



Marcelo Nazareno - Ma. Soledad Segura - Guillermo Vázquez
(editores)

Pasaron cosas

Política y políticas públicas
en el gobierno de Cambiemos

Título: *Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*

Edición: Marcelo Nazareno, María Soledad Segura, Guillermo Vázquez

Autores/as:

María Inés Peralta

Diego Tatián

Marcelo Nazareno

María Soledad Segura

Guillermo Vázquez

Flavia Dezzutto

Silvia Morón

Julieta Almada

Federico Reche

Sergio Saíz Bonzano

María Susana Bonetto

Valeria Brusco

Eva Da Porta

Iván Ase

Leticia Medina

Nora Britos

Rubén Caro

Valeria Plaza

Magdalena Brocca

Susana Morales

María José Franco

Natalia Becerra

Karina Tomatis

María Teresa Bosio

Alejandra Domínguez

Alicia Soldevilla

Gabriela Bard Wigdor

Patricia Acevedo

Susana Andrada

Eliana López

Eugenia Rotondi

Ana Paola Machinandiarena

María Teresa Piñero

Gala Aznarez Carini

Mariana Gamboa Fernández

Corrección: Rocío Longo

Foto de tapa: Mickaela Hubeli. Imagen de Adrián Albornoz.

Nazareno, Marcelo

Pasaron cosas : política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos / Marcelo Nazareno ; María Soledad Segura ; Guillermo Vázquez ; editado por Marcelo Nazareno ; María Soledad Segura ; Guillermo Vázquez. - 1a ed. - Córdoba : Brujas ; Córdoba : Universidad de Nacional de Córdoba (UNC), 2019. 412 p. ; 25 x 17 cm.

ISBN 978-987-760-211-1

1. Política Argentina. 2. Análisis de Políticas. 3. Políticas Públicas. I. Nazareno, Marcelo, ed. II. Segura, María Soledad, ed. III. Vázquez, Guillermo, ed. IV. Título. CDD 320.82

© De todas las ediciones, los autores

© 2019 Editorial Brujas, Universidad de Nacional de Córdoba

1° Edición.

Impreso en Argentina

ISBN: 978-987-760-211-1

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o por fotocopia sin autorización previa.



www.editorialbrujas.com.ar publicaciones@editorialbrujas.com.ar

Tel/fax: (0351) 4606044 / 4691616– Pasaje España 1486 Córdoba–Argentina.

Índice

Prefacio	7
Prólogo	9
Presentación.....	17
Parte I. La política.....	21
Neoliberalismo profundo. Apuntes sobre el “proyecto hegemónico” de la nueva derecha argentina	23
<i>Marcelo Nazareno</i>	
La pregunta por el fascismo en la era de Cambiemos	45
<i>Flavia Dezzutto</i>	
El regreso de la miseria planificada: disputa hegemónica y dinámica de acumulación en Argentina bajo la alianza Cambiemos.....	61
<i>Silvia Morón, Julieta Almada, Federico Reche, Sergio Saiz Bonzano</i>	
Democracia y populismo.....	91
<i>María Susana Bonetto</i>	
Que la muerte esté tranquila: sobre el vínculo entre historia y política en el gobierno de Cambiemos.....	115
<i>Guillermo Vázquez</i>	
Votantes crédulos de candidatos increíbles. El voto a Cambiemos de trabajadores del sector informal en Córdoba.....	131
<i>Valeria Brusco</i>	

Parte II. Las políticas públicas	147
La “revolución educativa” de Cambiemos	149
<i>Eva Da Porta</i>	
Un modelo cada vez más excluyente. Las políticas de comunicación del gobierno de Cambiemos.....	171
<i>María Soledad Segura</i>	
Cobertura Universal en Salud: ¿garantía del derecho a la salud o el nuevo nombre del ajuste?.....	199
<i>Iván Ase</i>	
De trabajadores a “costo laboral”. Las políticas laborales en la era macrista	221
<i>Leticia Medina</i>	
Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos.....	245
<i>Nora Britos, Rubén Caro</i>	
La política de seguridad de Cambiemos: continuidades, rupturas y la legitimación política de la violencia policial.....	267
<i>Valeria Plaza, Susana Morales, Magdalena Brocca</i>	
“Un país con 40 millones de emprendedores”. La política de economía social y popular para superar la pobreza.....	287
<i>Natalia Becerra, María José Franco, Karina Tomatis</i>	
Demandas feministas en la Argentina contemporánea: las políticas de género en el marco del neoliberalismo	311
<i>María Teresa Bosio, Alejandra Domínguez, Alicia Soldevila, Gabriela Bard Wigdor</i>	
Políticas de juventud en tiempos de Cambiemos: <i>¿de la inclusión a la meritocracia?</i>	335
<i>Mariana Patricia Acevedo, Susana Silvia, Mónica Andrada, Eliana López, Eugenia Rotondi</i>	
Niñez: paradigmas y políticas en los tiempos de Cambiemos.....	359
<i>María Inés Peralta, Ana Paola Machinandiarena</i>	
Neoliberalismo periférico en relaciones internacionales: Macri y su política de inserción internacional.....	375
<i>María Teresa Piñero</i>	
Políticas de ausencias, una receta neoliberal para la ruralidad	395
<i>Gala Aznárez Carini, Mariana Gamboa Fernández</i>	

Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos

Nora Britos¹

Rubén Caro²

En este texto realizaremos una breve presentación de la evolución de la previsión social en Argentina, para luego caracterizar las reformas que introdujo la alianza Cambiemos –que están aún en curso– y, finalmente, advertir las posibles consecuencias de estos cambios en materia de protección social.

Uno de los componentes más relevantes de la intervención social del Estado lo constituye el núcleo de la seguridad social.³ Históricamente, este núcleo estuvo dirigido a la protección de los trabajadores asalariados (y sus dependientes) ante contingencias que les impidieran mantener sus ingresos a través de su actividad laboral.⁴ La historia de las políticas de seguridad social en nuestro país es muy rica y compleja (Golbert y Roca, 2010; Bertranou y otros, 2011; Mesa Lago, 2004; Barbeito y Lo Vuolo, 1993). Siguiendo a Danani (2009), las políticas sociales están en el centro del orden social: la política previsional reviste de una gran importancia dentro del conjunto de las políticas sociales, no solo porque es la que mayor peso tiene en el gasto público social, sino porque es uno

¹ Lic. en Trabajo Social, Magister en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales, y Doctora en Ciencia Política. Docente investigadora, profesora titular de Políticas Sociales del Estado, Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Investigadora en políticas sociales. Correo: nora.britos@unc.edu.ar

² Licenciado en Filosofía. Docente investigador, profesor adjunto de Políticas Sociales del Estado, Teoría Social Contemporánea, y Economía Política II, FCS y FFYHH, UNC. Investigador en políticas sociales. Correo: rdcaro@unc.edu.ar

³ “Desde una perspectiva jurisdiccional el Sistema de Seguridad Social en el país está conformado por el sistema administrado por el gobierno nacional (...) y también por los sistemas gestionados por provincias y municipios, además de las cajas previsionales de bancos y asociaciones profesionales y los subsistemas nacionales separados para las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Seguridad Interior y otros subsistemas específicos”. (Curcio, 2011, p.33).

⁴ Como indican la OIT (OIT, 2002) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC, 2007), las ramas de la seguridad social son: atención de salud; enfermedad; vejez; desempleo; accidentes laborales; prestaciones familiares; maternidad; discapacidad; sobrevivientes y huérfanos.

de los arreglos institucionales más complejos (Müller, 2002). Esta complejidad se deriva de su vínculo estrecho con el empleo –tanto en términos cuantitativos como cualitativos–; la actividad económica; aspectos demográficos de largo plazo; instituciones a las que da forma; grupos sociales involucrados (trabajadores, empleadores, jubilados); dimensiones culturales relativas al reconocimiento que opera: en fin, por ser un elemento clave en los distintos regímenes sociales de acumulación (Morón y Caro, 2013). Su relevancia en cuanto a la regulación de las condiciones de vida de la población es de primer orden: contar con ingresos adecuados en la vejez o invalidez determina la seguridad para quienes dependen del trabajo. Un factor adicional, y muy importante, es el movilizar recursos propios en una cuantía inmensa.

En la perspectiva que asumimos, hay ciertos conceptos claves en el campo de las políticas sociales: la capacidad de desmercantilización que estas ofrecen; la estratificación social a la que dan lugar; la desfamiliarización o familiarismo que presuponen. La desmercantilización puede entenderse como la protección efectiva que ofrecen las políticas sociales frente al mercado (Esping-Andersen, 1993), es decir, el grado en que los derechos sociales sustituyen el estatus de mercancía de los trabajadores o de los bienes y servicios necesarios para la reproducción en condiciones socialmente aceptables. En tanto las políticas sociales operan directamente en el campo de la reproducción social (Esquivel, 2015; Federici, 2013; Fraser, 2016), la gestión diferenciada de las condiciones de reproducción social es un aspecto relevante para observar. Las políticas sociales pueden producir condiciones de reproducción social muy desiguales y generar específicos efectos de estratificación social a través de la propia intervención social del Estado. Otro aspecto relevante de la reproducción social y las políticas sociales emerge en términos del grado en que las personas son independientes de los arreglos familiares en los que están insertas para lograr bienestar, aspecto cubierto por la categoría analítica de desfamiliarización (Esping-Andersen, 2000; Martínez Franzoni, 2008).

Finalmente, consideramos pertinente incluir el concepto de *regresividad*, derivado del enfoque analítico que se conoce como “enfoque de derechos humanos aplicado a las políticas públicas”.⁵ El enfoque insiste en que las obligaciones

⁵ Este enfoque enfatiza los vínculos entre las políticas estatales y las obligaciones del Estado en materia de efectivización de derechos humanos; el examen de las formas que asumen las políticas estatales como expresión del cumplimiento de las obligaciones estatales; y las vulneraciones a los derechos producto de la acción u omisión de la observancia de esas obligaciones. El enfoque de derechos humanos ha contribuido a precisar los niveles de obligación del Estado y a la identificación de los contenidos mínimos de los derechos que deben ser garantizados. Asimismo, ha contribuido al reconocimiento de la plena vigencia de los derechos reconocidos en los distintos instrumentos internacionales que fueron incorporados al texto constitucional argentino (Abramovich, Bovino, Courtis, 2007). En este sentido, y en el campo de la seguridad social, contamos con un conjunto relevante de tratados incorporados a la constitución, el propio reconocimiento constitucional del derecho a la seguridad social, y diversas normas nacionales que establecen derechos.

genéricas para con los derechos económicos, sociales y culturales, como el universalismo, la prohibición de toda discriminación, la utilización del máximo de los recursos disponibles y la prohibición de regresividad son de aplicación a las normas y acciones de los Estados, así como los niveles de obligación (respeto, protección y satisfacción).

Así, entre los estándares que presiden las formas en que deben ser satisfechos los derechos sociales, se encuentra la obligación de adoptar progresivamente todas las medidas que conduzcan al goce de los derechos sociales para todos los habitantes, utilizando para ello el máximo de los recursos disponibles. Su contracara es la prohibición de regresividad o retroceso. Esto implica que, como consecuencia de la obligación de progresividad, le está vedado al Estado adoptar políticas y medidas y, por ende, sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora “progresiva”.

Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes. En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en la Observación General 3, “cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone” (Comité DESC, Observación General 3, párrafo 9). Según Christian Curtis, la regresividad puede aplicarse a normas jurídicas o a los resultados de políticas públicas. En cuanto a la regresividad normativa o jurídica, “para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que esta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior” (Curtis, 2006, p.4). En lo que respecta a evaluar la regresividad de resultados en materia de políticas públicas, “la política pública desarrollada por el Estado es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro” (Curtis, 2006, p.4).

1. La previsión social en perspectiva histórica

La previsión social es una de las primeras políticas sociales que se configuraron en Argentina, con base en el modelo de seguro social de tipo bismarckiano⁶

⁶ El seguro social es una de las innovaciones sociales más significativas y duraderas en el campo de la política social. Permitió por primera vez otorgar seguridad a los no propietarios, a través

—también caracterizado como corporativista (Esping-Andersen, 1993)— cuando en 1915 se legisló la creación de una caja de jubilaciones para los trabajadores ferroviarios, siendo los primeros trabajadores del sector privado cubiertos por este seguro (Isuani, 1985).⁷ A partir de entonces, se produjo una lenta expansión de cajas por actividad —con gestión de trabajadores y empleadores—, que contaban con sus regímenes propios en materia de condiciones de acceso, años de aportes necesarios, edades de retiro y tasas de reposición de ingresos, dando lugar a un sistema fragmentado y estratificado (Mesa-Lago, 1977).

Bajo el primer gobierno de Perón, se dio lugar a una masificación de la cobertura, con la inclusión de los trabajadores de industria y comercio en la cobertura previsional, y se realizó un intento de unificación de las cajas existentes y de igualación de las condiciones de acceso y prestaciones, sin lograrse.⁸ La universalización formal de la cobertura se logró en 1957, con el reconocimiento del derecho a la jubilación del personal de servicio doméstico (Feldman y otros, 1988).

En 1969 (y bajo el gobierno militar de Onganía) se produjo la unificación de las cajas, la homogeneización de las condiciones de acceso y de las prestaciones, y en términos generales, se consolidó el régimen previsional. Quedó configurado como un régimen contributivo en cuanto a sus condiciones de acceso (los ingresos del sistema están basados en aportes y contribuciones de la nómina salarial); de gestión estatal; organizado financieramente como sistema de reparto (las prestaciones se financian con los aportes de los trabajadores activos); de carácter obligatorio. Desde el punto de vista de las condiciones de acceso, podemos señalar que se trató de un sistema que impulsaba la mercantilización de los trabajadores por un período de tiempo significativo, para luego ofrecer condiciones de vida desmercantilizadas a través de la garantía de un ingreso con una tasa de sustitución suficiente. A la gran estratificación por actividad que estuvo en el origen y expansión del sistema, le siguió una pauta de conservación del estatus salarial derivado de las últimas ocupaciones, en tanto la fórmula de cálculo de haberes estaba en relación con los mejores salarios de los últimos años de actividad: entre

de una ‘propiedad social’ como la llama Robert Castel (1997). Los primeros seguros sociales se crearon en Prusia en la década de 1880: seguros separados para atender distintos riesgos sociales (enfermedad, vejez, accidentes de trabajo, invalidez), de afiliación obligatoria, con aportes de trabajadores y patrones, diferenciando los beneficios según se tratase de obreros o empleados. Se les llama ‘bismarckianos’ ya que fue una política desarrollada por el Canciller Otto von Bismarck, un ferviente opositor a la socialdemocracia.

⁷ Como señalan Bertranou et al. (2011): “Los primeros antecedentes normativos datan de finales del siglo XIX, cuando, entre 1877 y 1887, se dictan las Leyes 870, 1090 y 2219, que brindarían cobertura a magistrados, docentes nacionales y personal del gobierno nacional, respectivamente. (...) Estas prestaciones eran financiadas con recursos de rentas generales y, por ello, no respondían a una lógica contributiva” (p.47).

⁸ Véanse los dos Planes quinquenales, Plan de gobierno 1947-1951 y Segundo Plan Quinquenal.

el 70% y el 82% de los salarios actualizados correspondientes a los tres años calendarios más favorables –continuos o discontinuos– dentro del período de diez años calendarios anteriores al año de cese en el servicio (Bertranou et. al, 2011, p.52). Los otros parámetros eran que los trabajadores en relación de dependencia debían acreditar 15 años de aportes efectivos y 30 años de servicios para acceder a la jubilación, y contar con una edad mínima de 60 años en el caso de los hombres y de 55 años en el caso de las mujeres.

Hacia fines de la década de 1970 el sistema previsional comenzó a experimentar crisis derivadas tanto de la maduración del propio sistema (y del aumento en el número de jubilados), como del cambio desde un modelo de industrialización sustitutivo a la apertura de la economía, con la pérdida de fuentes de empleo industriales. Una mención especial merecen las medidas orientadas a dotar de competitividad a las empresas locales consistentes en bajar los aportes patronales, que llegaron a suprimirse en las postrimerías de la dictadura. En compensación, se comenzaron a utilizar fondos derivados del Impuesto al valor agregado (IVA).

Con la apertura democrática, se repusieron los aportes patronales –aunque con una alícuota menor– pero el sistema enfrentó una fuerte crisis producida por el desfinanciamiento anterior, la evasión patronal en el depósito de los aportes y contribuciones, todo ello en el marco de una economía estancada y con elevada inflación. Al promediar el gobierno de Alfonsín, se había decretado la emergencia del sistema previsional (1986), pero los juicios por la caída en la tasa de sustitución continuaron. Al comenzar la década de 1990, el sistema previsional enfrentaba una crisis de proporciones.

Tanta importancia tiene esta política, que fue uno de los principales objetos de reforma de los sectores sociales en la década de 1990 y vuelve a serlo hoy. En la década de 1990 hay que agregar la creciente incidencia del Banco Mundial con recomendaciones explícitas sobre la conveniencia de privatizar los sistemas de jubilaciones y pensiones.

La reforma previsional aprobada en 1993 por Ley 24.241, con vigencia a partir de 1994, se orientó a una privatización de la política previsional (aunque no se mantuvo el proyecto original que abolía el sistema de reparto). Se creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), formado por dos subsistemas: uno público, organizado por un régimen financiero de reparto y administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y un régimen basado en la capitalización individual y administrado por empresas privadas, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

Con la reforma se modificaron los parámetros del sistema establecidos en 1969 y que son muy relevantes para los trabajadores: se elevó en cinco años la edad para acceder a la jubilación (se pasó de 55 a 60 años para las mujeres, y de 60 a 65 años para los hombres) progresivamente entre 1994 y 2001; se modificó

la fórmula de cálculo del haber inicial (reduciendo sustantivamente los montos) y se aumentaron de 20 a 30 años los años de aportes mínimos exigibles. Además de estos cambios en las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios, se agregaron restricciones adicionales en cuanto al aumento en los tiempos de aportes sin interrupción para postular a los beneficios.⁹ De este modo, las reformas del sistema previsional en los noventa agudizaron su carácter contributivo, en un contexto de desestructuración de las relaciones laborales, elevado desempleo y expansión del empleo no registrado (Britos, 2006).

También se modificó el cálculo de los beneficios, como señala Curcio (2011):

Respecto de los mecanismos de determinación del beneficio, la configuración del sistema de pensiones argentino planteaba dos pilares. El primero era la Prestación Básica Universal (PBU) administrada por un régimen de reparto a cargo del Estado que otorgaba prestaciones definidas similares a todos los asegurados que cumplen las condiciones de edad y años de contribución. El segundo pilar permitía optar entre el pago provisto por los dos regímenes vigentes. El régimen de reparto que otorgaba la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) equivalente a 1,5 veces el salario promedio de los últimos 10 años por cada año aportado al régimen de reparto después de 1994, o el régimen de capitalización que otorgaba la Jubilación Ordinaria (JO). (p.38)

Estas fórmulas modificaron las garantías de ingresos en la vejez o invalidez, que durante la vigencia del anterior régimen jubilatorio permitieron la demanda judicial por falta de cumplimiento de la tasa de sustitución de ingresos garantizada legalmente (que oscilaba entre un 70% y un 82% indexable en función de la variación del salario sobre la base del cual se efectuaba el cómputo de la jubilación), en tanto las prestaciones comenzaron a ser calculadas con base en otros criterios. Así, en la explicación de Lo Vuolo (1995),

La PBU es una suma fija para cada jubilado. Hasta 30 años de servicio será equivalente a 2,5 veces el “Aporte Medio Previsional Obligatorio” (AMPO) y se incrementará en 1% por año adicional. El AMPO es algo así como la ‘unidad de medida’ del nuevo sistema y se obtiene dividiendo el promedio mensual de los aportes totales por el número total de afiliados que se encuentren aportando. Se computa dos veces al año. (...) La PC se calcula como 1,5% por cada año de servicios con aportes, con un máximo de 35 años y calculados sobre el promedio de

⁹ Se trata de un incremento en la regularidad del aporte: “Las categorías de regularidad fueron establecidas por el Decreto 136/97 del Poder Ejecutivo Nacional, que reglamentó la Ley 24.241: en los últimos 36 meses se requiere tener al menos 30 meses con aportes para ser considerado *regular* o al menos 18 para ser considerado aportante *irregular con derecho* a una prestación reducida.” (Grushka, 2001, p.64).

las remuneraciones sujetas a aportes durante los 10 años anteriores a la cesación de servicios, con un máximo de un AMPO por año de servicios. (...) La PAP se calcula como 0.85% por cada año de servicios con aportes realizados al nuevo SIJP, con igual forma y metodología que la PC. (p.38)

Las consecuencias en materia de desprotección social fueron enormes y graves, especialmente en cuanto a la cobertura, que cayó abruptamente a menos de un 70% de mayores de 65 años con beneficios jubilatorios (Bertranou y otros, 2011) causando una mercantilización y familiarización de la reproducción de los adultos mayores, así como una nueva estratificación dualizada entre quienes accedían a las prestaciones y aquellos que quedaron fuera de la cobertura. Estos últimos fueron objeto de erráticas políticas asistenciales focalizadas y con financiamiento de los bancos multilaterales.

En el marco de las transformaciones políticas y en el régimen social de acumulación en el período que va de 2003 a 2015, la previsión social fue objeto de múltiples reformas progresivas.¹⁰ Las primeras medidas se orientaron a la recomposición del haber previsional (incluyendo en 2004 la devolución del 13% que se les había quitado con la Ley 25.344 en el año 2001). Estas recomposiciones fueron dirigidas a las jubilaciones mínimas en los primeros años, y entre 2006 y 2008, a todas las escalas de haberes.

En 2005 el gobierno nacional tomó dos medidas que flexibilizaron las condiciones de acceso a las jubilaciones: estableció la Jubilación Anticipada (Ley 25.994) para quienes, no contando con la edad mínima requerida para jubilarse, ya tuvieran 30 años de aportes y estuviesen desocupados; y estableció la Moratoria Previsional o Programa de Inclusión Previsional, que permitió que quienes tuvieran la edad, pero no alcanzaran los requisitos contributivos, accedieran a la jubilación. Según Bertranou (2011):

En enero de 2005, la Ley 25.994 estableció un mecanismo de Moratoria previsional para aquellos trabajadores que en el año 2004 cumplían con la edad para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU). (...) En diciembre de 2005, a través del Decreto 1454/05, se permitió que

¹⁰ Aquí no abordamos las pensiones no contributivas, cuya expansión fue una de las primeras medidas en materia de protección social de las personas mayores por parte del gobierno de Néstor Kirchner. “A partir de agosto de 2003 se creó el Programa para el Adulto Mayor Más (PAMM) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se produjo una ampliación presupuestaria significativa, que eliminó las restricciones anteriores para la expansión de la cobertura cuantitativa de las pensiones no contributivas por vejez. El PAMM dispuso el otorgamiento de una pensión vitalicia a las personas mayores de 70 años y proveyó el acceso a cobertura de salud a través del Programa Federal de Salud (PROFE). Desde 2004 se produjo una expansión significativa de la cobertura de estas pensiones” (Britos, y Caro, 2018).

los trabajadores autónomos pudieran inscribirse en el Régimen de regularización voluntaria de deuda y, una vez otorgado el beneficio respectivo, podían solicitar el descuento de las cuotas mensuales pendientes. Además, las facilidades de acceso a las prestaciones previsionales fueron extendidas a los derechohabientes previsionales del trabajador autónomo fallecido, con el objeto de que estos pudieran obtener la pensión por fallecimiento. (p.75)

Sin dudas, la Moratoria Previsional significó un aumento sin precedentes en la cobertura, medida a través de la cual ingresaron al sistema tres millones cien mil adultos mayores, con gran incidencia en particular en la cobertura de mujeres. Si bien hay distintas consideraciones sobre la cobertura y formas de medición, el propio Fondo Monetario Internacional reconoce que,

sobre todo, el sistema cubre al 87% de los hombres y al 83% de las mujeres que están por encima de su respectiva edad de retiro, incluyendo a quienes ingresaron al sistema bajo la Moratoria Previsional; si se los excluye, el ratio de cobertura sería de un 62% para los hombres y de un 20% para las mujeres. (IMF, 2016, p.62)

Así, queda de manifiesto que la Moratoria Previsional fue muy significativa para las mujeres, que cuentan con mayores dificultades para lograr los 30 años de aportes en un contexto de marcada desigualdad de género en el acceso al empleo. Con base en la Encuesta Permanente de Hogares, el estudio de Grushka, Gaiada, y Calabria (s/f) indica:

De acuerdo a la última encuesta publicada (II Trimestre 2015), la cobertura individual para mayores de 65 años es de 90,8%, la cobertura conjunta de 94,5% mientras que la cobertura conjunta-ocupacional asciende al 99,1%. Esto implica un aumento de 22,6 puntos porcentuales –p.p.–, 14,8 p.p. y 12,5 p.p., respectivamente, respecto a inicios de 2005. La cobertura previsional individual por sexo es mayor en las mujeres (92%) que en los hombres (88%) y aumenta con la edad: la menor cobertura corresponde al grupo 65-69 (82%), 70-74 años 93% y los grupos 75-79 años y más de 80 años presentan las mayores (97% y 96%, respectivamente). (p.7)

Continuando con las transformaciones en el sistema previsional, a partir de 2007 se habilitó el cambio al sistema de reparto de quienes estaban en el de capitalización individual, se traspasó a quienes se hallaban bajo regímenes especiales (como docentes e investigadores) y a quienes, faltándole poco tiempo para jubilarse, no contaban con los suficientes aportes para lograr una prestación

adecuada en el sistema de capitalización, reforzándose el sistema de reparto. Adicionalmente, los nuevos ingresantes al empleo que no hicieran opción explícita por el sistema de capitalización pasaban a formar parte del sistema de reparto, invirtiendo la lógica de asignación de la década de los noventa.

En 2008 se estableció por ley (Ley 6.417) la movilidad semestral de las prestaciones del régimen público de reparto con base en un índice construido a partir de la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y la evolución en la recaudación del sistema por parte de la ANSES. Así,

la movilidad de las prestaciones previsionales es computada a partir de un índice que contempla dos aspectos: por un lado, considera la evolución de los salarios, base de la actualización de la tasa de reemplazo y, por otra parte, considera la evolución de los recursos de la ANSES, base de la sostenibilidad financiera del sistema previsional. El ajuste de los haberes se realiza semestralmente, tomando como meses de ajuste marzo y septiembre. Para determinar el valor del índice de movilidad, se toma la información correspondiente al período enero-junio, para el ajuste de septiembre del mismo año, y de julio-diciembre, para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente. (Bertranou y otros, 2011, p.79)

Finalmente, en noviembre de 2008, por la Ley 26.425, se eliminó el régimen de capitalización, y se estableció el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) como un sistema único de reparto administrado por el Estado. A partir de entonces, los fondos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados al régimen de capitalización se incorporaron al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen previsional público (creado por Decreto 897/07 en 2007). El FGS tenía originalmente la función anticíclica –de estabilización financiera de la ANSES– y la de conservar las prestaciones previsionales en su cuantía. Posteriormente se le asignaron objetivos de desarrollo económico. Además, en 2009 se creó la Asignación Universal por Hijo, que se financia parcialmente con recursos del FGS.

Claramente la cobertura¹¹ (que incluye el acceso a la obra social Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, conocida como PAMI), representó una transformación progresiva de las condiciones de reproducción de los adultos mayores. Contar con ingresos asegurados y con cobertura médico-asistencial (que por otra parte mejoró sustancialmente en este período las pres-

¹¹ “A lo largo de todo el documento se ha realizado un trabajo riguroso para calcular la cobertura previsional (con distintas definiciones) y desagregarla, dentro de lo posible, por sexo, grupos etarios y zonas geográficas. Se han utilizado fuentes tan variadas como censos, encuestas y bases de datos de registro. Los resultados son contundentes respecto a que, con ciertos matices debidamente explicitados, la cobertura ha aumentado considerablemente en la última década y se encuentra en valores históricamente elevados para nuestro país”. (Grushka et al, s/f, p.20).

taciones médicas, medicamentos, prótesis, geriatría y atención domiciliaria, así como otros recursos adicionales) implicó para los adultos mayores un margen de autonomía significativo, aportando a la desfamiliarización del bienestar y a una menor exposición al mercado, tanto en términos de no tener que trabajar para obtener ingresos, como del acceso a bienes y servicios desmercantizados. La desfamiliarización fue especialmente relevante para las mujeres, que pudieron acceder por derecho propio (y no en forma derivada) a la jubilación, con los consiguientes cambios en las relaciones de poder al interior de los hogares. Hay que señalar que este aspecto ha sido descuidado en los análisis sobre la Moratoria previsional desde los análisis sensibles a la igualdad de género.

En la perspectiva analítica planteada, la ampliación de la cobertura previsional tuvo efectos de estratificación social específicos, representando una clara redistribución progresiva de los ingresos hacia los sectores de menores recursos. Además, la suavización de los requisitos contributivos –la inclusión más allá de la naturaleza del vínculo de las personas con el mercado de trabajo– representó una tendencia hacia una transformación de lo que se conoce como componente corporativista de las políticas sociales hacia un modelo universalista de cobertura.

2. La política previsional de Cambiemos

La política previsional ha sido objeto de numerosas reformas regresivas desde el comienzo de la gestión de la alianza Cambiemos.¹² A tan solo dos meses de asumir se anunciaron cambios en previsión, que se concretaron en junio de

¹² Por razones de espacio no incluimos las medidas tomadas por la alianza Cambiemos con respecto a las Pensiones No Contributivas. Sin embargo, señalamos que durante 2016 se eliminaron 90.000 pensiones no contributivas. A mediados de 2017 se conoció que se eliminaron otras 5713 pensiones a madres con más de siete hijos y se suspendieron 5714, se dieron de baja 19.215 por invalidez y se interrumpieron otras 52.491 por el mismo concepto. El total fueron 83.133 pensiones eliminadas o suspendidas en 2017. A partir de la difusión de las suspensiones y ceses de las prestaciones no contributivas, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación Carolina Stanley afirmó que se revisarían todos los casos. Sin embargo, los distintos recursos judiciales presentados por los damnificados contra las suspensiones y ceses fueron apeladas por el Ministerio, hasta que la Sala II de la Cámara Nacional de Seguridad Social obligó al gobierno a restablecer los beneficios en noviembre de 2017 por considerar que su quita vulneraba derechos a la vida autónoma, la vivienda, la educación, la salud y la dignidad inherente a la persona humana. De todas maneras, a la fecha se desconoce si han sido repuestas todas las pensiones suspendidas o canceladas. Además, el gobierno nacional a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia (Decreto 698/17) disolvió la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (Conadis) y la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales que dependía del Ministerio de Desarrollo Social y creó la Agencia Nacional de Discapacidad, un ente descentralizado dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, con autarquía económico-financiera y personería jurídica propia. Estas medidas dificultan aún más el exiguo acceso a la información que caracteriza la gestión de la Alianza Cambiemos en materia de pensiones asistenciales.

2016 (con la Ley 27.260 denominada “Programa nacional de reparación histórica para jubilados y pensionados”) y en diciembre de 2017 (mediante la Ley 27.426 que modificó el cálculo del haber inicial y las actualizaciones). Las dos leyes fueron aprobadas en el Congreso nacional y configuran transformaciones regresivas en la seguridad social con alcances significativos en la cobertura, sustitución de ingresos y en el reconocimiento de derechos.

La Ley 27.260 (Programa Nacional de Reparación histórica para jubilados y pensionados) en su artículo 13 estableció la Pensión universal para el adulto mayor (PUAM).¹³ Se trata de una pensión vitalicia y no contributiva que alcanza a todas las personas de sesenta y cinco años de edad o más, que sean ciudadanos argentinos nativos, por opción o naturalizados con diez años de residencia legal mínima en el país; o extranjeros, con residencia legal mínima de veinte años (diez de los cuales deben ser inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión). La pensión es incompatible con cualquier otra prestación contributiva o no contributiva, y consiste en el pago de una prestación mensual equivalente al ochenta por ciento (80%) del haber mínimo. No genera derecho a pensión, y es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia, para que eventualmente, al completar los 30 años de aportes, los beneficiarios de la PUAM puedan obtener la jubilación en el sistema contributivo. Los pensionados acceden a la cobertura del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

De este modo se produjo un cambio sustantivo con respecto al período anterior: cancelando las posibilidades de que quienes no hubieran logrado un historial contributivo completo accedieran –a través de la Moratoria Previsional– a la jubilación mínima, se crea una pensión no contributiva que distingue la protección social, aumentando en 5 años la edad requerida para las mujeres, y otorgando solo un 80% de la jubilación mínima. Como se señaló, no genera derecho a pensión para los cónyuges o derechohabientes. Esta transformación sustantiva en la prestación a la que acceden quienes no cuentan con los 30 años de aportes al sistema previsional pone de manifiesto un prejuicio liberal clásico: la falta de aportes es una responsabilidad de los trabajadores, nada tienen que ver en ello la evasión impositiva de los patrones, ni las condiciones de empleo (con los fenómenos del empleo no registrado y el autoempleo como aspectos estructurales del ámbito laboral desde la década de 1990).

Podemos señalar también que, en el campo de los derechos sociales, los mínimos representan el umbral por debajo del cual el contenido de un derecho se desfigura. Sin embargo, la PUAM representa el 80% de la jubilación mínima,

¹³ La ley también crea el Consejo de sustentabilidad previsional, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que debe presentar un proyecto de modificación del sistema previsional en un plazo de tres años desde su creación.

porcentaje que implica una sanción para el que no logró el historial contributivo completo. Frente a la Moratoria Previsional del gobierno kirchnerista, que incorporaba a todos al mismo arreglo institucional subsidiando parcialmente los aportes no realizados, esta medida distingue y divide en dos categorías a las personas mayores: los jubilados a través del sistema contributivo, que por haber aportado poseen legitimidad para contar con la jubilación, y los que acceden a través del sistema no contributivo, sin aportes suficientes y por lo tanto sin mérito para participar de los mismos niveles de protección social.

Así, la PUAM cumple múltiples funciones simultáneamente: produce una dualización en la estratificación social entre trabajadores (los que completaron sus aportes y los que no); refuerza ideológicamente el criterio de mérito fundado en el aporte, descalificando y señalando a quienes no lograron el historial contributivo completo; coloca en condiciones potenciales de pobreza a las parejas de pensionados, en tanto no genera derecho a pensión. Esto implica que los sectores con un vínculo más frágil con el mercado de trabajo verán amenazada su reproducción por contar con un ingreso menor (80% de la jubilación mínima) y por la potencial pérdida de ingresos en caso de fallecimiento de un miembro de la pareja. Adicionalmente, se promueve la mercantilización de los adultos mayores, ya que se los estimula a seguir trabajando hasta lograr la cantidad de aportes suficientes para obtener la jubilación ordinaria. Este aspecto es muy relevante, porque además quita el ‘techo’ de edad para la participación en el empleo: se cambia también por esta vía la Ley de Contrato de Trabajo para que la intimación a jubilarse sea recién a partir de los 70 años, en lugar de los 65 actuales, si el trabajador cuenta con los treinta años de aportes.

En cuanto a la situación de las mujeres, deteriora sustancialmente su acceso a la previsión social, ya que las mujeres sin historial contributivo completo deben esperar cinco años más para acceder a la PUAM (65 años) frente a la edad establecida en la ley y exigida en la Moratoria Previsional (60 años). El cambio en la edad de percepción del beneficio y el hecho de no generarse derecho a pensión implica también una profunda familiarización del bienestar: las mujeres con bajos ingresos y débil vínculo con el empleo en su vida activa deberán depender de arreglos familiares no siempre ventajosos, con más años de espera para contar con ingresos propios y, —a la luz de su mayor esperanza de vida— sin garantías de ingresos suficientes si fallece el cónyuge.

Con respecto a la Ley 27.426 aprobada en diciembre de 2017, se establece un nuevo índice de movilidad jubilatoria. Se sustituye el índice fijado por Ley 26.417 en 2008 —la movilidad semestral de las prestaciones del régimen público de reparto se efectuaba con base en un índice construido a partir de la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y la evolución en la recaudación del sistema por parte de la ANSES— por un índice que se compone en un 70% por la

variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que elabora el INDEC y un 30% corresponde al coeficiente de variación del índice RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables). El RIPTE es informado por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con base en la variación mensual de los salarios de los trabajadores formales registrados.¹⁴ Esta movilidad se aplicará cuatro veces al año, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Cabe señalar que el INDEC cambió tres veces de metodología para medir el IPC durante la gestión de la alianza Cambiemos, utilizando además una canasta de bienes y servicios inadecuada para considerar los actuales consumos y que les asigna muy escaso peso relativo a los gastos de la vivienda y a los servicios, que solo representan un 8% de los gastos reflejados en la canasta básica.¹⁵

El cambio en la fórmula tiene por objeto bajar las jubilaciones. Según afirma el Fondo Monetario Internacional, “la fórmula (de 2008) causa que los beneficios crezcan sobre la inflación. Desde 2009, los beneficios crecieron, en promedio, 2.7 puntos porcentuales por año sobre la inflación, y arriba de 6 puntos porcentuales sobre la inflación en tres años individuales” (IMF, 2016a, p.63).¹⁶ El cambio de fórmula parece plegarse a la recomendación formulada en noviembre de 2016:

Cambios en la fórmula de indexación. La indexación de los beneficios (y la actualización de los salarios anteriores) solo por la inflación pasada aún permitiría a los jubilados preservar el valor real de sus beneficios, pero reduciría el aumento del gasto de pensiones (...) debido a dos efectos: los beneficios aumentarían más lentamente, y los beneficios iniciales serían ligeramente más bajos. (IMF, 2016a, p.67)

Así, esta nueva fórmula reduce la tasa de sustitución de ingresos entre la actividad y la jubilación a través de la reducción del haber inicial y de las actualizaciones posteriores.

En la práctica esta nueva fórmula para la actualización de haberes significa por un lado, la consolidación de la pérdida en el poder adquisi-

¹⁴ Lo hace a partir de un coeficiente que nace del cociente de estas remuneraciones y el total de los trabajadores registrados en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), a partir de las Declaraciones Juradas con destino al sistema de la Seguridad Social presentadas por los empleadores.

¹⁵ Para una descripción de los cambios en el IPC producidos por la alianza Cambiemos, que afectan precisamente el índice, véase Julia Strada, Eva Sacco y Hernán Letcher, “Incomparabilidad y subestimación: el IPC en tiempos de Todesca”, Centro CEPA, Buenos Aires, 2 de febrero de 2018. Recuperado de <http://centrocepa.com.ar/informes/53-incomparabilidad-y-subestimacion-el-ipc-en-tiempos-de-todesca>

¹⁶ En todos los casos relativos a documentos del Fondo Monetario Internacional que están en inglés, la traducción es propia.

tivo de las jubilaciones experimentada durante los dos primeros años de la gestión de Cambiemos y por otro lado, sumado a otras medidas en torno al sistema previsional como la eliminación de la moratoria jubilatoria, la consolidación del quiebre de un sistema jubilatorio inclusivo, donde no todos los adultos mayores pueden aspirar a los mismos derechos, sino que hay jubilados de primera y de segunda. (ALGEC, CEPPEMA, CEPA, 2018)

Hay que señalar que, al mismo tiempo, el gobierno realizó vastas concesiones tributarias,¹⁷ incluso en seguridad social: en línea con el credo ortodoxo de que disminuir impuestos promueve la inversión, se estableció un mínimo no imponible de 12 mil pesos por trabajador por mes, indexable según la inflación, que se deducirá de los aportes que pagan los empleadores. Esta deducción sobre contribuciones se aplica desde 2018 en un 20%, en 2019 subirá al 40%, y llegará a aplicarse plenamente en 2022. Esta es una reducción muy significativa en los recursos de la seguridad social (incluyendo obras sociales) a cambio de una supuesta mayor propensión a crear empleo, que no se ha verificado. En los ciclos neoliberales (a comienzos de los ochenta, en los noventa y en la actualidad) se utiliza la reducción de contribuciones patronales, con los efectos de reducir los recursos de la seguridad social y ampliar las ganancias empresariales. No se ha verificado en ningún período la ampliación del empleo registrado ni la creación de nuevos puestos de trabajo por esta vía. En la misma línea, el FMI propone reducir las alícuotas de aportes y contribuciones a la seguridad social, como forma de bajar el costo laboral para la creación de nuevos empleos.

Recordemos que la alianza Cambiemos solicitó una revisión del FMI en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo de la institución que se realizó en noviembre de 2016, y se conocieron el diagnóstico y recomendaciones sobre política económica y social. Estas revisiones habían sido suspendidas durante el

¹⁷ La alianza Cambiemos ha producido un enorme déficit fiscal a través de la reducción deliberada de los ingresos estatales. Esta reducción abarca la quita de retenciones a las exportaciones de trigo y maíz, la rebaja de las retenciones a la exportación de soja, la rebaja de las alícuotas de bienes personales (se decidió reducir progresivamente la alícuota de tributación del impuesto, que en 2019 será solo del 0,25%) y la eliminación del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Además, la reforma impositiva aprobada en diciembre 2017 reduce la alícuota del impuesto para las ganancias no distribuidas por las empresas, del actual 35% al 30% en 2018, al igual que en 2019, quedando en 25% desde 2020. Por otra parte, a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Estado Nacional debe dejar de restar el 15% de la masa de impuestos coparticipables a las provincias, que se destinaba a ANSES. A Córdoba, Santa Fe y San Luis se les restituyó esa masa de coparticipación, mientras que al resto de las provincias se les restituirá gradualmente el porcentaje. Además, en el último pacto fiscal entre Nación y provincias, por el que se beneficia a la provincia de Buenos Aires se le quita a ANSES un 20% de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias, a cambio de la transferencia del impuesto a créditos y débitos bancarios, claramente menor.

gobierno anterior, desde que canceló la deuda con el organismo, con el fin de sostener políticas soberanas y evitar las intromisiones del Fondo en la política doméstica.

En los documentos publicados por el FMI en 2016, se presenta un diagnóstico y unas propuestas de reforma que transcribimos extensamente por su escasa difusión local. El documento *Argentine Selected Issues* contiene un capítulo denominado *Argentina's pension and social security system: a sustainability analysis*. Los representantes del organismo sostienen que el sistema de seguridad social argentino está desbalanceado y necesita ser reformado para tornarse viable financieramente a largo plazo. Allí se plantea que:

Corregir este desbalance requerirá una reforma del actual sistema previsional de Argentina. Esto podría incluir alguna de las siguientes medidas:

- Cambiar la fórmula de indexación.
- Elevar la edad de retiro de las mujeres combinado con un cambio en la fórmula de indexación. Un incremento gradual de la edad de retiro de las mujeres de 60 a 65 años en diez años.
- Bajar la tasa de sustitución de ingresos. Reducir la tasa de reemplazo para las personas que ingresan a la fuerza de trabajo ahora del 72 al 60 por ciento del salario promedio (por ejemplo, reduciendo el beneficio relacionado con la contribución de 1.5 a 1.1 por ciento por cada año de servicio).

Una clara separación presupuestaria y administrativa entre la seguridad social y la asistencia necesita ser considerada. Esta separación mejoraría la transparencia fiscal de las cuentas y los análisis costo-beneficio de cada programa, y mejoraría la integración entre políticas sociales y programas implementados por otros ministerios. La provisión de la recientemente instituida pensión universal a ser financiada por el Tesoro con ingresos fiscales es un paso bienvenido en esta dirección. Por ejemplo, AUH (un tipo de programa no contributivo, que no es un seguro), PROG.R.ES.AR, y PRO.CRE.AR podrían ser trasladados bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, mientras CONECTAR IGUALDAD podría ser responsabilidad del Ministerio de Educación. (IMF, 2016^a, pp. 67-68)

El documento *2016 Article IV Consultation* insiste sobre dos cuestiones: los cambios en los parámetros del sistema previsional (edad, tasa de reposición de ingresos, fórmula de indexación) y separar el esquema contributivo del no contributivo.

Encontramos que el sistema de seguridad social argentino necesita ser reformado para tornarse viable financieramente en el largo plazo. (...) Corregir este desbalance requerirá reformas paramétricas en el sistema, pero también cambios institucionales para separar claramente la seguridad social de la asistencia, tanto en términos de las implicancias

presupuestarias como de las responsabilidades administrativas. (IMF, 2016b, p.66)

Sin embargo, hay que recordar que desde fines de la década de 1970 el sistema previsional cuenta con fuentes de financiamiento adicionales a las contributivas.

La propuesta de *desmantelamiento de la seguridad social*, trazando una separación presupuestaria entre lo contributivo y lo no contributivo expresa un profundo desconocimiento del modo en que se financia la seguridad social en Argentina. Es sabido que dentro de los ingresos de ANSES se encuentran diversos impuestos, principalmente IVA y Ganancias. Entre 2010 y 2015, la participación de los impuestos generales en los ingresos de ANSES osciló entorno al 27%, mientras que solo el 66% correspondió a aportes y contribuciones, quedando el 7% restante explicado por rentas del FGS y otros ingresos. De hecho, si tomamos los aportes y contribuciones y los usamos para financiar las jubilaciones del sistema contributivo (sin moratorias), estos ingresos solo alcanzan para pagar poco menos del 70% de las jubilaciones. (ITE Fundación Germán Abdala, 2018)

En el marco de la actual y grave crisis financiera y cambiaria, producida por la alianza Cambiemos con su política económica, en mayo de 2018 el gobierno solicitó asistencia de emergencia al Fondo Monetario Internacional. En junio de 2018 se publicaron las medidas que propuso el gobierno nacional para bajar el déficit fiscal autoprovocado con las exenciones fiscales realizadas (déficit fiscal que nada tiene que ver, por otra parte, con la crisis cambiaria y financiera, que fueron una oportunidad para acudir al Fondo y desligarse de la responsabilidad política del ajuste en proceso).

En el *Adjunto I. Memorandum de políticas económicas y financieras* de Argentina con el Fondo Monetario Internacional, se plantea el objetivo de reducir el gasto público. Sostienen que:

En 2015 recibimos un gobierno con un gasto público primario excesivo y sobredimensionado. Antes de la crisis de 2001-2002, el gasto primario consolidado de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) representaba 26 por ciento del PBI, mientras que en 2015 había alcanzado 42 por ciento (el aumento estuvo impulsado por aumentos en la masa salarial, jubilaciones y subsidios a la energía y al transporte). (Argentina, 2018)

Nótese que el horizonte valorativo para el gasto social “adecuado” es la década de 1990, y que entre las causas del aumento del gasto están las jubilaciones. En consonancia con tal diagnóstico, plantean que “vamos a amortizar

activos de los fondos de pensión que se encuentran actualmente en posesión del gobierno como un medio para ayudar a financiar el pago de pensiones, incluyendo aquellas en la Ley de Reparación histórica”. (Argentina, 2018). Esto significa utilizar los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en gastos corrientes, perdiéndose un recurso genuino, al que caracterizan como “fondos de pensiones incautados en 2008”.¹⁸ Esta formulación, además de descubrir los motivos ideológicos del gobierno, pone en grave riesgo al FGS, en tanto habilita al inicio de juicios ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones¹⁹ (CIADI) por parte de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión disueltas con la estatización del sistema previsional en 2008.²⁰ Entre los activos del FGS se encuentran acciones con derecho a voto de algunas de las empresas más importantes del país,²¹ que se oponen a la posesión de estas acciones por parte del Estado y aspiran a su compra.

¹⁸ Transcribimos en su extensión las formulaciones que se encuentran en el Anexo II. Memorandum de entendimiento técnico: “La contabilización de los ingresos por activos mantenidos por el Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS) como resultado de la nacionalización del sistema de fondos de pensión en 2008 implica una cuestión metodológica compleja. Aunque el presupuesto reportó un aumento inmediato en el gasto de pensiones después de 2008, nunca informó los ingresos (contribuciones) capitalizados en los activos de pensiones nacionalizados en 2008. Las autoridades y el staff del FMI acordaron una misión de asistencia técnica del FMI para fines de 2018 que recopilará la información necesaria y asesorará a las autoridades sobre el registro correcto de la operación de nacionalización y los cambios subsiguientes en el sistema de pensiones que sean consistentes con principios estadísticos sólidos como los incorporados en las Manual de Estadísticas Públicas (GFS, por sus siglas en inglés) del FMI. Si las recomendaciones de la misión llevan a cambios en la medición del resultado presupuestario no se aplicarán medidas de política adicionales para los fines del programa respaldado por el FMI. Por el momento, el valor de los activos de los *fondos de pensiones incautados en 2008* se distribuirá a lo largo del tiempo como ingresos para compensar parcialmente el gasto futuro en pensiones. En particular, el monto se dividirá por la expectativa de vida promedio de los contribuyentes a esos esquemas en 2018, es decir, 20 años. El límite en el importe a reconocer como ingresos será de 0,4 por ciento del PIB por año”. (Argentina, 2018). El énfasis es nuestro.

¹⁹ El CIADI es una institución del Banco Mundial.

²⁰ Ya hay una demanda presentada por la empresa estadounidense MetLife, “expropiataria de una AFJP y cuyo ex-CEO en el país, Juan Martín Monge, es el actual titular del FGS designado por el presidente Mauricio Macri”. (Jorquera, 2018)

²¹ Las empresas con acciones con derecho a voto que integran el FGS son: Aluar Aluminio Argentino S.A.I.C.; Banco Macro S.A.; Banco Patagonia S.A.; BBVA Banco Francés S.A.; Camuzzi Gas Pampeana S.A.; Central Puerto S.A.; Consultatio S.A.; Cresud S.A.C.I.F y A; Distribuidora de Gas Cuyana S.A.; Edenor S.A.; Edesa Holding S.A.; Edesal Holding S.A.; Emdersa S.A.; Endesa Costanera S.A.; Gas Natural BAN S.A.; Grupo Clarín S.A.; Grupo Concesionario del Oeste S.A.; Grupo Financiero Galicia S.A. C; Holcim (Argentina) S.A.; Imp. y Exp. de La Patagonia S.A.; Inversiones y Representaciones S.A.; Metrogás S.A.; Metrovías S.A.; Mirgor S.A.; Molinos Agro S.A.; Molinos Río de La Plata S.A.; Pampa Energía S.A.; Quickfood S.A.; S.A. San Miguel Agríc., Ganad., Ind., Com., Inm. y Fin. C; Siderar S.A.; Telecom Argentina S.A.; Transener Cía. de Transp. de Energía Elec. en Alta Tensión S.A. Cl; Transportadora de Gas del Norte S.A. C; Transportadora de Gas del Sur S.A.; Y.P.F. S.A. (ANSES, 2018)

3. Cambiar futuro por pasado

Al promediar septiembre de 2018 y con la presentación del presupuesto 2019 por parte del gobierno nacional, se advierte la relevancia del ajuste por venir en el sistema previsional. Allí se plantea que, desde abril de 2019, cuando se estima que se acaben los recursos extraordinarios obtenidos del blanqueo de capitales, se empezará a utilizar el Fondo de garantía de sustentabilidad (un activo) para pagar jubilaciones (un flujo), poniendo en riesgo los recursos futuros de los trabajadores. Adicionalmente, se propone una modificación regresiva sobre la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), haciéndola ahora incompatible con el empleo en relación de dependencia o por cuenta propia, impidiendo así a sus destinatarios que completen los aportes para llegar a los 30 años y obtener la jubilación.

En resumen, podríamos señalar que se produjo un retroceso considerable en el goce del derecho a la previsión social, que configura un cuadro de regresividad normativa de hecho. Las propuestas son notoriamente regresivas con respecto a las reformas que se efectuaron bajo los gobiernos kirchneristas. En primer lugar, los cambios paramétricos afectan el acceso al sistema previsional, con notables efectos negativos para las mujeres y alterando los ingresos futuros de los trabajadores, al modificar la fórmula de cálculo del haber inicial y la indexación. En segundo lugar, la separación institucional de la PUAM con respecto a las jubilaciones discrimina a quienes no lograron un historial contributivo completo. Esta distinción conduce a una gestión diferenciada de las condiciones de vida de los adultos mayores, que se traduce en una dualización de la protección social que sostiene y configura una agudización de la estratificación social en la vejez.

Las afinidades electivas entre el gobierno de la alianza Cambiemos y el Fondo Monetario Internacional tienden a modificar sustancialmente la política previsional. La insistencia en la separación entre seguro y asistencia solo puede generar mayor desprotección social al aislar a los trabajadores con débil vínculo con el empleo, en general, de menores ingresos y con mayor necesidad de protección. Destacan las mujeres como las principales víctimas de las reformas regresivas, con la familiarización del bienestar como horizonte para la reproducción social. Asimismo, la desacreditación de la inclusión de las personas mayores en arreglos institucionales igualitarios (al menos en el mínimo), refleja el rechazo a toda política universal y el retorno a las propuestas de focalización del gasto social, un debate que creíamos saldado en la década pasada (Danani, 2017). El deterioro de las prestaciones jubilatorias que se avizora por el cambio de fórmula y del cálculo inicial de haberes llevará a un desprestigio del sistema previsional público, que podrá aprovecharse para una nueva oleada remercantilizadora.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V.; Bovino, A.; Courtis, C. (comps.). (2007). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- ANSES (2018). Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado de Previsión Argentino, Informe Trimestral Primer Trimestre 2018. Recuperado de <http://fgs.anses.gov.ar/archivos/secciones/FGS%20-%20IQ%202018.pdf>
- Argentina (2018). Anexo I. Memorandum de Políticas Económicas y Financieras y Anexo II Memorandum de Entendimiento Técnico con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Recuperado de https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/argentina_loi_-_mefm_-_tmou_-_espanol.pdf
- Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria (ALGEC), Centro de Estudios Políticos para Personas Mayores (CEPPEMA) y Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (2018). Un nuevo esfuerzo de los jubilados. Recuperado de <http://centrocepa.com.ar/informes/50-un-nuevo-esfuerzo-de-los-jubilados>
- Arza, C. y Chahbenderian, F. (2014). Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. Documento de Trabajo N°89 – CIEPP. Mimeo.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1993). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Ciepp- Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Beccaria, A. y Danani, C. (2011). La contra-reforma previsional argentina (2004-2008): aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En: *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- 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. OIT/CEPAL.
- Britos, N. y Caro, R. (2018). Transformaciones regresivas en seguridad social. El caso de las pensiones no contributivas. *Cuadernos de Coyuntura N°2 Desigualdades*, Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Britos, N. (2014). Políticas sociales y desmercantilización: institucionalizando derechos sociales. En Arias, A., García Godoy, B. y Manes, R. (comps.) *Debates en torno a la construcción de institucionalidad. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Britos, N. (2006). *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, traducción de Jorge Piatigorsky, Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA). (27 de enero de 2018). El saldo: Ganadores y perdedores de las transferencias fiscales derivadas de las reformas previsional y tributaria. Recuperado de <http://centrocepa.com.ar/informes/59-el-saldo-ganadores-y-perdedores-de-las-transferencias-fiscales-derivadas-de-las-reformas-previsional-y-tributaria>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (noviembre de 2007). *Observación General N°19 El derecho a la seguridad social*, 39º período de sesiones, Ginebra. Recuperado de https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN19
- Courtis C. (comp.). (2006). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, pp. 3-52. Buenos Aires: Editores del Puerto.

- Curcio, J. (2011). Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI. En Danani, C. y Hintze, S. (coord.). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad* N°37, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires: Prometeo.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, traducción de Begoña Arregui Luco, Valencia: Alfons el Magnánim-IVEI.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, traducción de Francisco Ramos, Barcelona: Ariel.
- Esquivel, V. (2015). El cuidado: de concepto analítico a agenda política. *Nueva Sociedad*. N°256, marzo-abril de 2015.
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Feldman, J.; Golbert, L. y Isuani, E. (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Filgueira, F. (2008). *El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas*, Buenos Aires: CLACSO.
- Fraschina, S. (24 de diciembre de 2017). Reforma previsional regresiva. *Página/12*.
- Fraser, N. (2016). El capital y los cuidados. *New Left Review* NRL 100, pp. 111-132.
- Golbert, L. y Roca, E. (2010). De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales *Revista de Trabajo*, Año 6, N°8, Buenos Aires.
- Grushka, C.; Gaiada, J. y Calabria, J. (S/F). *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*, ANSES. Recuperado de http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/DT_1601_Cobertura%20Previsional.pdf
- Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala (2018). El regreso del FMI y su apoyo a la reforma previsional del gobierno. Recuperado de <http://itegaweb.org/el-regreso-del-fmi-y-su-apoyo-a-la-reforma-previsional-del-gobierno/>
- International Monetary Fund (2016a). *Argentina Selected Issues*, IMF Country Report N°16/347, Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16347.pdf>
- International Monetary Fund (2016b). Argentina 2016 Article IV Consultation —Press release; Staff report; and statement by the executive director for Argentina. *IMF Country Report* N°16/346. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16346.pdf>
- Isuani, E. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Jorquera, M. (3 de julio de 2018). Va de nuevo contra el acuerdo. *Página/12*.
- Lo Vuolo, R. (1995). Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino. *Cuadernos del CIEPP* N°16, Buenos Aires.
- Martínez Franzoni, J. (2008): *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mesa-Lago, C. (1977). *Modelos de seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones

SIAP-Planteos.

- Morón, S. y Caro, R. (2013). Régimen social de acumulación: historia política y económica de un concepto. En Morón, S. y Roitman, S. (comps.). *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea. Debates teóricos y estudios empíricos*. Córdoba: Universitas.
- Müller, K. (2002): *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro- Oriental*. traducción Delia Pasini, Madrid: Ciepp- Miño y Dávila.
- OIT (2002), *Seguridad social: un nuevo consenso*. Ginebra: OIT.
- Presidencia de la Nación (1946): *Plan de Gobierno 1947-1951* tomo I y II, Buenos Aires. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASH0143.dir/doc.pdf> y <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASH2201.dir/doc.pdf>
- Presidencia de la Nación (1953): *Segundo Plan Quinquenal*, Buenos Aires. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASHf8f1.dir/doc.pdf>
- Strada, J.; Sacco, E. y Letcher, H. (2 de febrero de 2018). Incomparabilidad y subestimación: el IPC en tiempos de Todesca. Centro CEPA, Buenos Aires. Recuperado de <http://centrocepa.com.ar/informes/53-incomparabilidad-y-subestimacion-el-ipc-en-tiempos-de-todesca>