtió en ley en el marco de un encendido debate que conllevó más de doce horas, el cual se produjo en un clima de protesta social masiva muy encendida, con represión. Paralelamente, hubo varios pedidos de suspensión de la sesión, por parte de diferentes bloques políticos, y la negativa del oficialismo. Pese a la existencia de presiones para evitar su sanción, la coalición gobernante triunfó.

3. Cobertura vertical: consecuencias sociales de la reforma

Tal como se anticipó, una de las primeras estimaciones que evidenció claramente la pérdida de poder adquisitivo que implicaba la reforma, provino de Cetrángolo y Folgar. Cabe resaltar que tales estimaciones fueron publicadas días previos a la sanción de la Ley que originó la reforma bajo estudio. Por entonces, a diciembre de 2017, se anticipaba que la nueva fórmula recortaría el aumento de los haberes y, por tanto, conllevaría incrementos de menor cuantía que los que hubieran correspondido por la pauta de movilidad anterior⁷.

Posteriormente, a pocos días de la aprobación de la reforma, circulaba que la misma reduciría el gasto público⁸ y, por tanto, disminuiría la actualización futura, debido al tipo de “empalme”, previamente señalado⁹.

Este argumento también es sostenido por Bertranou *et al*, cuando afirman que: “la

5 Estimaciones de Cetrángolo y Folgar, publicadas en la nota de Ezequiel Burgo para Diario Clarín 12/12/2017, bajo el título Por qué las jubilaciones quedan rezagadas con la nueva fórmula. Cf. https://www.clarin.com/economia/jubilaciones-quedan-rezagadas-nueva-formula_o_HJeRyzoZM.html

6 Cf. <https://www.cels.org.ar/web/2017/12/la-reforma-previsional-profundizara-la-desigualdad/>

7 Nota de Ezequiel Burgo para Diario Clarín 12/12/2017, bajo el título Por qué las jubilaciones quedan rezagadas con la nueva fórmula. Cf. https://www.clarin.com/economia/jubilaciones-quedan-rezagadas-nueva-formula_o_HJeRyzoZM.html

8 Una estimación respecto del monto aproximado en que se redujo el gasto público en este sector provino inicialmente de Ismael Bermúdez. Él planteó que la reducción giraba en torno a los \$100 mil millones, lo que permitiría cumplir con la meta de déficit fiscal de 2018. Cf. Diario Clarín 25/11/2017 https://www.clarin.com/economia/100-mil-millones-juego-cumplir-meta-deficit-fiscal-2018_o_BySkuZPIG.html

9 Cf. Nota de Cetrángolo del día 22 de diciembre de 2017 <https://alquimiaseconomicas.com/2017/12/22/diez-reflexiones-sobre-la-mal-llamada-reforma-previsional/>

implementación de la transición de un esquema a otro resultó conflictiva y controver-
sial [...] redundando en incrementos menores, sin importar las variables que se
usen para la fórmula” (2019:25).

A su vez, en la misma dirección apunta Arenas de Mesa al señalar que:

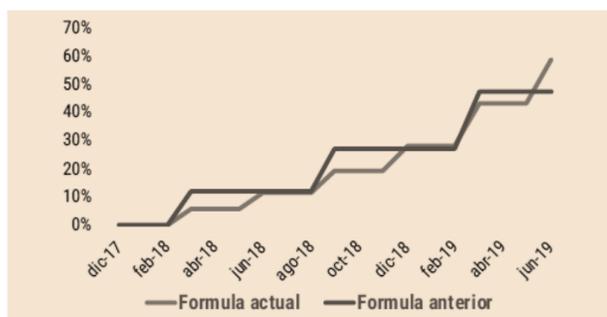
El monto de las prestaciones es inferior al que los beneficiarios recibirían
sin esta reforma. Con estas modificaciones se obtiene un mayor control del
gasto público en pensiones, pero al mismo tiempo se produce un menor
reajuste de las prestaciones, por lo que los ajustes financieros están finan-
ciados directamente por los pensionados. Se ha estimado que la modifica-
ción de la reajustabilidad de las prestaciones podría alcanzar entre un 3% y
un 5% real anual, tanto de ahorro en el gasto previsional como de menores
niveles de las prestaciones que otorga la ANSES (2019:107).

Conjuntamente, el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de
Avellaneda (UNDAV), realizó una estimación para examinar cómo hubiese evolucio-
nado desde diciembre de 2017 la jubilación, en caso de que no hubiese existido la
reforma previsional, a los fines de que “no queden dudas que la fórmula anterior
permitía a los jubilados que cobran la mínima un mayor porcentaje de actualización”
(UNDAV, 2019:3)

El efecto combinado de altas tasas de inflación durante el año 2018, sumado al rezago
en cuanto al periodo base tomado para el cálculo de la actualización, provocó que
los ajustes previsionales quedaran muy por debajo del crecimiento de los precios en
dicho año (UNDAV 2019:9). La inflación acumulada desde diciembre de 2017 a diciem-
bre de 2018 originó que el haber previsional disminuyera estrepitosamente su poder
adquisitivo cerca de 20 puntos porcentuales. Según datos de CEPAL (2019) la inflación
se aceleró al 45,9% interanual en octubre de 2018. En el acumulado a octubre, las
jubilaciones cayeron un 6,2% interanual en términos reales.

Al analizar el escenario contrafáctico, las estimaciones de la UNDAV evidencian la
brecha entre la fórmula de 2017 y lo que hubiera ocurrido de haber continuado los
aumentos con la fórmula anterior (2008), para las jubilaciones mínimas (Gráfico 1)

**Gráfico N° 1 Comparativa de fórmula de ajuste de haberes (en % acumulado a cada
período)**



Fuente: UNDAV (2019:10)

Cuadro N° 1 Monetización de la caída de los haberes mínimos para cada fórmula de ajuste (en \$ corrientes)

Mes	Formula actual	Haberes Nominales	Haberes reales a precios de dic-17	Diferencia a precios de dic-17	Mejora en % mensual acumulada	Formula anterior	Haberes Nominales	Haberes reales a precios de dic-17	Diferencia a precios de dic-17	Mejora en % mensual acumulada	
dic-17	0,0%	\$ 7.247	\$ 7.247	\$ 0		0,0%	\$ 7.247	\$ 7.247	\$ 0		
ene-18	0,0%	\$ 7.247	\$ 7.121	-\$ 125	-1,7%	0,0%	\$ 7.247	\$ 7.121	-\$ 125	-1,7%	
feb-18	0,0%	\$ 7.247	\$ 6.953	-\$ 293	-4,0%	0,0%	\$ 7.247	\$ 6.953	-\$ 293	-4,0%	
mar-18	5,7%	\$ 7.660	\$ 7.182	-\$ 64	-0,9%	12,0%	\$ 8.118	\$ 7.611	\$ 364	5,0%	
abr-18	5,7%	\$ 7.660	\$ 6.991	-\$ 256	-3,5%	12,0%	\$ 8.118	\$ 7.408	\$ 162	2,2%	
may-18	5,7%	\$ 7.660	\$ 6.849	-\$ 398	-5,5%	12,0%	\$ 8.118	\$ 7.258	\$ 11	0,2%	
jun-18	11,7%	\$ 8.096	\$ 6.978	-\$ 269	-3,7%	12,0%	\$ 8.118	\$ 6.996	-\$ 250	-3,5%	
jul-18	11,7%	\$ 8.096	\$ 6.768	-\$ 479	-6,6%	12,0%	\$ 8.118	\$ 6.786	-\$ 461	-6,4%	
ago-18	11,7%	\$ 8.096	\$ 6.514	-\$ 732	-10,1%	12,0%	\$ 8.118	\$ 6.532	-\$ 715	-9,9%	
sep-18	19,2%	\$ 8.637	\$ 6.523	-\$ 723	-10,0%	27,3%	\$ 9.225	\$ 6.967	-\$ 279	-3,9%	
oct-18	19,2%	\$ 8.637	\$ 6.189	-\$ 1.057	-14,6%	27,3%	\$ 9.225	\$ 6.611	-\$ 636	-8,8%	
nov-18	19,2%	\$ 8.637	\$ 6.000	-\$ 1.246	-17,2%	27,3%	\$ 9.225	\$ 6.409	-\$ 838	-11,6%	
dic-18	28,5%	\$ 9.309	\$ 6.305	-\$ 942	-13,0%	27,3%	\$ 9.225	\$ 6.248	-\$ 998	-13,8%	
ene-19	28,5%	\$ 9.309	\$ 6.127	-\$ 1.120	-15,5%	27,3%	\$ 9.225	\$ 6.072	-\$ 1.175	-16,2%	
feb-19	28,5%	\$ 9.309	\$ 5.972	-\$ 1.275	-17,6%	27,3%	\$ 9.225	\$ 5.918	-\$ 1.329	-18,3%	
mar-19	43,7%	\$ 10.410	\$ 6.508	-\$ 739	-10,2%	47,8%	\$ 10.711	\$ 6.695	-\$ 551	-7,6%	
abr-19	43,7%	\$ 10.410	\$ 6.346	-\$ 901	-12,4%	47,8%	\$ 10.711	\$ 6.529	-\$ 717	-9,9%	
may-19	43,7%	\$ 10.410	\$ 6.205	-\$ 1.041	-14,4%	47,8%	\$ 10.711	\$ 6.384	-\$ 862	-11,9%	
jun-19	59,2%	\$ 11.535	\$ 6.730	-\$ 517	-7,1%	47,8%	\$ 10.711	\$ 6.249	-\$ 998	-13,8%	
TOTAL				-\$ 12.179		TOTAL				-\$ 9.691	
Por mes				-\$ 609	-9,3%	Por mes				-\$ 485	-7,4%

Fuente: UNDAV (2019:12)

De los cálculos de la UNDAV, a partir de la reconstrucción del contrafactual, exhibidas en el cuadro N° 1 se registra que la fórmula actual pierde \$ 12.179 a precios de diciembre de 2017, superior a lo que hubiese perdido la fórmula anterior, con unos \$ 9.691. Es decir, con la fórmula de 2017 los jubilados pierden más de un 20% de lo que hubieran perdido con la fórmula anterior. Esta pérdida del cambio de fórmula representa unos \$ 609 menos por mes con los precios de diciembre de 2017. Además, con la fórmula de 2017 se pierde en promedio por mes un 9,3% en términos reales en relación a diciembre de 2017. Con la fórmula anterior (2008) la pérdida también hubiera sido sustancial debido al mal desempeño de las variables macroeconómicas, pero incluso hubiera sido menor, alcanzando el 7,4% de caída (UNDAV 2019:11).

En resumen, se desprende de lo expuesto que en un contexto de elevada inflación como el que hemos atravesado en los últimos años, ambas fórmulas exhiben desempeños muy bajos en términos de garantizar el poder adquisitivo del haber mínimo. No obstante, no debemos pasar por alto que, según las estimaciones presentadas, aún con un desempeño bajo, con la fórmula anterior (2008) la pérdida para el jubilado era menor.

En síntesis, toda la evidencia empírica hasta aquí disponible muestra que con la reforma paramétrica implementada se vio afectada la *intensidad* de la cobertura previsional.

Retomando lo antes expuesto por Danani y Grassi (2008), podemos afirmar que la reconfiguración neoliberal procesada a partir de esta reforma, evidencia el papel del Estado en la vida de las personas, en especial el impacto en la vida cotidiana de los pobres.

Suele considerarse a la sostenibilidad del sistema como un concepto integral, incluyendo tres dimensiones en equilibrio: i) cobertura adecuada, ii) suficiencia de las prestaciones y iii) sostenibilidad financiera. Sin embargo, cuando en virtud de significativos niveles de deterioro de la cobertura se implementan medidas que revierten las tendencias de caída, las voces de alarma no tardan en aparecer, para advertirnos sobre los riesgos futuros respecto del impacto negativo en lo financiero (siempre a muy largo plazo). En este sentido, lo que a veces quiere exhibirse como “equilibrio” no resulta así en términos reales. En otras palabras, cuando se considera que los gastos han aumentado “demasiado”, producto de la inclusión al sistema de los que antes resultaban excluidos del mismo, allí las valoraciones cambian, y empiezan a aparecer las voces críticas que nos recuerdan que ciertas medidas inclusivas son insostenibles en el tiempo. Como resultado de ello, se hipertrofia la sostenibilidad financiera, y ésta se plantea como dimensión y valor central a proteger, por encima de las dimensiones restantes. Cuando esto sucede es momento de revisar la direccionalidad y los objetivos que guían la política previsional.

Sobre la base de lo expuesto, debemos preguntarnos: ¿A quiénes afecta la reforma previsional? El universo alcanzado es muy significativo, debido a que la fórmula de movilidad actualiza múltiples prestaciones: jubilaciones y pensiones en todos los tramos de haberes¹⁰, pensiones no contributivas, pensión universal de adulto mayor, asignaciones familiares y asignación universal por hijo y embarazo. Por lo tanto, la reforma afecta aproximadamente a 18 millones de personas¹¹, los cuales transitan por diferentes etapas del ciclo vital. Como resultado de ello, tal como se desprende de los párrafos anteriores, la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones perjudica, mayoritariamente, a los más pobres de nuestra sociedad. Ello evidencia la pauta de redistribución de recursos regresiva que impuso esta reforma¹².

¹⁰ Al momento de la reforma, en diciembre de 2017, aproximadamente más de 60% de las prestaciones previsionales se agolpaban en la mínima.

¹¹ De los cuales 6,9 millones son jubilaciones y pensiones, 1,7 millón de pensiones no contributivas y pensiones universales para el adulto mayor, 5,2 millones de asignaciones familiares y casi 4 millones de AUH (Infobae 21/11/2019).

¹² Las transferencias sociales pueden adoptar una pauta redistributiva progresiva, regresiva o neutra. Una redistribución progresiva se caracteriza por “una redistribución de recursos, bienes o servicios de grupos en mejor situación socioeconómica a otros en peor situación. Las transferencias regresivas operan exactamente a la inversa, mientras las neutras dejan las cosas como estaban” (Chatterjee, 1996:2, en Barba Solano, 2007:305).

4. Cobertura horizontal en adultos mayores

4.1 Cobertura horizontal I: Plan de inclusión previsional. Moratoria primera fase

Hasta acá hemos hablado de intensidad de la cobertura, pero ¿qué ocurre con la cobertura horizontal?

En virtud de la crisis del mercado de trabajo en los '90, y la reforma previsional de orientación pro-mercado, implementada en el mismo periodo, se produjo una profunda caída de la cobertura previsional. Así, la reforma estructural y paramétrica del sistema en 1994 coadyuvó a que una gran cantidad de adultos mayores quedaran excluidos del sistema. A modo de un único indicador representativo, a comienzos de siglo XXI, cuatro de cada diez adultos mayores no tenía acceso a la prestación previsional.

Con posterioridad a la crisis de 2001, el Ministerio de Trabajo junto a la Organización Internacional del Trabajo produjeron evidencia empírica que mostraba la elevada desprotección social de los adultos mayores, expresado en la baja cobertura. Esto abrió un proceso, que instalaba “un nuevo clima de época”, en el cual uno de los consensos básicos alcanzados era el reconocimiento de la fuerte caída de la cobertura en este sector (Danani y Grassi, 2008).

A partir del 2004, como respuesta a este problema público, la coalición gobernante implementó distintos regímenes especiales de regularización voluntaria de deudas previsionales para trabajadores autónomos, lo que se conoció como Plan de Inclusión Previsional¹³. Así, se pusieron en marcha distintos planes de moratorias.

De este modo, la estrategia oficial apuntó a establecer mecanismos de flexibilización de ingreso al sistema, lo cual comenzó a perfilarse a posteriori de 2004. En efecto, a partir de ese año se implementaron una serie de medidas (leyes y decretos) cuya característica más destacada es la atenuación de los requisitos exigidos de acceso. Por consiguiente, la primera fase del Plan de Inclusión Previsional, se configuró sobre la base de distintas leyes que establecían diversos regímenes de regularización voluntaria de deudas. Así, el andamiaje legal de la primera fase de la política de ampliación de la cobertura queda comprendido en las leyes 24476 de 1995; la Ley 25865 de 2003; y la Ley 25994 de 2004. La medida tuvo como principal resultado una marcada incidencia en la extensión de la cobertura previsional en este grupo etario, logrando revertir con éxito la tendencia decreciente de la etapa neoliberal de los '90.

13 El Plan de Inclusión Previsional se denominó extraoficialmente (y de manera mediática) “jubilación de amas de casa”. Es importante señalar que no fue pensando para garantizar el acceso al sistema de mujeres que se habían desempeñado en esta tarea, sino que se diseñó con el objetivo de aumentar la cobertura en adultos mayores. Nótese que al año 2005 el porcentaje de la población que se declaraba como de amas de casa era de 14,4% (Bertranou et al 2011:173).

Así, el Plan de Inclusión Previsional posibilita cierto distanciamiento de la lógica contributiva dominante en este sistema¹⁴, por tanto puede afirmarse que se estructura de modo semi-contributivo. Los cambios observados permitieron reparar la principal inequidad que ha caracterizado a la seguridad social, esto es una cobertura restringida a los trabajadores formales y a quienes pudieran acreditar un historial laboral estable y regular.

Sobre la base de lo expuesto en los párrafos precedentes, el planteo en términos de cierta distancia con la lógica contributiva se observa en que la exigencia de la contribución es ex post (y no ex ante como en los modelos contributivos “clásicos”). De este modo, puede advertirse que el principio contributivo no presenta una ruptura definitiva, sino más bien parcial. En otras palabras, bajo el dominio del principio contributivo, las personas durante su vida laboral activa realizan aportes durante treinta años (lo cual denominamos contribución ex-ante). Ahora bien, con la medida bajo estudio se registra una flexibilización de tal principio, posibilitando la contribución ex post, es decir una vez que el adulto mayor ya percibe el haber previsional, a partir de allí, comienza a abonar en cuotas los aportes no efectuados oportunamente.

Desde el período considerado hasta fines de 2019 estas medidas facilitaron el acceso a más de 3,6 millones de adultos mayores al sistema (BESS, 2019), con elevado predominio femenino. Ello implicó el acceso no sólo a la prestación previsional, sino también al PAMI.

A los fines del análisis, en este trabajo proponemos dividir las moratorias en dos fases o rondas. La primera de ellas implementada a partir del año 2004, en adelante, y la segunda a partir del 2014, con la sanción de la Ley N° 26.970, la cual extendió el período habilitado para comprar deuda y, por consiguiente, facilitó el acceso al sistema de los que no tenían 30 años de servicios con aportes efectivos.

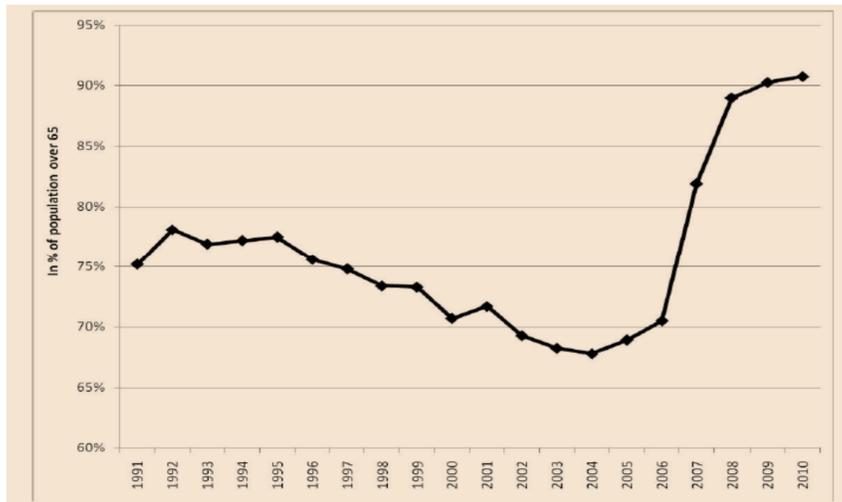
Una de las características que presentó el Plan de Inclusión Previsional es que constituyó una estrategia de intervención estatal de corto plazo, (lo cual se evidencia en una implementación en dos etapas o fases) logrando que la extensión de la cobertura registrara un salto exponencial¹⁵.

En lo que respecta a la cantidad de beneficios, los datos disponibles muestran que entre 2003 y 2010 el total de jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional de Previsión Social aumentó en un 74%, pasando de 3,2 millones en 2003 a 5,6 millones a mediados del 2010 (ANSES, 2011). Posteriormente, al primer trimestre de 2011, se registran más de 2.5 millones de prestaciones por moratoria (BESS, 2011). El gráfico N° 2 muestra tal incremento.

¹⁴ Debe tenerse en cuenta que nuestro sistema previsional contributivo requiere el cumplimiento de treinta años de servicios con aportes para acceder al mismo. Por consiguiente, esto excluye a distintos grupos poblacionales debido a la imposibilidad de cumplir con este requerimiento.

¹⁵ Más allá del impacto altamente significativo que conllevó esta medida, en términos de la capacidad de incluir adultos mayores al sistema, la idea de corto plazo es una característica que no puede soslayarse, debido a que la misma, al estar débilmente institucionalizada, dado su carácter no permanente, presenta una lógica de acceso por cohortes, estableciendo horizontes intertemporales breves.

Gráfico N° 2 Cobertura previsional de mayores de 65 años (Aglomerados urbanos, 1991-2010, en porcentajes)



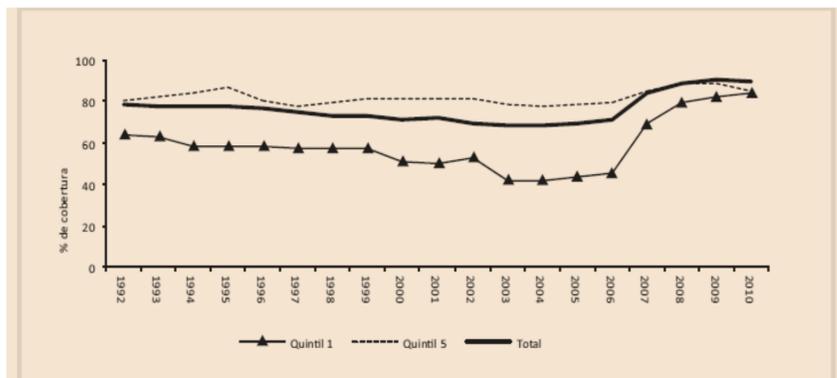
Fuente: Bertranou *et al* (2012)

Entre los principales resultados de estas medidas se destaca, según la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social del año 2015, que: “fue muy importante para que los sectores de más bajos ingresos alcanzaran a jubilarse. El 52% de los jubilados pertenecientes al quintil 1 y 2 de ingresos lo ha hecho en CABA por moratoria, el 71% del primero y segundo quintil lo ha hecho por moratoria en 24 partidos del Gran Buenos Aires, el 59% en Catamarca, el 68% en Corrientes, el 83% en Chaco, y el 45% en Jujuy” (ENAPROSS II 2015:28). Nótese al respecto el impacto de redistribución progresiva que esta medida conllevó, ya que las provincias más pobres del país fueron las más beneficiadas.

Coincidentemente, al contrastar lo que acontece entre el quintil más bajo con el más alto, Rofman y Oliveri (2011a) apuntan que la tendencia decreciente exhibida en la década del '90 se revierte a consecuencia de la implementación del Plan bajo estudio, siendo el quintil de ingresos más bajo el que se vio más beneficiado, dado que éste alcanzó una cobertura de alrededor del 84%. El gráfico N° 3 evidencia lo antedicho¹⁶.

16 La moratoria bajo estudio, aplicada simultáneamente con la política de aumentos diferenciados, priorizando las prestaciones ubicadas en el tramo del haber mínimo, implementada entre los años 2003 a 2007, provocó como efecto combinado de ambas decisiones políticas lo que se conoce como achatamiento de la pirámide de haberes previsionales.

Gráfico N° 3 Cobertura previsional entre los adultos mayores en Argentina, total y por quintil de Ingresos, 1992-2010



Fuente: Rofman y Oliveri (2011a).

4.2 Cobertura horizontal II: Pensión universal de adulto mayor (PUAM)

En 2016 la Ley N° 27.260 crea la pensión universal de adulto mayor (PUAM). En sus orígenes, ésta aspiraba a reemplazar a las moratorias del período anterior. La PUAM constituye una prestación de carácter vitalicio, universal y no contributiva otorgada a las personas mayores de 65 años, tanto varones como mujeres. Y, a partir de ésta, se accede también al PAMI¹⁷.

Según ANSES, la cantidad total de beneficiarios ronda los 135 mil (a junio 2019)¹⁸, de los cuales más del 80% son varones. Actualmente (abril 2020) el monto de la PUAM es de \$12.713

Entre las características distintivas que presenta la PUAM se destacan que la misma constituye una pensión no contributiva. Establece una edad jubilatoria de 65 años para varón y mujer, igualándolas. A su vez, la prestación representa el 80% del haber jubilatorio mínimo. Además, no genera derecho a pensión; es incompatible con la percepción de cualquier otro beneficio de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo. Y también es incompatible con la percepción de la prestación por desempleo.

La distancia más marcada entre la PUAM con las moratorias establecidas en el período anterior, se ubican en los siguientes aspectos. En primer lugar, en que el acceso al sistema sea a través de una prestación no contributiva, es decir separada del sistema contributivo.

17 El criterio de universalidad de la PUAM es puesto en entredicho a pocos años de su implementación, cuando incorpora la aplicación de una evaluación socio-económica y patrimonial de los potenciales beneficiarios. Un párrafo posterior profundizará este punto.

18 <https://www.anses.gov.ar/institucional/datos-abiertos/pasivos/>

En segundo lugar, quizá una de las modificaciones más controversiales y, especialmente dolorosas, es el aumento de la edad jubilatoria de la mujer en cinco años. Este punto es crítico en virtud de que las mujeres que acceden a la PUAM son mujeres sin aportes (o con aportes muy escasos) y, por ende, presumiblemente, las más pobres.

A este respecto, de acuerdo con datos al año 2010 de Bertranou *et al* "la proporción de asalariados formales presente en el quintil de mayores ingresos es 6 veces superior a la del quintil de menores ingresos. También se percibe un marcado contraste en las tasas de desempleo: la proporción de personas en edad de trabajar que se encuentra desempleada en el quintil 1 (9,7%) es 5 veces mayor que la del quintil 5 (1,9%)". (2011:100). Los datos expuestos evidencian la complejidad de lograr treinta años de aportes efectivos y con ello acceder al sistema previsional contributivo. Por ello, los más pobres presentan una densidad de aportes mucho más reducida. Esta exclusión de los sectores más desfavorecidos se ha denominado en la literatura, lúcidamente, "paradoja de la protección" (Bertranou, 2005). Por consiguiente, puede suponerse que la PUAM aumenta de hecho la edad jubilatoria de las mujeres de más bajo ingreso.

En tercer lugar, esta prestación paga el 80% del haber mínimo. Aquí cabe señalar que si bien con las moratorias del período anterior habían descuentos sobre el haber, el adulto mayor podía aspirar a cobrar la mínima, después de cancelado su plan de pagos. Con la PUAM esto queda truncado.

En cuarto lugar, la PUAM no genera derechos derivados, es decir no establece la pensión para el cónyuge sobreviviente. Esto es un indicador claro de la separación tajante del sistema de seguridad social. En este sentido, la jubilación proveniente de un sistema contributivo no genera este tipo de prohibiciones, por ello las jubilaciones por moratorias ponían en pie de igualdad estas últimas con la jubilación del régimen ordinario.

En quinto lugar, la PUAM establece la incompatibilidad con otras prestaciones. Nuevamente, al igual que el punto anterior, este tipo de incompatibilidades y prohibiciones nos habla de la distancia con el sistema contributivo en todas sus formas.

En síntesis, una parte de los derechos que el sistema previsional contributivo habilita, la PUAM los elimina.

Para el director ejecutivo de la ANSES en 2019, la PUAM implica una "inversión social sin estresar más al sistema contributivo". Según el funcionario, que esta pensión sea más baja que el haber mínimo es algo que se decidió "para mantener los incentivos al trabajo formal"¹⁹. En torno a ello se observa que la teoría de los incentivos entra nuevamente en escena con toda su fuerza, tal como lo hizo en la reforma de orientación pro mercado de 1994, siendo los incentivos a contribuir y, por ende, el aumento de la cobertura de los trabajadores activos (cotizantes) su principal premisa teórica.

Lo interesante a destacar a este respecto es que inicialmente, cuando se sancionó la Ley N° 27.260 que crea la PUAM, en la misma se habilitaba al "goce de la PUAM con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia"

19 Silvia Stang, Diario La Nación 07/07/2019 <https://www.lanacion.com.ar/economia/sin-titulo-nid2265226>

(Art.16), lo que permitía cobrar la prestación y seguir trabajando para completar los años de aportes faltantes. Sin embargo, la Ley de Presupuesto 2019 ha impulsado la incompatibilidad de la percepción de ingresos laborales con el cobro de la PUAM. El artículo 38 de la ley de Presupuesto establece que: “El goce de la Pensión Universal para el Adulto Mayor es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia”. Como puede advertirse, esta nueva legislación pone en tensión lo mencionado previamente, respecto de mantener los incentivos al trabajo formal como la principal justificación para pagar un 20% menos en esta prestación.

Conjuntamente, también la Ley de Presupuesto 2019 incorpora otra novedad sobre la PUAM: la aplicación de la evaluación socio-económica y patrimonial, en este sentido, el artículo 37 establece que: “La ANSES en forma previa al otorgamiento de la prestación realizará evaluaciones [...] a fin de asegurar el acceso a las personas que presentan mayor vulnerabilidad”. Nótese que este requisito no estaba previsto inicialmente en la legislación que origina la PUAM. Por tanto, forma parte del paquete de medidas restrictivas que se han tomado posteriormente.

Lo antedicho evidencia la priorización y reforzamiento de la lógica contributiva en esa etapa, por encima de cualquier otra lógica. Una muestra cabal de este punto es la garantía del haber mínimo con referencia al 82% del SMVM sólo para los que acreditan 30 años de aportes efectivos y, por ende, excluye a los que portan otras trayectorias laborales (con baja densidad contributiva) y formas variadas de acceso al sistema. Por otra parte, una muestra más de lo afirmado es el bono de compensación que se entregó a modo de paliativo (en marzo de 2018), debido a los problemas de empalme con la fórmula anterior, el cual constituye un subsidio extraordinario, por única vez, a los beneficiarios de las distintas prestaciones del sistema. Por consiguiente, el monto del bono varía desde los \$375 para algunos grupos poblacionales (los no aportantes) y asciende hasta los \$750 para los que cumplen con los 30 años de aportes (Decreto 1058/17).

La PUAM es usada desde la política previsional, implementada por ANSES, como el *lugar* por donde incorporar a todos los adultos mayores sin aportes o con aportes incompletos, a partir de los 65 años, sean varones o mujeres. Por tanto, esto trae aparejado el aumento de la edad jubilatoria de las mujeres sin aportes, o bien con densidad de aportes muy baja, a diferencia de las moratorias anteriormente implementadas donde la edad jubilatoria de la mujer no se vio incrementada.

A más de tres años de su puesta en marcha, la PUAM no impacta significativamente en la elevación de la cobertura horizontal. La cantidad total de beneficiarios que incorpora al sistema es baja. Con esta medida se logra separar de modo tajante las prestaciones contributivas de las no contributivas, polarizando por un lado entre los que pudieron completar sus 30 años de aportes y, por otro lado, aquellos que no lo hicieron. El programa de máxima es establecer esquemas claramente diferenciados, sin ningún punto de contacto entre ellos.

Tal como se adelantó, las moratorias previsionales conllevan una importante “relativización del principio contributivo” (Alonso y Di Costa, 2012:22). Por ello la PUAM constituyó una iniciativa política que se esfuerza por lograr una diferenciación clara con el período anterior. En el entendimiento que predominó en la coalición gobernante, a partir de la PUAM se podía *abrir las puertas* a los adultos mayores con baja densidad de aportes, sin que eso implicara *dejarlos ingresar* al sistema previsional

ordinario. Para el 2016, la ley de la última moratoria estaría vencida²⁰, con lo cual no sería posible sostener *políticamente* que las puertas del sistema se mantuvieran cerradas (de allí en más) para los sectores más desfavorecidos (sin aportes o con pocos años de cotizaciones), por tanto, la *apuesta política* pasó por priorizar cierta dosis de legitimidad social, y el mecanismo adoptado fue la PUAM, aunque la misma restringa derechos²¹, no reconozca los años de aportes efectuados, y diferencie las formas de acceso al sistema.

Respecto de la falta de reconocimiento de los aportes, podría ocurrir que un adulto mayor tenga 10, 15 o 20 años de aportes efectuados y, éstos no serán reconocidos en el cálculo de su prestación, ya que la PUAM paga el 80% del haber mínimo a todos por igual. Siguiendo a Grushka, “las dificultades de desarrollo del mercado laboral formal, permiten prever un importante deterioro en la cobertura previsional, es decir, una creciente proporción de adultos mayores sin acceso a jubilación o pensión. En consecuencia, es relevante evaluar cómo se complementarán el piso de protección establecido (la PUAM) con beneficios adicionales que reconozcan alguna compensación para aquellos que contribuyeron al sistema previsional por un cierto período” (2016:37). Nótese que a diferencia de lo que establece la PUAM, la moratoria sí contemplaba la idea de proporcionalidad aquí planteada.

Estas medidas evidencian cómo, desde el diseño de la política pública, se debilitan activos para el manejo de riesgos, en especial para los grupos más vulnerables. La diferenciación antes señalada por quintil de ingresos respecto de la lógica contributiva explica que algunos accedan al sistema por la puerta principal (siempre abierta) y otros esperen a que una ventana se abra, mientras ven imposibilitado el acceso.

4.3 Cobertura horizontal III: Plan de inclusión previsional. Moratoria segunda fase: Vigencia y limitaciones asociadas

En el año 2014 se sanciona la Ley 26970, la cual replica la misma lógica de las moratorias anteriores, aunque fue un plan de regularización voluntaria de deudas para trabajadores autónomos y monotributistas, con algunas variaciones respecto de los anteriores. Esta moratoria establece la posibilidad de comprar deuda hasta el año 2003 (a diferencia de la moratoria anterior que sólo permitía hasta 1993) con un plazo de vigencia de dos años.

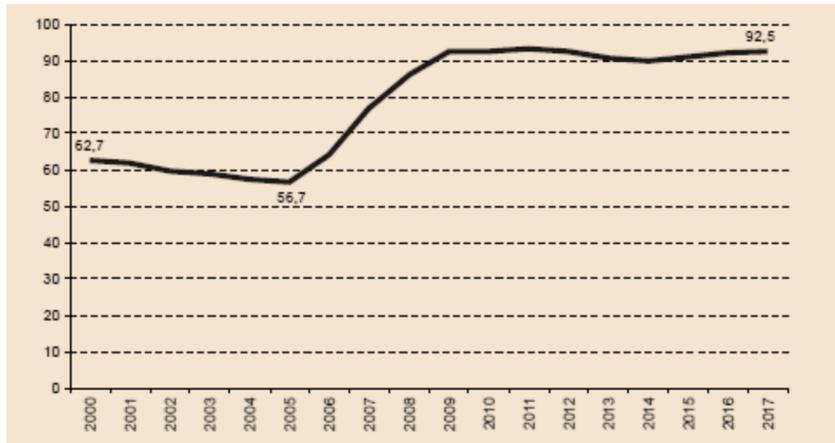
Según datos oficiales esta medida otorgó más de 900.000 prestaciones (BESS, 2017), las cuales se suman a las más de 2.4 millones de prestaciones otorgadas por las moratorias anteriores. Por consiguiente, el total de beneficios alcanzados por efecto combinado en las dos fases de moratorias superan los 3.5 millones. El gráfico N° 4

20 La Ley 27260 que crea la PUAM, proroga por tres años la Ley 26970 (la última moratoria, sancionada en 2014, la cual preveía su finalización en 2016, es decir inicialmente tenía sólo una vigencia de dos años). Aún habiendo prorrogado la fecha de vigencia de la Ley por tres años, lo cierto es que operativamente los adultos mayores sin aportes posteriores al año 2003 sólo podían beneficiarse con 29 años de aportes en el año 2016, conllevando de modo ínsito una tendencia decreciente en años de aportes para contabilizar a su favor, y por tanto, perdiendo efectividad en el objetivo de ingresar nuevos jubilados sin aportes al sistema.

21 Tal como se señaló, la PUAM es personalísima (no es heredable por el cónyuge) y además el titular no podrá percibir ninguna otra jubilación o pensión de un organismo nacional o de cajas o institutos provinciales o municipales, ni seguro de desempleo.

evidencia que el nivel de cobertura alcanzado a 2017 supera el 92%, como resultado de la implementación en dos etapas del Plan de Inclusión Previsional.

Gráfico N° 4 Cobertura de adultos mayores (65 años y más) 2000-2017 (En porcentajes)



Fuente: Arenas de Mesa (2019)

Algunas de las innovaciones de esta segunda etapa, con este nuevo plan de regularización de deudas, es que introduce la identificación de las condiciones socioeconómicas de quienes adhirieran, la movilidad de las cuotas y un interés por el financiamiento, y la posible incompatibilidad con otra prestación previsional (Bertranou, *et al* 2019). Con respecto al primer punto señalado, una de las innovaciones introducidas por esta norma, se ubica en la misma línea de lo que por aquellos días (al momento de la sanción de la Ley 26.970) era caracterizado desde el actor estatal como “la etapa de sintonía fina”²². De este modo, la precitada legislación establecía que: “La ANSES, en forma previa a determinar el derecho a una prestación previsional, realizará evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas sobre la base de criterios objetivos que determine la reglamentación, a fin de asegurar el acceso al régimen de las personas que presenten mayor vulnerabilidad” (Art. 3).

Si bien el planteo de “sintonía fina” surge explícitamente vinculado a la eliminación gradual de los subsidios a los servicios públicos, la idea es interesante para introducirla también en el análisis de lo que aconteció en esta segunda ronda de moratoria previsional, ya que, desde la perspectiva de la coalición gobernante, contiene cierta

22 En el discurso de Apertura del 130° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina del día 1 de marzo de 2012, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner haciendo referencia a los subsidios explicitó: “Por eso al tomar decisiones hay que hacerlo como lo dije en el discurso de la Unión Industrial Argentina, con sintonía fina, de modo tal que los subsidios lleguen a las actividades que lo necesitan y a las personas que lo necesitan y no a los que pueden hacer frente”. Cf. <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/25724-apertura-del-1300-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

lógica redistributiva, priorizando a los sectores más vulnerables.

Es importante advertir, que una de las críticas más fuertes instaladas a nivel de imaginario social estuvo, justamente, asociada a este punto. Es decir, la crítica del acceso al sistema previsional de adultos mayores que, supuestamente, “no necesitaban la prestación”, en virtud de su holgura socioeconómica.

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que la pobreza en adultos mayores pasó del 27% en 2003 a 3,3% en 2009, reflejando así la marcada disminución de la pobreza en estos grupos (ANSES, 2011). Coincidentemente, otros trabajos de referencia sostienen que a partir del Plan de Inclusión Previsional las cifras de pobreza e indigencia en adultos mayores disminuyeron en forma sustancial (Bertranou, 2010).

En la misma línea, Rofman y Oliveri (2011a) apuntan que el impacto de la moratoria se advierte principalmente a partir de 2007, lo que produjo una significativa mejora en la distribución del ingreso entre los jubilados. De las conclusiones del trabajo precitado se desprende que las transformaciones en el sistema previsional han tenido un efecto destacado en lo que refiere tanto a la incidencia de la pobreza como a la distribución del ingreso. Al analizar el impacto distributivo del Plan de Inclusión Previsional en función del quintil de ingresos *per cápita* familiar, se registra para el año 2010 un importante incremento en todos los quintiles, con particular énfasis en los dos primeros.

Profundizando lo antedicho, se registra que uno de los quintiles de mayor impacto relativo es el primer quintil, el cual presenta un incremento que va del 41,46% en 2003 a 84,52% en 2010 (Rofman y Oliveri 2011b:49). Resultados similares son exhibidos tanto por Trujillo y Villafañe (2011) como por Bertranou *et al* (2012). Por su parte, Golbert *et al* (2012) registran que los quintiles que más se habrían beneficiado con la moratoria son el primero y el segundo (los más pobres). Al comparar el año 2003 con el 2011 surge que el primer quintil incrementa el porcentaje de jubilados de 9 a 15%, mientras que el segundo quintil lo hace de 14% en el año 2003 a 25% en 2011. Los últimos dos quintiles (los de mayor ingreso) registran una evolución negativa.

Desde una mirada que integra distintas variables, tales como escolaridad, edad, sexo e ingresos de las nuevas jubilaciones, Bertranou *et al* concluyen que “los principales beneficiarios de la moratoria previsional fueron las mujeres (que incrementaron su cobertura previsional en 27 p.p.), las personas menores de 70 años (con un incremento de 32 p.p.), las personas con bajo nivel educativo (27 p.p.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingresos (47 p.p.)” (2011:108).

En síntesis, las publicaciones de referencia precitadas, apuntan todas en la misma dirección: la moratoria previsional implementada a partir del año 2005 tuvo un impacto positivo en la reducción de la pobreza en los adultos mayores. Sumado a ello, los principales beneficiados fueron los sectores pobres y vulnerables por encima de los quintiles más altos de la distribución del ingreso.

En relación a los años de aportes efectuados por los adultos mayores beneficiados por la medida, debe considerarse la valiosa contribución recientemente realizada por Bertranou *et al* sobre la base de las estadísticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al advertir que “del total de los beneficiarios de la moratoria previsional, el 79% participó del mercado laboral, aunque no logró conseguir una densidad de aportes que le permitiera acceder a una prestación contributiva (jubilación ordinaria o retiro por edad avanzada). Luego, de ese subtotal, un 52,8% de los beneficios

no tuvo aporte alguno en su historia laboral; un 23,8% registró entre 1 y 10 años de aportes; un 17,1%, entre 11 y 25 años, y un 6,4%, más de 25 años” (2019:22).

A mediados del año 2016, se sanciona la Ley N° 27.260 que crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para jubilados y pensionados²³. En su interior, el artículo 22 extiende el plazo para la adhesión a la moratoria de la Ley N° 26.970. Dicha extensión es por 3 años, hasta julio de 2019 (Art. 15 del Decreto N° 894/2016).

Por su parte, a comienzos del año 2016, trascendidos periodísticos informaban que la moratoria de la Ley N° 26.970 no sería prorrogada. *“El Gobierno justifica que no renovará la moratoria porque trabaja en una nueva ley jubilatoria”* (Página 12. 12/03/2016). Esto se desprende de lo afirmado por el Titular de la ANSES²⁴, con lo cual para ese momento era previsible que la moratoria no fuera prorrogada, en virtud de que con la sanción de la Ley que crea el Programa de Reparación Histórica, se origina también la PUAM. Esta es claramente vista desde la perspectiva del actor estatal como una buena alternativa a los planes de regularización de deudas del período anterior. Especialmente cuando, al menos una parte de la coalición gobernante, se ha mostrado crítica de la ampliación de la cobertura, principalmente por considerar *injusto* que quienes no habían cumplido los años de aportes requeridos entraran *por la misma puerta* que los demás.

Llegados a este punto, la pregunta que se impone es: ¿Al 2019, qué pasa con la moratoria?

En junio de 2019, una resolución de ANSES extendió por tres años el plazo dispuesto para acceder a la moratoria previsional prevista en la Ley 26970. En efecto, pocos días antes del vencimiento de la prórroga de la moratoria, una Resolución de ANSES establece que: *“atento a la proximidad del vencimiento del plazo de vigencia del régimen citado y a los efectos de continuar garantizando el acceso al beneficio previsional a las mujeres que presentan un mayor grado de vulnerabilidad conforme la Ley N° 26.970, resulta oportuno recurrir a la facultad de prorrogar el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 22 de la Ley N° 27.260”* (Resol. 158/2019).

Posteriormente, a fines de 2019, según información oficial, la moratoria bajo la Ley 26970 continúa vigente para las mujeres que cumplan la edad jubilatoria (60 años, y menores de 65 años), prevista en el artículo 37 de la Ley N° 24.241. Los períodos a incluir deben estar comprendidos entre el 01/01/1955 al 31/12/2003 y desde los 18 años de edad²⁵.

A este respecto, el interrogante es el siguiente: ¿qué problema esconde esta prórroga al momento de acreditar los aportes e ingresar efectivamente al sistema? El problema es que si bien se prorrogó la fecha para poder acceder a la moratoria, no se hizo lo propio con el período habilitado para comprar deuda. En otras palabras, si bien esta

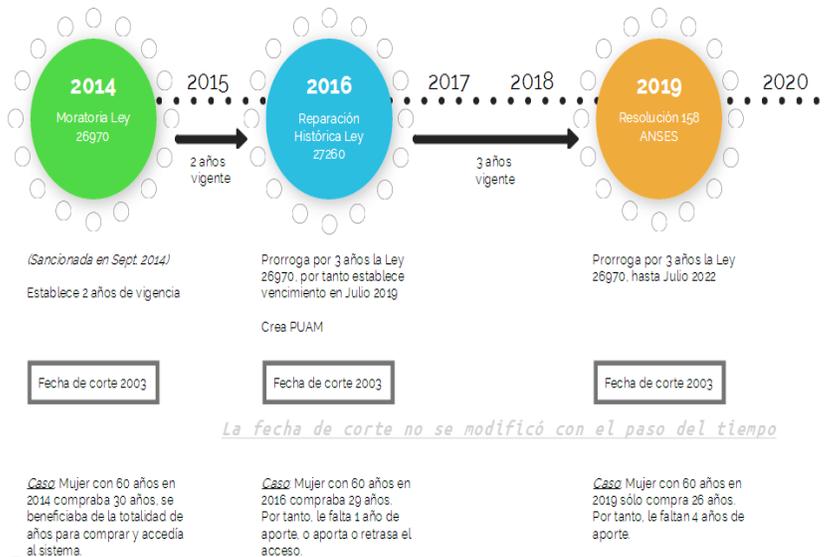
23 Este consiste en un acuerdo transaccional entre el Estado y el jubilado para actualizar los montos de las jubilaciones y pensiones. Este Programa prevé la recomposición de haberes para los adultos mayores con acciones legales iniciadas contra ANSES, o bien en condiciones de iniciarlas, en virtud de haberes y movilidad incorrectamente calculados.

24 Cf. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-294379-2016-03-12.html>

25 Cf. <https://www.anses.gob.ar/informacion/moratorias-previsionales>

moratoria formalmente estará vigente un tiempo más, la misma no facilita el acceso al sistema como sí lo hicieron las moratorias anteriores, las cuales permitieron la posibilidad de comprar deuda (o computar a favor) la totalidad de los años de aportes requeridos por el sistema. Por tanto, al no establecer un corrimiento del período habilitado para regularizar deudas, la medida se torna muy dificultosa en la práctica para las mujeres que no tienen aportes después del año 2003. (Figura 1).

Figura N° 1: La moratoria con el paso del tiempo

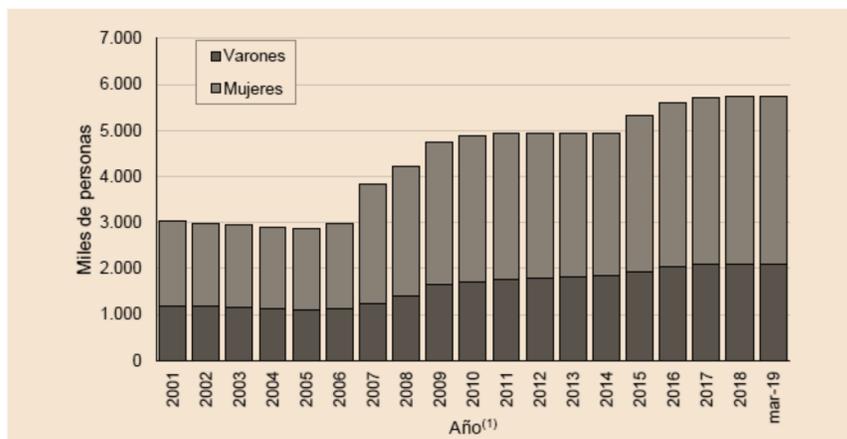


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación vigente

Tal como se observa en la figura N° 1, si bien se facilita el acceso legal en virtud de las sucesivas prórrogas, al no actualizar la fecha de corte y mantenerla al año 2003, en lo operativo se vuelve restrictivo el acceso.

El gráfico N° 5 muestra lo que aquí se ha denominado dos fases de acceso al sistema. La primera exhibe un gran salto en el aumento de la cobertura en 2007. Y la segunda fase se refleja claramente en el año 2015, a posterior de la sanción de la Ley N° 26970. Luego, a partir de 2017 los beneficiarios que ingresan al sistema crecen de manera poco significativa.

Gráfico N° 5 Beneficiarios del SIPA según sexo 2001-2019



Fuente: BESS (2019:52) Primer trimestre.

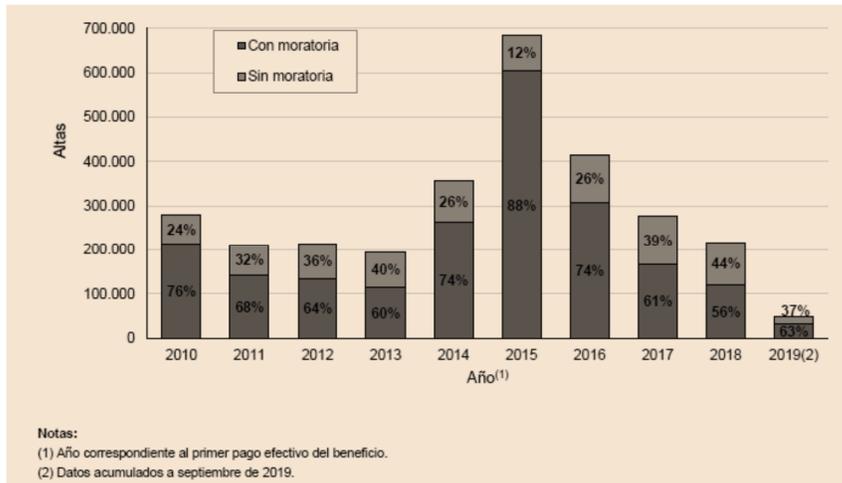
En la misma dirección se ubican las altas anuales al sistema, registrándose un retroceso en las altas con moratoria desde el año 2016, en adelante. Tanto el cuadro N° 2 como el gráfico N° 6 reflejan lo antedicho.

Cuadro N° 2 Altas Anuales de Jubilación del Sistema Integrado Previsional Argentino Según Tipo de Beneficio. 2010 - 2019

Año ⁽¹⁾	Total	Con moratoria	Sin moratoria
2010	280.036	213.008	67.028
2011	209.865	143.448	66.417
2012	213.208	135.519	77.689
2013	193.688	115.537	78.151
2014	355.989	264.381	91.608
2015	684.886	604.826	80.060
2016	414.590	308.099	106.491
2017	277.065	168.275	108.790
2018	215.992	121.538	94.454
2019 ⁽²⁾	50.151	31.728	18.423

Fuente: BESS (2019:74) primer trimestre. Nota: Base de información abierta con corte al 31/05/2019

Gráfico N° 6 Altas Anuales de Jubilación del SIPA. 2010 - 2019



Fuente: BESS (2019:74) primer trimestre.

La cantidad de mujeres que ven restringido su acceso al sistema son, según estimaciones del CEPA (2019) aproximadamente más de 400 mil. "Según los datos oficiales de INDEC, en toda la Argentina, a fin de 2018 se estiman 1.076.028 mujeres entre 55 y 59 años que estarían cerca de cumplir con la edad para jubilarse en los próximos años, pero de todas ellas sólo el 55% (588.248) tienen aportes, mientras que el restante 45% no ha realizado aportes" (2019:1).

Como puede advertirse el número de mujeres potencialmente afectadas es elevado. Para ellas la situación se torna muy difícil porque en la moratoria ven imposibilidad de acceso, y para acceder a la PUAM es peor aún, porque exige retrasar la edad jubilatoria en cinco años. A su vez, el acceso a una pensión asistencial nacional exige 70 años de edad (es decir un retraso de la edad jubilatoria en 10 años). Y, por último, para acceder a una pensión asistencial de tipo provincial, los requisitos establecidos generalmente suponen demostrar pobreza extrema.

En síntesis, la moratoria en curso, al no establecer un corrimiento del período habilitado para regularizar deudas previsionales, se torna muy dificultosa en la práctica, debido a esta limitación temporal, principalmente para mujeres que no tienen aportes después del año 2003, impidiéndoles completar así los treinta años requeridos.

A modo de cierre debemos recordar las palabras de Castel al afirmar que:

Estar protegido [...] significa estar a salvo de los imponderables que podrían degradar el status social del individuo. Por ejemplo, la incapacidad de "ganarse la vida" trabajando -ya sea por enfermedad, por accidente, por desempleo o por cese de actividad en razón de la edad- cuestiona el registro de la pertenencia social del individuo que extraía de su salario los medios para la subsistencia y lo vuelve incapaz de gobernar su existencia a partir de sus propios recursos. En lo sucesivo, deberá ser asistido para sobrevivir.

Se podría caracterizar un riesgo social como un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social. Si no se está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad (2004:35).

En virtud de lo expuesto, este trabajo pretende evidenciar lo que actualmente acontece con los sectores sociales desaventajados y en desprotección social. Por ello se han identificado las principales restricciones y limitaciones que se presentan al momento de garantizar una eficaz gestión colectiva de los riesgos sociales²⁶.

Conjuntamente, es importante señalar que las protecciones y desprotecciones varían según el momento histórico que se analice. Así, “el Estado en su rol social opera esencialmente como un *reductor de riesgos*” (Castel 2004:44)²⁷. Mientras que el Estado neoliberal prioriza el ajuste, desatiende riesgos sociales, e incrementa la inseguridad social.

5. Reflexiones finales

Tal como quedó expuesto en este trabajo, con la reforma bajo estudio, a partir del establecimiento de un nuevo criterio indexatorio, se afectó el bienestar de los adultos mayores, debido a la disminución de la cuantía del haber previsional.

A su vez, otra de las decisiones del periodo bajo estudio (2015-2019), fue limitar fuertemente el acceso al sistema bajo la lógica de las moratorias previsionales y, como reemplazo de éstas, la introducción de la pensión universal de adulto mayor (PUAM). Respecto de ella, quedó evidenciado que el nivel de cobertura que ha arrojado en tres años de implementación es muy bajo. Por su parte, en relación a las limitaciones de acceso a las moratorias, nos encontramos ante una brecha de inclusión, ya que garantiza el acceso de iure, pero lo dificulta severamente de facto.

Por consiguiente, se observa que el efecto combinado de las medidas adoptadas en este campo de política social afecta la capacidad protectora del Estado argentino para grupos sociales vulnerables.

Existe cierto consenso en la literatura especializada en que uno de los objetivos del sistema previsional es garantizar seguridad económica en la vejez. No obstante, cuando se prioriza la sustentabilidad financiera de horizonte intertemporal de largo alcance (aspecto necesario, claro está) por sobre otros criterios, y esa misma decisión política conlleva el aumento de la edad jubilatoria de la mujer en cinco años, se obstaculiza el objetivo de brindar seguridad económica, dado que se retrasa el ingreso de los pobres al sistema. Las necesidades específicas en la ancianidad son urgentes –saciar el hambre es sólo una de ellas-. Por consiguiente, la espera de cinco

26 Ello implica advertir los límites de brindar protección social en los modelos contributivos. El sistema previsional no tiene, de manera endógena, mecanismos para garantizar una cobertura sostenida en los adultos mayores conforme vayan cumpliendo la edad legal estatutaria. En este sentido, las limitaciones de la lógica contributiva se vuelven cada vez más evidente en el marco de la crisis del mercado de trabajo, en particular con el aumento del desempleo y el peso de la informalidad laboral.

27 Cursiva del autor

años para acceder a la prestación y al PAMI se torna imposible, en especial en contextos económicos y sociales de crisis persistentes.

Por lo expuesto en estas páginas, puede advertirse que la reforma previsional conlleva una pauta redistributiva de orden regresiva, ya que afecta a los más vulnerables de nuestra sociedad. Tal como se explicitó, la nueva fórmula actualiza las prestaciones de un universo poblacional estadísticamente muy significativo. Adultos mayores jubilados y pensionados, discapacitados, ancianos en condición de pobreza e indigencia que cobran pensiones asistenciales, trabajadores informales y desocupados que perciben la asignación universal por hijo y embarazo, entre otros grupos perjudicados.

Es importante enfatizar aquí que no sólo estamos analizando la *materialidad* del haber, es decir la cantidad de bienes y/o servicios que pueden adquirirse con él, sino que conjuntamente estamos preguntándonos por el *tipo de sociedad que estamos construyendo*. En especial qué lazos sociales estamos tejiendo, a quiénes se prioriza, a quiénes se castiga, o qué tipo de padecimiento estamos provocando.

Este trabajo ha mostrado que la reconfiguración neoliberal procesada en 2017 ha castigado a los estratos más bajos con una disminución de la prestación y, a su vez, ha retrasado el ingreso al sistema de los adultos mayores más pobres. Esto evidencia el grado de destrucción del lazo social que operó en el período bajo estudio y, por ende, los desafíos que tenemos por delante en la reconstrucción del mismo.

Los párrafos aquí presentados pretenden evidenciar lo que ocurre en un campo de política social altamente sensible, en pos de evitar que sea devaluado el valor de la justicia social y, a su vez, que podamos repensar colectivamente qué horizonte ético nos guía.

6. Bibliografía

ALONSO, G y DI COSTA, V (2012) "Mas allá del principio contributivo. Cambios y continuidades en la política social Argentina. 2003-2011". Annual Meeting of the Latin American Studies Association (LASA). San Francisco, 23 al 26 de mayo.

ANSES (2011) "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad". Observatorio de la Seguridad Social. ANSES. Buenos Aires.

ARENAS DE MESA, A. (2019) *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 Santiago, CEPAL.

BARBA SOLANO, C (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.

BERTRANOU, F (2005) "Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos" *Revista Bienestar y Política Social* Vol. 1. No1. 35-58.

BERTRANOU, F (Coord.). (2010) "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares". Buenos Aires, Oficina de la OIT.

BERTRANOU, F CETRÁNGOLO, O GRUSHKA, C y CASANOVA, L (2012) "Beyond the privati-

zation and re-nationalisation of the Argentine pension system: coverage, fragmentation, and sustainability” MPRA Paper No. 44245.

BERTRANOU, F., CASALÍ, P. y CETRÁNGOLO, O (2019) Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para Cono Sur de América (Informe Técnico 9).

BERTRANOU, F; CETRÁNGOLO, O; GRUSHKA, C y CASANOVA, L (2011) “Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones” Buenos Aires, CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.

BESS (2011) Boletín estadístico de la Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad social.

BESS (2017) Boletín estadístico de la Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad social.

BESS (2019) Boletín estadístico de la Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad social.

CASTEL, R (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires, Argentina.

CEPA (2019) “Una moratoria que no es universal: 500.000 mujeres de 55 a 59 años sin posibilidades de jubilarse”. Informe mes de julio. Centro de Economía Política Argentina (CEPA).

CEPAL (2019) Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018 Santiago de Chile.

CIFRA (2017) Una visión general sobre la reforma previsional. Central de Trabajadores argentinos CTA Buenos Aires diciembre.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2009) *Movilidad jubilatoria*. 1a ed. - Buenos Aires.

DANANI, C y GRASSI, E (2008) “Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008) En Lindemboim, J Comp. *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Ed. Eudeba.

DANANI y HINTZE (2011) “Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”, en *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Danani, y Hintze (Coord.). Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.

GOLBERT, L; ROCA, E y LANARI, E (2012) “¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina. MTEySS. Buenos Aires.

GRUSHKA, C (2016) Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050.

MESA LAGO, C (2002) “La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América latina: modelos, características, resultados y lecciones” *Economía y Sociedad*, N° 19. Mayo – Agosto, pp. 75 – 92.

OIT (2001) Principios de la Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

ROFMAN, R y OLIVERI, M (2011a) “Las políticas de protección social y su impacto en

la distribución del ingreso en Argentina” Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 6. Banco Mundial.

ROFMAN, R y OLIVERI, M (2011b) “La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores”. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7. Banco Mundial.

TRUJILLO, L y VILLAFÑE, S (2011) “Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de Contrastes en la argentina contemporánea”, en Novick y Villafañe (eds.), *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*, PNUD Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

UNDAV (2019) “Ingresos Jubilatorios”, Observatorio de Políticas Públicas. Módulo de Políticas Económicas de la Universidad Nacional de Avellaneda (Undav) Febrero.



Este trabajo está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 No portada (CC BY-NC-SA 3.0)



CIENCIA Y TÉCNICA
SECRETARÍA DE CIENCIA,
TÉCNICA Y POSGRADO

IMESC
INSTITUTO MULTIDISCIPLINARIO DE
ESTUDIOS SOCIALES CONTEMPORÁNEOS
FFYL | IDEHES | CONICET

Esta Revista es publicada por la Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos. El IMESC es el Nodo Mendoza de la Unidad Ejecutora en Red del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina), Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHES).