

Valeria Di Costa

Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

*valeriadicosta@yahoo.com.ar*

## LA RECIENTE REFORMA: UN ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PREVISIONAL EN ARGENTINA

**Resumen:** Al finalizar 2017, Argentina presenció una reforma en el sistema de jubilaciones y pensiones. La misma constituyó una transformación de tipo paramétrica con significativos impactos en el bienestar de los adultos mayores. Este trabajo se propone indagar en las principales características que estos cambios presentan. El más significativo de ellos se ubica en la modificación de la pauta de movilidad de los haberes jubilatorios. Por consiguiente, se analiza uno de sus posibles factores explicativos, así también se indaga en las consecuencias sociales que genera, en particular, en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

**Palabras clave:** reforma, jubilaciones, movilidad

**The recent reform: An analysis of the main features of the pension policy in Argentina**

**Abstract:** By the end of 2017, Argentina witnessed a reform in the retirement and pension system. This is a parametric reform with significant impacts in the welfare of the elderly. This study aims to investigate the main features shown by these changes. The most important change of all is the modification of the mobility guidelines of retirement incomes. Thus, we analyze one of its possible explanatory factor, as well as the social consequences it generates, mainly, for the most vulnerable social sectors of our society.

**Keywords:** reform, retirements, mobility



## Introducción

En la última década, en el período que podríamos denominar como posconvertibilidad, el universo discursivo de la política social argentina revisitó las nociones de inclusión, igualdad y redistribución del ingreso. Las transformaciones políticas acaecidas en ese período posibilitaron que tales nociones se constituyeran en eje de los principales debates en el campo de lo social.

Hoy asistimos a un momento histórico caracterizado por algunas diferenciaciones con la etapa anterior. Uno de los principales indicadores es la primacía de una pauta de redistribución de ingresos regresiva. Los párrafos siguientes intentarán mostrar cómo la reforma reciente en materia previsional apunta en esta dirección.

Este artículo se estructura en cuatro secciones. La primera presenta algunas conceptualizaciones significativas y contextualiza resumidamente la reforma reciente. La segunda se adentra en el análisis de las principales características que presenta la reforma bajo estudio. La tercera sección focaliza analíticamente en uno de los posibles factores causales que explicarían esta medida política. La cuarta sección indaga en torno a las consecuencias sociales que estas modificaciones conllevan. Y finalmente, un último apartado a modo conclusión.

## Planteamiento inicial

Mesa Lago (2002) ha establecido una clasificación que divide las reformas previsionales en dos tipos: estructurales y paramétricas. 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. Por su parte, 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 la clasificación que presenta este autor, 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.

El gobierno argentino que asumió en diciembre de 2015 planteó recientemente su preocupación por la sustentabilidad



<sup>1</sup> Administración Nacional de  
Seguridad Social (ANSES).

del sistema previsional. El 17 de noviembre de 2017 se firmó un consenso fiscal con 23 gobernadores y, en ese marco, el presidente de la Nación les advirtió que “la ANSES<sup>1</sup> no da para más” y les anticipó la necesidad imperiosa de ordenar las cuentas y reducir el déficit fiscal (*Infobae*, 2017).

Un mes después, el 19 de diciembre de 2017, a las 7.05 de la mañana, la Cámara de Diputados sancionó la reforma previsional plasmada en la Ley N°27426. El proyecto que impulsó el Poder Ejecutivo se convirtió en ley con 127 votos a favor, 117 en contra y dos abstenciones. El encendido debate llevó más de doce horas, el cual se produjo en un contexto de protesta social pronunciada (no exenta de represión) y varios pedidos de suspensión de la sesión por parte de diferentes bloques políticos, y la negativa del oficialismo.

Puede advertirse, de manera sintética, que los principales lineamientos de esta reforma son tres: la elevación de la edad jubilatoria a los 70 años para el sector privado, de modo opcional; el establecimiento de una garantía adicional para los haberes de jubilación equivalente a 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil, y la modificación en la fórmula de movilidad jubilatoria.

En este sentido, puede adelantarse que los datos hasta aquí disponibles permiten suponer que lo que se verá afectada será lo que se denomina en la literatura especializada la *intensidad* de la cobertura. Esta conceptualización proviene de una distinción ampliamente reconocida en este campo de política social, que diferencia cobertura horizontal (o extensión) de cobertura vertical. Esta última refiere a la *adecuación* o *intensidad* de la prestación otorgada (Bertranou, 2010; OIT, 2011). “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).

La OIT (2011) postula que las prestaciones deben ser adecuadas para que sean significativas. En este sentido, son adecuadas si no son demasiado bajas ni demasiado altas. Se suele considerar demasiado bajas cuando no cubren un piso mínimo que permita la subsistencia o bien cuando se considera que la *rentabilidad* del aporte es demasiado baja. En contraposición, las prestaciones otorgadas son demasiado altas cuando representan niveles de gastos exorbitantes o comportamientos que afectan al bien común.



## Principales modificaciones introducidas por la Ley 27426

Tal como se anticipó, la reforma reciente modifica tres parámetros del sistema: la edad jubilatoria (aumento opcional), la tasa de sustitución para los haberes mínimos y la modificación de la fórmula de movilidad.

Como primera medida, la reforma eleva la edad jubilatoria a 70 años. En virtud de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20744 el empleador tiene la facultad de exigir al trabajador su jubilación cuando alcanza los años de aporte establecidos por el sistema y una edad de 60 años en el caso de las mujeres y 65 años en el caso de los varones. La ley recientemente sancionada modifica la Ley de Contrato de Trabajo, de manera tal que la facultad del empleador para intimar al trabajador a jubilarse solo pueda ejercerse a partir de los 70 años del trabajador. Además, entre la edad jubilatoria actualmente vigente y los 70 años, el empleador queda eximido de aportes patronales para el régimen previsional (CIFRA, 2017).

Como segunda medida, se establece que el haber mínimo garantizado se fijará en el 82% del salario mínimo, vital y móvil. Este haber garantizado alcanzará a aquellos beneficiarios que acrediten 30 años de aportes. Lo que oculta esta garantía de tasa de sustitución es que es prácticamente equivalente a la que estaba vigente a diciembre de 2017, por tanto no implicó una mejora real. En efecto, con una jubilación mínima de \$7.246 y un salario mínimo, vital y móvil (SMVM) de \$8.860, la relación establecida ya es del 81,8% y el aumento garantizado sería solo de \$19 (CIFRA, 2017:3). No obstante, quizá pueda reconocerse como cierto avance el hecho de que normativamente, a partir de ahora, quede vinculado como equivalente el haber mínimo con el salario mínimo, es decir la garantía de que a futuro quede establecida esta conexión igualitaria, sin perder de vista que actualmente esta modificación no ha significado ningún impacto material en la economía de los adultos mayores.

Además de las limitaciones antes señaladas respecto del 82% del SMVM, debe destacarse que los adultos mayores que ingresaron al sistema a partir de las moratorias quedan excluidos de este beneficio<sup>2</sup>. Nótese que las distintas moratorias implementadas a partir de 2005 permitieron ampliar significativamente la cobertura previsional, incorporando adultos mayores al sistema que antes estaban excluidos. El impacto en términos de extensión de la

<sup>2</sup> La denominación extraoficial de esta medida fue jubilación de amas de casa.



cobertura fue de 3 millones de personas aproximadamente, considerando el efecto combinado de distintos años con moratorias diferenciadas, en virtud de un andamiaje legal amplio. Por consiguiente, dado que la garantía de 82% de SMVM exigía acreditar 30 años de aportes, reforzando así la lógica contributiva, con esa medida se excluye a un grupo poblacional muy numeroso de adultos mayores que ingresaron por la vía de las moratorias. Por ende, solo se aplica a un universo reducido de jubilados y pensionados.

La tercera medida que establece la Ley N°27426, y lo que constituye el corazón de esta normativa y, por ende, 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 (RIPTE) y se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre de cada año calendario. 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.

Para comprender esta modificación introducida, debemos remitirnos al pasado reciente. A fines de 2008 el Congreso sancionó la Ley N°26417 que fija un criterio de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público. La movilidad es computada según un índice que involucra dos partes iguales: la evolución de los recursos tributarios de ANSES y la mayor variación entre el índice RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) y el índice general de salarios publicado por el INDEC. La ley prevé que, de ambos índices, se aplica el que resulte más favorable. Con ella se establece un aumento dos veces por año (marzo y setiembre) de forma automática, es decir un ajuste periódico para todos los tramos de haberes jubilatorios. La precitada legislación establece además que “en ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario”.

Al incluir ambos componentes (la evolución salarial y los recursos tributarios) se buscaba que los haberes jubilatorios sigan la evolución de los salarios y a la vez acompañen

el aumento de los ingresos al sistema. El resultado más destacado de esta medida fue, siguiendo a Rofman (et al. 2013), en que el mecanismo aprobado significó un avance en la previsibilidad acerca de la actualización de los beneficios.

Por su parte, la reforma reciente cambia la fórmula anterior por otra que toma 70% de la variación del índice de precios al consumidor del INDEC y 30% de la variación del RIPTE y, asimismo, realiza actualizaciones en forma trimestral, pero respecto de una base muy desfasada en el tiempo, ya que los haberes de marzo 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. Esto implica sustraer a los jubilados tres meses de aumento que nunca serán repuestos (CIFRA, 2017:2). De este modo, con la nueva fórmula el incremento fue de 5,7% en los haberes, mientras que el aumento hubiera sido en torno a 14,5% según las estimaciones de acuerdo con el cálculo de la ley anterior<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Estimaciones de Cetrángolo y Folgar (2017).

A modo de paliativo, debido a los problemas de empalme antes mencionado, se estableció un bono de compensación (Decreto 1058/17), el cual constituye un subsidio extraordinario, por única vez, a los beneficiarios de las distintas prestaciones del sistema. El monto ronda los \$375 para algunos grupos poblacionales y hasta los \$750 para otros.

Según estimaciones de CIFRA (2017) entre diciembre de 2008 y el mismo mes de 2015 la aplicación de la fórmula actual permitió que las jubilaciones aumentaran en promedio 38,0% en términos reales, mientras que la jubilación mínima tuvo un aumento en su poder de compra de 26,7%. Con el gobierno actual, la disminución de los salarios reales y de los ingresos al sistema previsional implicó una trayectoria negativa de las jubilaciones: entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2017 se estima una caída de 5,7% en los haberes mínimos y un crecimiento nulo en el promedio.

Finalmente, según CIFRA, junto a otros especialistas, otro indicador de regresividad que trae aparejado este cambio es que no solo afecta la movilidad de los haberes vigentes sino también el cálculo del haber inicial para las futuras jubilaciones. En efecto, se reemplaza la forma de actualización de las remuneraciones consideradas para el cálculo del salario promedio que incide en el monto del haber inicial, incorporando el RIPTE como índice.



En consecuencia, con las modificaciones introducidas se estima un ahorro del sistema cercano a los \$100.000 millones, indicando con ello un *claro sesgo fiscal* (Bermúdez, Ismael, 2017).

Dos referentes en derecho previsional, Horacio R. González y Luciano González Etkin, al ser consultados antes de la reforma señalaban que

...en los próximos años el gobierno prevé un cierto crecimiento económico que impactaría favorablemente en la recaudación y una mejora en los salarios. Entonces, los aumentos en jubilaciones y demás beneficiarios de planes sociales serían superiores a la inflación. Se calcula un aumento del gasto en Seguridad Social en 22%, en gran parte por la incidencia de la actual movilidad. Todo ello mientras la variable de la inflación iría a la baja. En consecuencia de aprobarse esta reforma, el gobierno derivaría menos recursos a las actualizaciones de los haberes previsionales y demás asignaciones que siguen la evolución de la fórmula de movilidad jubilatoria todavía vigente (Bermúdez, Ismael, 2017).

En suma, el conjunto de las modificaciones recientes resultan regresivas, debido a que afectan el haber previsional de los adultos mayores y, siguiendo a CIFRA, revela que el objetivo principal de la reforma no es más que el ajuste del gasto previsional.

### **Una pista posible para comprender esta reforma**

En el marco de las reformas estructurales de orientación promercado, Mesa Lago (1999) ha señalado la existencia de factores *exógenos* que operaron en todas las reformas en materia previsional promovidas en la región en la década del 90. Con ello refiere al significativo papel desempeñado por distintos organismos internacionales de crédito que estuvieron involucrados en este proceso: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre los más relevantes.

En esta misma dirección apuntaron Cortés y Marshall (1999) al señalar que los organismos financieros multilaterales ejercían presiones en pos de promover los procesos de liberalización y exigiendo una drástica transformación de la política social. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) criticaba la concepción de Estado de bienestar y las protecciones del

trabajo. Estas visiones externas tuvieron fuerte influencia en moldear la nueva visión de la política social. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo acompañaron sus préstamos con programas dirigidos a reorientar el gasto social, e insistieron particularmente sobre la reforma de la seguridad social.

En esta línea, hace algunos años un referente en política social como fue Eduardo Bustelo (2008:17) explicitaba que “los gobiernos latinoamericanos son literalmente bombardeados por recomendaciones tanto de los países desarrollados como particularmente de los organismos multilaterales de financiamiento acerca de cómo gestionar programas”. Dado esta situación es que el autor planteaba que “la política se encuentra *externalizada*” (2008:18). En virtud de lo planteado hasta aquí y siguiendo la línea argumental expuesta en los párrafos anteriores, podría también hoy, aunque con matices, apreciarse esta dirección en la política argentina.

En 1994 Argentina asistió a una transformación sustancial en la configuración de su sistema previsional, al implantar una reforma estructural de orientación promercado. Al analizar el caso y el consiguiente establecimiento de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), Alonso sostiene que “la reforma previsional quedaba instalada en la misma lógica que modeló políticamente a las otras reformas estructurales: la acumulación de éstas debía operar como señal hacia los mercados y su calidad se volvía una cuestión secundaria” (2000:109). Coincidentemente, Arza (2010) apuntaba que la política previsional se “alineaba cómodamente” al modelo neoliberal, con el cual se restringía fuertemente el papel del Estado y, por ende, se abría un espacio mayor al mercado. La reforma previsional de los 90 constituye una muestra cabal de esta orientación, la cual se presentaba como “la madre de las reformas en políticas sociales” (Isuani y San Martino, 1993).

Por nuestros días, a finales de 2017, entre las múltiples causas de la reforma previsional recientemente sancionada, podría encontrarse una variable explicativa de orden exógena. Con ello se hace referencia al papel que juegan las recomendaciones de los organismos financieros y técnicos internacionales. Deberíamos detenernos particularmente en dos de ellos: la OCDE y el FMI.

Por un lado, la OCDE publicó en julio de 2017 un



informe de estudio económico multidimensional para el caso argentino. En este documento se explicitaba que

...tras años de políticas económicas insostenibles, Argentina realizó recientemente reformas drásticas y un cambio de rumbo en sus políticas, lo que permitió evitar otra crisis y estabilizar la economía (...) Será importante continuar la agenda de reforma estructural (...) reducir la inflación y el déficit fiscal... (OCDE, 2017: 4).

El documento precitado presenta un apartado titulado Hacia un crecimiento más inclusivo. El mismo se compone de dos columnas síntesis: una con los hallazgos y otra con las recomendaciones para el caso argentino. Las dimensiones que allí se presentan son educación, empleo, pensiones y protección social. En particular para el caso de las pensiones se explicita lo siguiente:

**Cuadro 1. Apartado titulado Hacia un crecimiento más inclusivo**

<b>Principales hallazgos</b>	<b>Principales recomendaciones</b>
El gasto en pensiones es alto y el envejecimiento demográfico amenaza la sostenibilidad a largo plazo del sistema de jubilaciones.	Indexar las prestaciones al índice de precios al consumidor. Igualar la edad jubilatoria de la mujer a la del varón.

**Fuente:** OCDE 2017:6

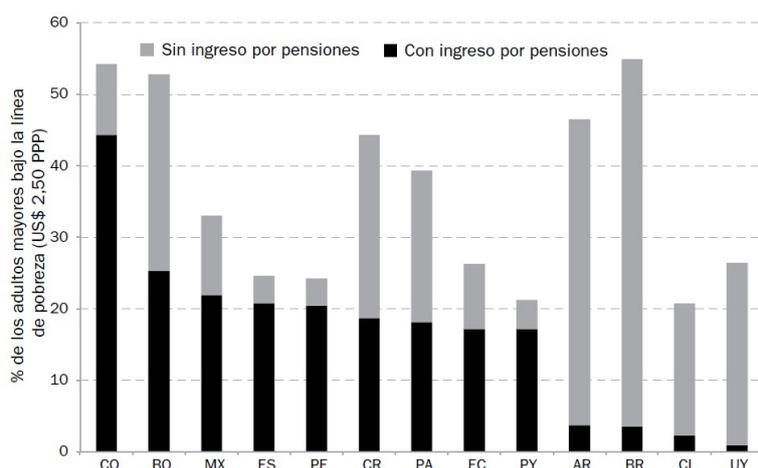
A su vez, el informe precitado explica que

...los impuestos y transferencias tienen un rol importante en dar forma a la distribución de los ingresos, especialmente en la base inferior de la distribución. Tanto la desigualdad como la pobreza serían mayores si no existiese una redistribución a través de impuestos y transferencias. Argentina alcanza una reducción de la desigualdad mucho mayor que Chile y México (...) Casi el 80% de esa reducción puede ser atribuida a las transferencias directas, como las asignaciones familiares y pensiones (OCDE, 2017:46).

Respecto de este punto, llama la atención que en el mismo documento convivan dos posturas tan antagónicas. Por un lado, el reconocimiento del significativo papel que juegan

las transferencias en el alivio de la pobreza y la desigualdad y, por otro lado, la recomendación explícita de ajustar las jubilaciones porque el gasto es elevado.

**Gráfico 1. Incidencia de la pobreza extrema, con y sin ingresos por pensiones, países seleccionados, alrededor de 2006**



**Fuente:** Rofman et al (2013) sobre la base de Cotlear (2010).

El gráfico anterior presenta el porcentaje de adultos mayores de 65 años viviendo en hogares pobres antes y después de las transferencias de pensiones. Los resultados presentados avalan la importancia de las pensiones como mecanismo de reducción de la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores, particularmente en países tales como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que tienen una amplia cobertura. En estos países la pobreza entre los adultos mayores de 65 años era menor a 3,5% y se incrementaría en promedio a más de 37%. En promedio para la región, el porcentaje de adultos mayores de 65 años en situación de pobreza era 20%, en tanto dicho porcentaje se elevaría a 35,8% sin la existencia de programas de pensiones (Rofman et al., 2013:31).

El informe de la OCDE sostiene que “las pensiones son comparativamente altas en relación con los ingresos en la edad laboral. Será necesario ajustar la compleja fórmula que calcula la movilidad para asegurar la sostenibilidad del sistema a largo plazo” (OCDE, 2017:47). Por consiguiente, la recomendación efectuada por el organismo es “ajustar las prestaciones por los precios al consumidor” (OCDE, 2017:48).

Por otro lado, uno de los organismos de crédito internacional más influyentes de la económica mundial es



el FMI. El documento publicado por el FMI es de noviembre de 2016 (Report 16/346) y se enmarca en el artículo IV del Convenio de Consulta que elabora el organismo luego de visitar cada país y recabar información del gobierno y del sector privado<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Consúltese al respecto la excelente nota de Ismael Bermúdez publicada en *Clarín* del día 20/12/2016. Disponible en: [https://www.clarin.com/economia/economia/Jubilaciones-FMI-cambios-subir-mujeres\\_o\\_BkomgxL4g.html](https://www.clarin.com/economia/economia/Jubilaciones-FMI-cambios-subir-mujeres_o_BkomgxL4g.html)

El documento elaborado con posterioridad de la visita de los técnicos del Fondo a fines de 2016 argumenta que el sistema previsional argentino no es sustentable. La justificación que allí se presenta es que “el gasto en pensiones ha aumentado debido a la expansión del número de beneficiarios y la introducción de una pensión básica no contributiva”<sup>5</sup> (FMI, 2016:27. Traducción propia).

<sup>5</sup> El último punto refiere a la introducción de una pensión mínima universal para los adultos mayores que es independiente de su historial de contribuciones. La misma se denomina pensión universal para el adulto mayor, cuya sigla es PUAM.

Para corregir los desequilibrios fiscales en materia previsional y reestablecer la sostenibilidad financiera del sistema, el organismo recomienda combinar una serie de medidas. La primera de ellas es modificar la fórmula de movilidad de los haberes por el índice de precios al consumidor. La segunda recomendación es aumentar la edad jubilatoria de la mujer, igualándola a la del varón, lo que supone subir en cinco años la edad para las mujeres. Y, por último, recomienda además disminuir la tasa de reemplazo (relación del haber jubilatorio con el último salario del trabajador activo).

Restaurar un sistema de pensiones sostenible requeriría reformas paramétricas, que incluyen la indexación de los beneficios a la inflación, la reducción de la tasa de reemplazo y el aumento gradual de la edad de jubilación para las mujeres (FMI, 2016:26. Traducción propia).

Como puede advertirse, dentro del paquete de recomendaciones, se optó finalmente por aplicar textualmente la primera de las medidas, tal cual fue recomendada el año anterior a la sanción de la Ley N°27426.

Resulta particularmente llamativo que hace muy pocos años (en 2015) el BID, la OCDE y el Banco Mundial elaboraron un documento conjunto titulado *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*. En él analizaban el impacto de la indexación según los mecanismos que la misma adopte. Así explicitaba que:

...si las pensiones se indexan según el crecimiento salarial, entonces el impacto sobre las cifras de riqueza de la pensión generalmente serán mayores que si se utiliza la indexación de precios o una combinación de

ambas. Por supuesto, en este caso se asume que los ingresos tienden a crecer más rápido que los precios, así que la riqueza de la pensión es mayor con estos procedimientos más generosos de indexación que con la indexación de precios (BID/ OCDE/BM 2015:60).

Tal como se explicita en este documento, estos organismos reconocen allí que la indexación por la pauta salarial es más generosa, es decir es más conveniente en pos de lograr una mayor adecuación de las prestaciones previsionales en beneficio de los adultos mayores.

En virtud de ello, podría señalarse que el *giro* de estos organismos ocurre después de la visita de los técnicos del FMI a la Argentina en noviembre de 2016. En suma, en materia previsional, se advierte que tanto las recomendaciones efectuadas por los organismos internacionales, como las reformas aplicadas recientes en nuestro país están fuertemente alineadas.

### **Consecuencias sociales de la reforma**

Para abrir este apartado es importante revisitar la clasificación prefigurada por Theodore Lowi en la década del 60. Al respecto, el autor sostiene que las políticas redistributivas son las más radicales, dado que intervienen en cuestiones medulares de alto impacto y sensibilidad social, tales como las relaciones de propiedad, poder y prestigio, de allí que tienden a ser “la arena más tensa y frontalmente conflictiva”. En palabras del autor: “El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma” (1992:103). Esta afirmación da cuenta del carácter tensional inherente de este tipo de políticas públicas.

Cetrángolo y Folgar anticipaban en diciembre de 2017 que con la nueva fórmula de movilidad de los haberes un jubilado promedio ganaría aproximadamente 3% menos en todo el 2018 (perdiendo alrededor de \$6.000). Estas estimaciones fueron publicadas en una nota del diario *Clarín* del 12/12/2017, bajo el título *Por qué las jubilaciones quedan rezagadas con la nueva fórmula*.

Sobre la base de las aportaciones realizadas por estos dos economistas expertos en finanzas públicas, la ciudadanía ha podido dimensionar la pérdida de ingresos aproximados que conllevaría la reforma. Tales proyecciones se grafican a continuación.

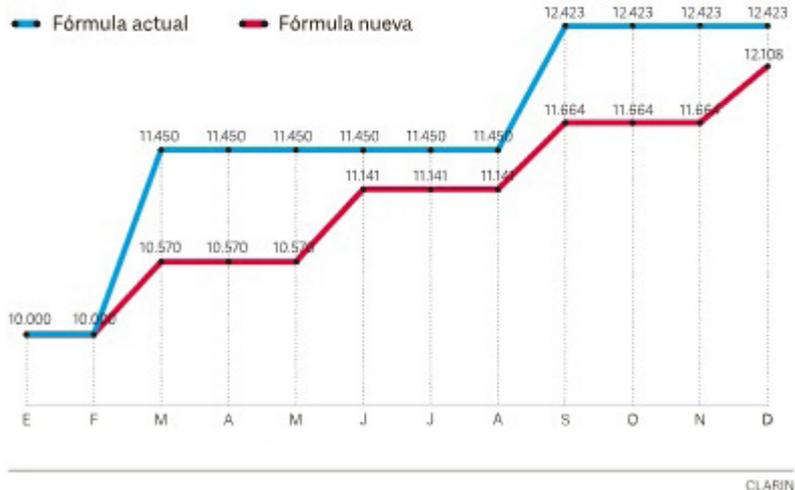


Gráfico 2. Evolución de las jubilaciones

Cómo evolucionarían las jubilaciones • Mes a mes, 2018



Comparativo



Fuente: Cetrángolo y Folgar 2017 publicado en Diario Clarín 12/12/2017

Tanto en el cuadro como en el gráfico anterior se puede visualizar que, según las estimaciones de Cetrángolo y Folgar (2017), la nueva fórmula previsional recorta el aumento de los haberes y, por tanto, conlleva incrementos de menor cuantía que los que hubieran correspondido por la pauta de movilidad anterior.

Está suficientemente extendido que 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).

Dado su carácter redistributivo, la política social conlleva una conflictividad inherente. Dicha conflictividad se expresa, tal como Titmuss identificó, en las transferencias de recursos y capacidades de unos ciudadanos a otros que operan en el interior del tejido social (Moreno, 2003).

La pregunta que este apartado impone es ¿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 haberes<sup>6</sup>, 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 17 millones de personas.

A modo de un único indicador representativo, respecto de las pensiones no contributivas se advierte que “son una herramienta establecida por ley para acompañar a grupos vulnerables o especiales. Hay cuatro tipos de pensiones: 1) a las personas incapacitadas en forma total y permanente, 2) a las madres de siete o más hijos, 3) la pensión a la vejez, y 4) las pensiones graciables que entregó el Congreso. Estas cuatro categorías suman alrededor de un millón y medio de personas, de las cuales alrededor de un millón son pensiones por invalidez”<sup>7</sup>.

Por consiguiente, tal como se desprende de los párrafos anteriores, la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones sociales afecta, mayoritariamente, a los más pobres de nuestra sociedad. Lo hasta aquí expuesto evidencia la transformación de la pauta de redistribución de recursos que impera por nuestros días.

## Conclusiones

El significativo papel que desempeñan las transferencias de ingresos, en especial las jubilaciones y pensiones, en el campo de la seguridad social, para aliviar pobreza y reducir desigualdades, es explicitado en los últimos años por parte de la literatura especializada, existiendo cierto grado de consenso a este respecto. Incluso, los organismos internacionales reconocen que al interior de los programas de transferencias “las pensiones juegan un rol muy importante en la mitigación

<sup>6</sup> Al finalizar 2017, aproximadamente más de 60% de las prestaciones previsionales se agolpaban en la mínima.

<sup>7</sup> Ver referencia en: <https://www.casarsada.gob.ar/%E2%80%A6/39789-pensiones-no-contribut>



de la desigualdad y pobreza” (OCDE, 2017:47).

Por lo expuesto en estas páginas, puede advertirse que la reforma previsional recientemente implementada 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 muy grande. 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, entre otros grupos afectados.

En nuestro país, durante las últimas tres décadas el campo de la política social se vio atravesado, en gran medida, por conceptos tales como eficiencia, focalización, privatización, mercantilización por una parte y, derechos, inclusión y redistribución de ingresos por otra. Hoy asistimos a una etapa histórica donde el péndulo intenta moverse más cerca de las primeras conceptualizaciones, aún con importantes matices e intensidad variable.

La preocupación reciente por la predominancia de la *eficiencia*, como término técnico así planteado, nos conduce a pensar en un instrumento aséptico, cercano a la neutralidad valorativa. No obstante, puede advertirse que del mismo modo, éste esconde un universo de otros términos *no tan técnicos*. Esconde términos como priorización, distribución, valores, recorte, angustia, inseguridad, miedo, dolor.

Este movimiento pendular hacia la primera conceptualización, supone un mayor alejamiento del horizonte de justicia en el campo de lo social. Es por ello que por nuestros días es necesario retomar la pregunta por la direccionalidad y sentido que están adquiriendo las políticas sociales en la Argentina actual. Y en particular qué horizonte ético las guía.

## **Bibliografía**

- ALONSO, Guillermo (2000). *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- ARZA, Camila (2010). La política previsional (1944-2002): De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. En TORRADO, Susana (2010). *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*. Buenos Aires: EDHASA.
- BARBA SOLANO, Carlos (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.
- BERMÚDEZ, Ismael (2017, diciembre 10). La reforma previsional, con un fuerte sesgo fiscal. En diario *Clarín*. Disponible en: [https://www.clarin.com/economia/reforma-previsional-fuerte-sesgo-fiscal\\_o\\_rJ2FoBDWM.html](https://www.clarin.com/economia/reforma-previsional-fuerte-sesgo-fiscal_o_rJ2FoBDWM.html)
- BERTRANOU, Fabio (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, Fabio; CETRÁNGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos, y CASANOVA, Luis (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- BID/OCDE/BM (2015). *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BUSTELO, Eduardo (2008). La política social sin política, trabajo presentado al Encuentro Internacional Políticas Sociales e Institucionalidad Pública. Organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.
- CIFRA (2017). *Una visión general sobre la reforma previsional* Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Buenos Aires.
- CORTÉS, Rosalía, y MARSHALL, Adriana (1999). Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa. En *Desarrollo Económico* volumen 39, número 154.
- FMI (2016). Argentina 2016 Article IV Consultation, Country Report N° 16/346, International Monetary Fund, Western Hemisphere Dept. Washington, DC.
- ISUANI, Alberto, y SAN MARTINO, Jorge (1993). *La Reforma Previsional Argentina. Opciones y Riesgos*. Buenos Aires: Miño y Dávila Ed.
- LOWI, Theodore (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis (edit.) *La hechura de las políticas*. México: Editorial Porrúa.
- MESA LAGO, Carmelo (2002). La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América Latina: modelos, características, resultados y lecciones. En *Economía y Sociedad*, número 19, mayo-agosto, pp. 75-92.
- MESA LAGO, Carmelo (1999). Política y reforma de la seguridad social en América Latina. En *Revista Nueva Sociedad*, número 160, marzo-abril, pp. 133-150.



MORENO, Luis (2003). *Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de Trabajo 03-08.

OCDE (2017). *Estudios económicos de la OCDE*. Argentina. Estudio económico multidimensional.

OIT (2011). Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. En Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión. Informe VI. Ginebra.

ROFMAN, Rafael; APELLA, Ignacio; y VEZZA, Evelyn (2013). *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Fecha de recepción: 20 de abril de 2018  
Fecha de aceptación: 15 de agosto de 2018



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional

