

Ciudadanías en proceso de ajuste. Un recorrido a través de las actuales políticas previsionales¹²

Autora: Lucía Corsiglia Mura, FAHCE UNLP

Correo: luciacorsiglia@yahoo.com.ar

Introducción

En esta ponencia queremos recorrer el itinerario que viene realizando la actual gestión del gobierno de la coalición Cambiemos respecto de las políticas de la seguridad social. En particular, las previsionales, donde ha habido una intensa dinámica de intervenciones y leyes que reformulan el sistema previsional heredado. El objetivo radica en ordenar una serie de debates en la materia que vienen dándose en la arena pública de modo vertiginoso y disperso.

Desde un abordaje descriptivo, se intentará construir una caracterización de los elementos principales de estas reformas en curso. Analizaremos su marco normativo y algunos de sus argumentos e implicancias, observando asimismo algunos datos estadísticos que nos permiten comenzar a evaluar los efectos de implementación de las mismas. Buscaremos poner en relación estos datos incipientes, con las lógicas socio-políticas que subyacen a cada una de estas intervenciones. Esto especialmente, porque partimos de suponer -en línea con otras investigaciones previas (Corsiglia Mura y Valdez, 2014; Corsiglia Mura, 2017)- que los diferentes modelos de la seguridad social tienen un correlato en la construcción de los sentidos posibles sobre la ciudadanía y los sujetos concebidos con derecho a ser socialmente sostenidos. De este modo, y teniendo presente que hasta el año 2015 veníamos cursando una década y media de expansión de la cobertura previsional a niveles casi universales -y de un proceso complementario y sostenido de recuperación de ingresos de las capas más desventajadas de los y las jubiladas de nuestro país- aparece como relevante (y urgente) reflexionar sobre el rumbo (y las consecuencias) que ya comienzan a observarse de las políticas actuales.

Antes de iniciar de lleno con esa tarea, vamos a detenernos brevemente en la presentación del marco teórico que utilizaremos como soporte para pensar la seguridad social y su relación con las diferentes maneras de concebir los derechos y las ciudadanías.

1 Este trabajo se encuentra en la intersección entre mis intereses académicos y de investigación, mi inserción profesional como trabajadora de Pami y mi participación sindical en SUTEPA-CTA.

2 Se intenta en la escritura de esta ponencia evitar el uso del género masculino como universal, remplazando las o por x como modo de incluir todos los géneros.

¿De qué hablamos cuando hablamos de seguridad social?

Como arreglo institucional de las políticas sociales de nuestro país, la seguridad social cuenta con más de un siglo de historia y refiere a prestaciones específicas que percibe gran parte de la población³. Si además ponemos esos términos en relación con las personas mayores, nos interpelan inmediatamente las nociones de jubilación y pensión o las siglas de instituciones como ANSES y PAMI solo por mencionar algunos de los lugares comunes referidos a la temática. ¿Pero de qué se trata todo eso?

La seguridad social (y las políticas previsionales más específicamente) se inserta dentro del campo más amplio de las políticas sociales establecidas por una comunidad dada para garantizar la protección (o no) de sus miembros. Como dice Fleury (2002:2) éstas *“resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector”*. De allí, que sostenemos que preguntarnos por los modos que asumen las políticas previsionales no es otra cosa que interrogarnos por las diferentes concepciones ideológicas o políticas en las que se fundan los variables contornos de la inclusión/exclusión; la definición de sujetos con o sin derechos; las lógicas más o menos solidarias. En síntesis, es preguntarnos por las distintas matrices posibles de la definición de ciudadanía⁴.

Nuestro país ha tenido diferentes maneras de resolver los arreglos previsionales a lo largo de su historia. Y en cada una de esas modalidades, ha generado diferentes marcos para definir los sujetos merecedores de la protección social, así como para establecer la calidad de esta inclusión.

Recuperando una presentación ya realizada en Corsiglia Mura (2017) podemos decir que los sistemas previsionales abarcan al conjunto de coberturas de contingencias ante la vejez, invalidez y muerte (Fiscella, 2005) y en tal sentido los diferentes modelos de previsión social, hacen principalmente eje en resolver -en sociedades trabajo céntricas- algún tipo de mecanismo que asegure ingresos dinerarios a lxs adultxs mayores. Hay fundamentalmente dos modelos de sistema previsional que resultan paradigmáticos -el

3 Entre ellas, las prestaciones previsionales, las asignaciones familiares, el seguro de desempleo, etc.

4 Claramente, estas preguntas se insertan asimismo en las diferentes maneras en que se articulan los procesos económicos-productivos y la transformación de las relaciones político-sociales devenidas de ellos.

contributivo y el no contributivo⁵-. En nuestro país tuvo preponderancia el primero⁶, que obedece a la lógica del Seguro Social. Tanto es así, que incluso quedó plasmado en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional⁷. Esto es, un modelo de seguro a la vejez para lxs trabajadorxs (y no para toda la ciudadanía), que coloca a la contribución (del mismo trabajador, así como del empleador o eventualmente también del Estado) en el eje tanto de la financiación, como de la legitimación de la protección. Es un modelo que se funda en la solidaridad como valor central sin por ello dejar de sostener un evidente criterio meritocrático corporativo, al establecer una correlación entre las compensaciones previsionales esperables y la proporción de las contribuciones realizadas a lo largo de la trayectoria laboral.

Es decir, en nuestro país ha predominado un modelo de garantía de protección social solo para una porción de la población (la inserta en la economía formal⁸), cuya calidad prestacional resulta a su vez diferencial según el tramo de aportes en el que hubiera transcurrido la vida activa de cada individuo. Si bien este modelo tuvo durante una parte importante de nuestra historia la capacidad de incluir a una fracción mayoritaria de la población (producto de un modelo de integración social relativamente homogéneo y con cuasi pleno empleo) hacia fines del SXX y principios del XXI comenzaría a mostrar un importante declive en su capacidad y calidad de cobertura.

Haciendo un racconto ligero de la historia del sistema previsional argentino, encontramos su origen a principios de Siglo XX⁹ y su masificación a las diferentes ramas laborales hacia los años 40, en el contexto de los primeros dos gobiernos peronistas¹⁰. Sus criterios de funcionamiento se unificaron recién hacia fines de los años

5Las diferencias que expresan estos modelos, nos remiten respectivamente al modelo del seguro social bismarckiano cuyo origen fue en Alemania a fines de SXIX (y es indisoluble del rol de los sindicatos como actores sociales); o al modelo Beveridgiano, asociado al modelo Inglés de la seguridad social de la segunda posguerra (un régimen de protección universal de protección social que aseguraran un piso mínimo de cobertura independiente de la contribución realizada).

6 Si bien desde mediados de los años 40 se implementaron diferentes tipos de pensiones no contributivas (PNC) para dar cobertura a algunos de los grupos poblacionales que quedaba al margen del sistema previsional ordinario, hasta entrado el SXXI se trató de una modalidad residual. Volveremos sobre esto más adelante.

7 Los derechos sociales en general, incluidos los de la seguridad social, se incorporaron a la Carta Magna en la reforma constitucional de 1949; y fueron restituidos en el Art. 14 bis de la actual Constitución Nacional, cuando aquella fue derogada.

8 Con extensión por derrame a su grupo familiar primario.

9En 1904 se crearía la primer Caja de Jubilaciones para empleados públicos. Ley 4349.

10 Hay que destacar que en este momento, todavía se trataba de un sistema joven con escasa cantidad de personas efectivamente jubiladas.

60¹¹ y se mantuvo hasta los años 90 bajo administración estatal y con una lógica de reparto y solidaridad intergeneracional, garantizando niveles relativamente altos de cobertura¹². Esta característica se iría erosionando a lo largo de los años 80, retrocediendo la cantidad de personas cubiertas, así como la calidad de la prestación previsional brindada. Finalmente, hacia los años 90, la semi-privatización del sistema¹³ modificaría los parámetros estructurales de lo previsional, al introducir la modalidad de capitalización individual y la administración privada a la seguridad social. En esta etapa, producto de las transformaciones socioeconómicas estructurales, de la brutal alteración del mercado de trabajo, y de las modificaciones paramétricas del sistema previsional en sí mismo¹⁴, se reducirían drásticamente los niveles de cobertura¹⁵. Para el año 2000, apenas poco más del 50% de las personas en edad de jubilarse accederían a esta prestación (Arza, 2004, citado en Lo Vuolo, 2007; Danani y Beccaria, 2011). A partir de la crisis de 2001 y la salida devaluatoria de inicios de 2002, el sistema previsional profundizó aún más su deterioro. A lo que se le sumaría un contexto general de altas tasas de desempleo y trabajo informal y pobreza.

En este marco, comienzan a implementarse una serie de políticas públicas en el campo previsional (aunque no solamente), que generarían una transformación radical de la estructura de la seguridad social destinada a las personas mayores. Una verdadera contra-reforma, a decir de Danani y Beccaria (2011) que re-inscribiría las discusiones acerca del alcance de los derechos, la inclusión y la igualdad, al cambiar las condiciones estructurales de una fracción de la población que había sido de las más castigadas por

11 Leyes 18.037 y 18.038 de 1969

12 Los picos de cobertura previsional del período previo a la aplicación de los PIP serán entre los años 74 y 80, que superan el 70% (Arza, 2004, citado en Lo Vuolo 2007: 513).

13 En el año 1994, en el marco de las políticas neoliberales del Consenso de Washington, se transformó el sistema previsional argentino hacia un régimen mixto, donde coexistiría un subsistema de reparto con otro de capitalización individual (Ley 24.241). La reforma estaría sesgada hacia este último. Y de hecho, hacia principios del 2000, casi el 90% de los aportantes, lo hacían al Régimen de Capitalización (Lo Vuolo, 2007: 520). Esta reforma, se contextualizó en los postulados de la Nueva Ortodoxia Previsional, que impulsó similares reformas en otros diez países de América Latina (Lo Vuolo, 2007: 518).

14 A partir de la reforma de 1994 se cambió la edad jubilatoria (pasando de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 para los hombres) y se aumentó la cantidad de años efectivos de aportes requeridos, elevándose de 20 para las mujeres y 25 para los varones a 30 para ambos (Calabria, 2011). También se modificó la fórmula en el cálculo de haberes. (Lo Vuolo, 2007: 518).

15 Danani y Beccaria (2011) explican que la "cobertura horizontal", es decir la proporción de personas en edad de jubilarse y que efectivamente accede a la prestación, cayó un 10% entre 1996 y 2002.

las políticas de los años 90 y que comenzaría a ser contemplada –en algunos casos por primera vez en su vida- como sujeto de derecho de la seguridad social.

Por eso, antes de entrar de lleno en el análisis de las políticas previsionales de la gestión Cambiemos, es necesario recuperar un resumen de las políticas previsionales de los años 2002-2015. De ese modo, podremos comprender el punto de partida del que inician estas nuevas intervenciones que, a partir de 2016, comienzan a construir un viraje en las concepción subyacentes acerca de quiénes son los adultos mayores merecedores de la protección social y cuáles son los márgenes de solidaridad que la comunidad debe asumir para garantizar esos derechos.

La (¿pesada?) herencia recibida

Como ya hemos señalado en trabajos previos (Corsiglia Mura y Valdez, 2014; Corsiglia Mura, 2017) desde 2002 en adelante hubo un cambio en la dirección de las políticas previsionales que, si bien inició en el marco de la dramática emergencia social y política que atravesaba nuestro país en ese momento, fue sostenido y profundizado a lo largo de los siguientes trece años, arrojando efectos acumulativos en un sistema previsional que cambió su estructura de modo cuantitativo y cualitativo. Encontramos en un resumen apretado de estas medidas que a partir de 2002 comenzaron a registrarse aumentos de haberes (por decreto de necesidad y urgencia hasta la Ley de Movilidad de 2008) y que los mismos fueron especialmente focalizados en los segmentos más bajos de la escala previsional. Estas medidas generaron rápidamente un proceso de achatamiento de la pirámide previsional a partir de una redistribución vertical de ingresos de arriba hacia abajo¹⁶. En 2005 se sancionaría la Ley 25.994 de Jubilación Anticipada que traería consigo la posibilidad de una Moratoria Previsional que terminaría por convertirse en una medida en sí misma. El Plan de Inclusión Previsional- PIP (modo en el que se llamó a las moratorias recién mencionadas) tuvo en su primera versión -vigente hasta 2007- alrededor de 2 millones setecientos mil altas, casi duplicando la cantidad de personas en nuestro país con acceso a una jubilación y alcanzando tasas de cobertura de alrededor

¹⁶El porcentaje diferencial de aumentos otorgados por DNU fue escalonado entre 2002 y 2007 disminuyendo a medida que los haberes eran más altos. Asimismo, al principio solo hubo aumentos para los haberes mínimos, mientras que a partir de 2004 se incorporó, con menores tasas, a jubilados por encima de la jubilación mínima. Sin embargo, particularmente la escala más alta de haberes no recibiría incrementos hasta el año 2006, perdiendo distancia respecto de los estratos inferiores de la pirámide. Esto será uno de los motivos de litigiosidad y de pronunciamientos sistemáticos de la CSNJ desde el año 2005. A partir de 2008, entraría en vigencia la Ley de Movilidad Jubilatoria con un índice de actualización único para todos los tramos.

del 95% de las personas mayores¹⁷. En 2007, comenzaron por su parte a acelerarse las medidas que erosionarían el pilar privado de capitalización propio del modelo previsional mixto vigente desde la reforma de 1993. En ese año se dictó la Ley de Libre Opción, permitiendo el traspaso de los adherentes del sistema de capitalización al de reparto¹⁸. Por su parte, en 2008 se sancionó la Ley de Movilidad Jubilatoria, otorgando carácter institucional al mecanismo de actualización de haberes¹⁹. Finalmente, en Diciembre de 2008 terminó de darse un giro copernicano en el Sistema Previsional con la sanción de la Ley 26.425 de Creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) que significó la re-estatización de todo el sistema previsional, anulando el pilar de capitalización administrado por las AFJP y unificando todo el sistema de jubilaciones y pensiones en la modalidad de reparto, de solidaridad intergeneracional y administrado por el Estado. Sumado a todo lo anterior, hacia fines de 2014 se sancionó la Ley 26.970, concebida como la Segunda Etapa del PIP. La misma establecería una nueva moratoria, que tuvo vigencia hasta octubre de 2016 y que generó alrededor de novecientas mil nuevas jubilaciones. Esta nueva Ley reafirmó en su misma normativa el objetivo declarado de la universalidad de la cobertura previsional para todas las personas adultas mayores y en los hechos volvió a garantizar una tasa de cobertura superior al 95% de las personas en edad de jubilarse²⁰.

Así, si observamos las transformaciones de la primer década y media del Siglo XXI en materia de derechos previsionales, encontramos un sistema que cambió de modo radical su diseño y modo de gestión, retornando al viejo esquema de reparto, solidaridad intergeneracional y administración estatal. Que asimismo expandió sus fronteras a límites cercanos a la universalidad, alcanzando la mejor performance de su historia en términos de inclusión y mejorando al mismo tiempo y de modo sustancial, la calidad de las prestaciones recibidas por los jubilados y jubiladas. En especial, para los de menores

17 Este Plan consistía en la inclusión a una moratoria con amplias facilidades de acceso que permitía la cancelación de la deuda de aportes previsionales en simultáneo con el alta del beneficio. Es decir, a los y las jubiladas se les debitaba su deuda en hasta 60 cuotas del haber previsional. Trabajé una descripción detallada de esta política pública en Corsiglia Mura (2017)

18 Movimiento que recordemos, estaba taxativamente prohibido hasta ese momento.

19 A partir de esta Ley la actualización de las prestaciones, que hasta ese entonces se había realizado de manera diferenciada por tramos, pasó a realizarse de manera uniforme, cada seis meses y a partir de parámetros predeterminados (relacionados con la evolución de los salarios en actividad y de los recursos previsionales).

20 Trabajé una descripción detallada de esta Ley en el artículo ya mencionado (Corsiglia Mura, 2017)

ingresos, que recibieron una sistemática mejora proporcionalmente más importante que la otorgada a los segmentos altos de las escalas previsionales. Mención aparte merece destacar que dentro de estos nuevxs incluidxs, más del 70% serían mujeres, lo que cambiaría también el perfil de género de la estructura previsional de nuestro país. Podríamos decir que, a diferencia de lo que Fleury (2002: 1) encontraba en la caracterización de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe hasta los años 90, en este caso, las políticas previsionales aplicadas en nuestro país en el período 2002-2015, sí resultaron exitosas en términos de moderar las condiciones de pobreza y desigualdad en la población adulta mayor. Al mismo tiempo, fueron parte de la recuperación de un rol activo del Estado que se identificaría a sí mismo como responsable de garantizar derechos y reparar inequidades²¹.

Algunos de estos elementos que caracterizan al sistema previsional del período kirchnerista, serán justamente los que comenzaron a señalarse como perniciosos en los debates públicos abiertos a partir del cambio de gestión de gobierno.

La lógica reparatoria de la política previsional de la gestión Cambiemos

Es indiscutible que la gestión de gobierno de la coalición Cambiemos tuvo una dinámica muy potente para implementar rápida y constantemente una serie de debates públicos y medidas concretas dentro del campo de las políticas previsionales. En esa línea, ni bien fueron andando los primeros días de gestión, los funcionarios de las áreas específicas comenzaron a anunciar públicamente la necesidad de rever el Plan de Inclusión Previsional que estaba aún vigente. En la misma sintonía, se cuestionaba la equiparación de haberes mínimos para aquellxs que habían ingresado al sistema previsional a través de moratorias respecto de aquellxs otrxs que se habían jubilado con 30 años de aportes. Sumando a lo anterior, se expresaba recurrentemente la necesidad de establecer modificaciones al sistema previsional en su conjunto.

Parte de esos debates plasmarían en la primer medida concreta que se implementaría hacia mediados de 2016. La Ley 27.260, conocida con el nombre de *Reparación Histórica*. Esta Ley sancionada el 29 de junio y vigente desde septiembre de ese año, tuvo una alta difusión pública mediática a través del argumento principal de saldar *una deuda histórica con lxs jubiladxs*, generando así una importante empatía social y una amplia mayoría legislativa²². A los fines de nuestro análisis, esta Ley resulta

21 Trabajé este tema en Corsiglia Mura (2014b)

22 Además del apoyo de la mayoría de los gobernadores dado que la Ley preveía la devolución de un 15% de la coparticipación que desde 1992 se retenía para

fundacional y es necesario ver en detalle la letra y los resultados hasta ahora obtenidos, para poder comprender las políticas previsionales que le siguieron dentro de una lógica coherente desde su inicio.

La Ley 27.260, es una mega ley que consta de dos grandes bloques conceptuales. Por un lado tiene un *Libro I*, que refiere al llamado "*Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*" y que será el que analizaremos aquí. Por otro lado, consta de un *Libro II*, denominado "*Régimen de Sinceramiento Fiscal*", que versa sobre un blanqueo de capitales sobre el que no nos detendremos aquí en su análisis, salvo para mencionar que fue justificado como fuente de financiamiento del incremento de erogaciones que implicaría el Programa de *Reparación Histórica*.

¿En qué consistió entonces la Ley de *Reparación Histórica*? Como recién mencionamos, en su normativa incorpora diversos ítems que regulan diferentes dimensiones de lo previsional. El primero, y si se quiere el más conocido, es la implementación de mecanismos de celebración de acuerdos para establecer reajustes de haberes corrientes y cancelación de deudas previsionales, a partir del reconocimiento de la legitimidad de diversos fallos previos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las Cámaras de Seguridad Social y las Cámaras Federales. Estos fallos, obedecían a un proceso de judicialización abierto a partir del achatamiento de la pirámide de haberes antes descripto, y exigían un restablecimiento de la correspondencia entre los haberes previsionales y los aportes realizados o los salarios en actividad para la misma rama laboral²³. Y esto demanda que nos detengamos un instante en su análisis.

Volviendo sobre algunos de los debates que, aunque sea de modo superficial, pudimos introducir al inicio de esta ponencia, recordamos que las modalidades de resolución de la seguridad social tienen variaciones en sus fundamentos ideológicos y en los modos de implementación según los países que miremos o, en un mismo país, a lo largo de su historia. Ya vimos que el supuesto que relaciona los haberes previsionales (tanto para la acreditación de su merecimiento como para el cálculo de la prestación en sí) a los salarios en actividad, se funda en un modelo en particular, anclado a la noción de seguro social y a la jubilación o pensión concebida como salario diferido. También hemos ya

financiar el sistema previsional. Junto con esto, la Ley obliga a las provincias a la armonización de sus cajas previsionales con el sistema nacional.

23 El caso prototípico es el Fallo Badaro, del año 2007. Un Jubilado de altos ingresos que inició un Juicio que llegó a la Corte Suprema, instancia que dictaminó el derecho de actualización de haberes entre 2001 y 2006 a índices de actualización de salarios según el Indec. Otro fallo de referencia es el caso Eliff, del año 2009, en el que la Corte vuelve a sostener la necesidad de que la prestación jubilatoria sostenga proporcionalidad respecto de los ingresos (y aportes) activos.

establecido que ése fue el modelo de seguridad social hegemónico en la historia de nuestro país. Sin embargo, la aplicación de las políticas previsionales entre 2002 y 2015 relativizaron ese criterio. Por un lado, por la incorporación de cerca de 3,5 millones de personas que venían de la desprotección social, con una modalidad muy flexible de cancelación de deuda contributiva²⁴. Por el otro, porque se había priorizado la mejoría de ingresos en los tramos más bajos de haberes, rompiendo la correspondencia respecto de la estamentación salarial. Y sobre esto, operaría justamente la *Reparación Histórica*. La Ley 27.260 buscaba dar respuesta a la litigiosidad existente²⁵, reconociendo la legitimidad de esas demandas e incorporando potencialmente a cerca de 1.5 millones de jubiladxs y pensionadxs que no habían realizado presentación judicial alguna. De este modo, se trataba de un Programa destinado a titulares de beneficios previsionales (con o sin acción judicial iniciada) cuyo haber inicial hubiera sido calculado por los métodos de las leyes 18.037²⁶ o 24.241²⁷, así como aquellxs titulares de beneficios adquiridos con anterioridad a fines de 2006, cuya movilidad se rigiera por las Leyes 18.037, 18.038²⁸ y/ o 24.463²⁹. Los cálculos iniciales esperaban incluir alrededor de un tercio de las prestaciones vigentes hasta ese momento.

Es decir, y más allá de las ambigüedades discursivas al momento de su presentación en los medios y las agendas públicas, la *Reparación* no reconocía como destinatarios a todos y todas las jubiladas. Muy por el contrario, se trataba de un Programa destinado a recomponer algunas prestaciones por sobre otras. Ahora con un sesgo exactamente inverso al que se había aplicado en el período 2002- 2008, donde hubo medidas

24 Algunos autores sugieren que las moratorias significaron en realidad una suerte de régimen semicontributivo (Calabria, 2011) dado que la deuda que se cancelaba no se correspondía con un cálculo actuarial estricto. Dovskin (2017) sugiere que se trata de un sistema de protección a la vejez no contributivo, inserto en el seno del esquema contributivo, donde todxs los beneficiarixs están incluidos bajo la misma lógica contributiva, la cual es real para unxs y ficcional para otrxs.

25 Aquí es pertinente la observación acerca de la relevancia del problema de la litigiosidad previsional. La cuestión de "*los juicios de los jubiladxs*" configuraría un tema de alta exposición mediática aunque no tanta magnitud real. Al momento de sancionarse la Ley que venimos analizando, y según las propias declaraciones oficiales emitidas, existirían 360 mil casos de reclamos judiciales (de los cuales solamente 50 mil contaban con sentencia firme) (Olivera, 2016: 93). Esto representaba un índice de judicialización del orden del 5% del total de los jubiladxs y pensionadxs. Es decir, una cuestión que impactaba en una porción muy minoritaria de las personas mayores.

26 Ley de 1969 de Régimen de Jubilaciones y Pensiones para Trabajadores en Relación de Dependencia.

27 Ley de creación del SIJP (sistema previsional mixto o de semiprivatización) del 23/9/1993.

28 Ley complementaria a la anterior (18037) también del 10/01/1969 referida al Régimen de Jubilaciones y Pensiones para Trabajadores Autónomos.

29 Ley de Solidaridad Previsional sancionada el 8/3/1995.

deliberadas de ajustes diferenciales de haberes según tramos, pero privilegiando a los más desventajados. Surge entonces la inmediata pregunta acerca de la concepción de “Reparación” que subyace a esta política. ¿Qué es lo que se busca *reparar*?

El Programa de *Reparación Histórica* es administrado por la ANSES y está vigente hasta julio de 2019. Sabemos que hasta el momento cuenta con alrededor de 1 millón 335 mil prestaciones recalculadas³⁰, lo que significa apenas un 54% de la población esperada y menos de un 20% de la totalidad de beneficios previsionales vigentes. Por su parte, surge de la comparación de los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social que, si bien encontramos entre el Segundo Trimestre de 2016 (antes del inicio del Programa) y el Segundo Trimestre de 2017 (última publicación con datos comparables) una disminución del peso de los beneficios previsionales mínimos respecto del total vigentes -descendiendo de un 70% del total en 2016 a un 63% en 2017- de todas maneras podemos observar que más del 85% del total de las prestaciones se siguen ubicando en ambos períodos, en los primeros cinco tramos de haberes³¹. Esto es un claro indicador de una estructura previsional cuya mayor parte de prestaciones, está en la base. La inercia de esta figura, a pesar de la aplicación de la *Reparación*, nos marca el peso con el que impacta la cantidad de haberes mínimos incorporados por moratoria (que son alrededor del 53% del total de las prestaciones y quedan fuera de este Programa), pero también da cuenta de la alta incidencia de haberes de los tramos más bajos, recalculados por montos muy menores³². Por su parte, si miramos el extremo superior de la pirámide de haberes, tenemos un pasaje que va de un 0,8% de las prestaciones ubicadas en los tramos más altos hacia 2016 a un 1,2% en 2017. Aunque en términos absolutos son pocos casos, creemos que aquí podemos encontrar a algunos de los sectores beneficiados con este Programa, aunque la falta de datos específicos al respecto nos imposibilita verificar la hipótesis.

Finalmente, el Programa no habría podido evitar la persistencia de numerosas acciones judiciales, uno de sus grandes objetivos declarados. Esto en gran medida, porque los

30 Dato mencionado por el director del ANSES E. Basabilbaso en Clarín 16/08/2018. https://www.clarin.com/economia/reparacion-historica-tramite-debe-completarse-mes_0_ryDhH-XIQ.html. Consultado el 23/09/2018

31 Que para 2016 iba de haberes de \$4958,97 a \$12000 y para 2017 iba de \$6394,85 a \$14000.

32 Sin poder establecer ningún parámetro estadístico, ha circulado por los medios de comunicación, y he visto en el marco de mi propia inserción laboral, haberes recalculados por el Programa de *Reparación Histórica* por montos de \$80, \$100 o \$150.

acuerdos ofrecidos -sobre todo en los casos en que ya había sentencia firme- iban muy por debajo de los fallos judiciales ya dictados³³.

De este modo, haciendo una evaluación de los impactos de la implementación de la *Reparación Histórica* pareciera ser que sus resultados son mucho más magros que las expectativas abiertas. Sin embargo, este Programa parece muy efectivo en la generación de importantes consecuencias en otras dimensiones posibilitadas por la Ley. En particular en la reformulación de un elemento que había surgido en el proceso de re-estatización del sistema previsional en 2008 y que se había tornado estructural para la sustentabilidad del mismo, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)

Afectación de los Recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA

El nombre de este apartado coincide con el Título IV de la Ley 27.260 y aborda una cuestión estratégica sobre las transformaciones en los criterios de gestión de lo previsional, al establecer los mecanismos de afectación de recursos para afrontar el gasto devenido del re-cálculo de haberes de la *Reparación*. En este sentido, la Ley dispuso por un lado, la utilización de fondos provenientes del blanqueo de capitales (*Régimen de Sinceramiento Fiscal*) que ya mencionamos. Por otro lado, también habilitó el uso de recursos provenientes de las utilidades del FGS; o cuando esto fuera insuficiente, se autorizó a la realización (venta) de activos del mismo. Y este punto, generó múltiples críticas.

Pero ¿qué es el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino y por qué estas modificaciones alertaron a especialistas en la materia y grupos de personas mayores organizadas? El FGS es un fondo de reserva, creado cuando la ANSES recuperó el control de los fondos de las AFJP con un paquete de títulos públicos y participaciones accionarias en 44 compañías donde habían invertido las administradoras privadas³⁴, además de depósitos a plazo fijo, operaciones en el BCRA y otros títulos financieros. Este fondo tendría dentro de su misión *contribuir al desarrollo sustentable de la economía nacional, aportando al círculo virtuoso entre el*

33 Según datos de la Cámara de la Seguridad Social entre 2016 y 2017 se iniciaron, a pesar de la vigencia de este Programa, alrededor de 58 mil demandas judiciales nuevas. (Clarín 19/03/2018. https://www.clarin.com/politica/pesar-reparacion-historica-sigue-miles-juicios-jubilados_0_Bk_WvA6YM.html. Consultado el 30/09/2018)

34 Entre las empresas más relevantes sobre las que el FGS tenía participación accionaria figuran: Banco Macro; Gas Natural BAN; Edenor; Siderar; Telecom Argentina; Transportadora de Gas del Sur; Molinos Río de La Plata; Camuzzi Gas Pampeana; Petrobras Energía; Aluar; Grupo Clarín; Metrovías; etc.

crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Previsional Argentino y la preservación de los activos del FGS (ANSES). En la práctica, desarrollaría una función contra-cíclica para garantizar la viabilidad de la seguridad social ante cualquier contingencia socioeconómica que pudiera ponerla en riesgo.

El hecho de que la Ley 27.260 permitiera la utilización de este patrimonio en el pago corriente de los haberes re-calculados más los retroactivos, implica en el mediano plazo una importante cantidad de recursos que el FGS no tiene capacidad de recuperar en un contexto macroeconómico que, por otro lado, ha perdido su dinamismo de crecimiento a través del mercado interno y el consumo. De este modo, la ingeniería propuesta por la *Reparación Histórica* compromete el reaseguro de toda la Seguridad Social en el pago de una mejora que beneficia a una fracción minoritaria de los jubiladxs y pensionadxs. Además claro, de posibilitar a aquellas empresas que a partir de la estatización de las AFJP les quedaron fracciones de sus paquetes accionarios en manos del Estado, recuperarlas a través de la compra.

Dos meses después de puesta en vigencia la Ley de *Reparación Histórica* comenzaron a efectuarse ventas de acciones del FGS. Tal el caso de la venta del 12 % de las acciones de Petrobrás, realizada a fines de 2016 y por cuya operación radica una causa judicial³⁵ por perjuicio económico contra los directivos del organismo de la seguridad social y otros altos funcionarios públicos. A principios de 2017, el FGS volvió a vender acciones, en este caso de la firma Solvay Indupa, de la que el Estado tenía una participación accionaria de cerca del 17%.

Recientemente, al proceso de liquidación del FGS que ya venía en curso, se le suman las presiones del FMI que viene insistiendo en los diferentes memorándum de acuerdo con nuestro país, en la necesidad de utilización del FGS para solventar los gastos corrientes del sistema de la seguridad social³⁶.

Parece indudable entonces, que este modo de utilización del FGS favorece la pérdida de soberanía nacional al ceder poder de participación estatal en muchas de las principales empresas de nuestro país, a la vez que arriesga el desfinanciamiento del sistema de la seguridad social en un futuro cercano. Y en relación a esto último, las visiones más

35 Causa No5108/17 Poder Judicial de la Nación

36 Y acá, sería relevante resaltar que desde que nuestro país volvió a abrir negociaciones con esa entidad financiera, muchas políticas públicas vienen siendo redefinidas. Y en particular, lo que refiere a las políticas de seguridad social, resultan un tema de presencia constante en la agenda de recomendaciones de reformas del FMI.

críticas ven en esta disposición la antesala para la puesta en crisis del sistema previsional solidario y administrado por el Estado, construyendo argumentos que a futuro puedan proponer nuevas iniciativas de privatización de la administración del sistema de jubilaciones y pensiones.

Pensión Universal para el Adulto Mayor

Otro de los elementos radicalmente disruptivos respecto de las políticas previas que incorpora la Ley de *Reparación Histórica*, aparece en su título III y es la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Con ésta, se instrumenta una política de inclusión que subsana la discontinuidad de los dispositivos de las moratorias, pero que carga con una serie de déficits en materia de derechos.

La PUAM es una prestación vitalicia destinada a todas aquellas personas de 65 años y más que no cuenten con los aportes contributivos suficientes. Consiste en el pago de una prestación mensual equivalente al 80% del haber mínimo de las prestaciones ordinarias, actualizable según los mismos criterios de la Movilidad Jubilatoria. Se incorporó como un subsistema del SIPA y se financia con Aportes del Tesoro Nacional provenientes de rentas generales. Los destinatarios de la Pensión Universal, tienen acceso a las prestaciones del INSSJP-Pami.

Pueden incorporarse a esta Pensión lxs ciudadanxs argentinxs (o extranjerxs con residencia legal mínima de veinte años). Es incompatible con cualquier otro tipo de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no; así como con la prestación por desempleo. En su formulación original, no presentaba incompatibilidades con el desempeño de actividades laborales que permitieran alcanzar la cantidad de años de aportes restantes para obtener una prestación jubilatoria contributiva. Sin embargo, este punto está actualmente en revisión.

Este tipo de prestación no contributiva, es asimilable a las líneas de intervención que los organismos multilaterales han impulsado en diversos países de la región y, a diferencia de los PIP, se asienta en una mirada asistencial, que presupone como modelo integrador la inserción en el mercado y como estrategia complementaria y residual para aquellxs que no lo logran de modo exitoso, la implementación de políticas focalizadas diferenciales y con alto potencial estigmatizante.

Según los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social había para el primer trimestre de 2018 un total de 78119 PUAM vigentes, con un haber en septiembre de \$6909. La mayoría corresponde a prestaciones otorgadas a varones, dado que hasta julio

de 2019 tiene vigencia una prórroga de la Moratoria (Ley 29.670) para que puedan acceder las mujeres que tengan entre 60 y 65 años. Esta medida opera como modo de empalme con la PUAM, que estableció arbitrariamente un cambio en la edad de acceso de las mujeres, elevándola a 65 años.

La PUAM se diferencia de la Pensión No Contributiva por Vejez³⁷, ubicándose como una prestación de mejor calidad. Entre los motivos que la jerarquizan se encuentran su órbita de gestión (ANSES), los mecanismos de establecimiento del monto y actualización del haber, la prestación socio-sanitaria conexas o el régimen de incompatibilidades. Quienes fueren destinatarios de la primera, pueden optar por migrar a la PUAM, en la medida de cumplir con los requisitos necesarios.

Asimismo, se diferencia también de las jubilaciones y pensiones ordinarias, pero en este caso, por ser de menor calidad. Sus condiciones establecen un monto de haber menor al haber mínimo. Esto, es un dato lo suficientemente relevante, teniendo en cuenta las múltiples críticas que se realizan alrededor del magro valor de los haberes previsionales. Por su parte, no genera derecho a pensión ante el fallecimiento del titular, lo que vulnera la capacidad de ingresos de muchos hogares. Asimismo, y sin ningún debate previo, la Ley aumentó en cinco años la edad de ingreso a la prestación para el caso de las mujeres; generando una flagrante inequidad entre aquellas mujeres mayores que acceden a la protección social a través de sus trayectorias laborales formales y aquellas que no.

Finalmente, el elemento más crucial que quisiera destacar es que esta Pensión Universal por Vejez consagra la construcción de una política diferencial para los sectores que vienen de trayectorias de exclusión. En Corsiglia Mura (2017) trabajé en detalle cómo los PIP (moratorias) habían significado en su momento, una política que era a la vez inclusiva e igualadora, donde una vez jubilados, todos y todas se fundían en un idéntico derecho. Muy por el contrario, con la PUAM vemos la profundización de un viraje en la

37 Antes de la creación de la PUAM, ya existían distintas PNC. Un bloque de ellas eran las Asistenciales, entre las que se encuentran la Pensión por Vejez, por Invalidez, o para Madres de 7 hijos o más. Estas pensiones son administradas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y tienen criterios de admisión, gestión y calidad prestacional totalmente distintos a las jubilaciones y pensiones del SIPA. Son las pensiones que actualmente están en tensión por venir sufriendo un importante proceso de bajas. Asimismo existen las pensiones derivadas de Leyes Especiales, las Pensiones Graciables y las Pensiones a los Ex combatientes de Malvinas. En total las PNC llegan a 1 millón 473 mil prestaciones. Destacamos que este número es en el 1 Trimestre 2018, menor en 14 mil casos que en el 2 Trimestre de 2016 (BESS).

política previsional hacia un sistema que afianza la fragmentación y refuerza la consolidación de ciudadanías de primera y ciudadanías de segunda.

De este modo, a pesar de reconocer que la creación de esta pensión se hace eco de un clima regional de época que mantuvo cierta inercia respecto de los consensos sociales previamente construidos sobre la necesidad de coberturas de protección social universales en la vejez; la forma que asume la PUAM, pierde calidad ciudadana respecto de las políticas previas. Esta Pensión trae reminiscencias de las lógicas focalizadas y fragmentarias de las políticas sociales de los años 90 y, lejos de consagrar la universalidad que su nombre declama, devuelve -como en lo mejor de las épocas neoliberales- a los excluidos de la seguridad social a lo largo de su vida laboral, al lugar de destinatarios de políticas asistenciales para pobres al momento de la vejez.

Sentando las bases para la profundización del cambio

Hay otros dos puntos que aborda la Ley de *Reparación Histórica* que me interesaría señalar. Uno es el objetivo de armonizar los sistemas previsionales provinciales, que significa en los hechos, una pérdida de derechos de muchxs jubiladxs y pensionadxs de diferentes zonas del país que tienen condiciones más beneficiosas al momento de acceder a su prestación. El otro, es la creación de un Consejo de Sustentabilidad Previsional para la elaboración en los siguientes tres años de sanción de la norma³⁸, de un proyecto de Ley para un nuevo régimen previsional. Este Consejo se constituyó en mayo de 2018 y está compuesto por un cuerpo de especialistas y presidido por el ahora Secretario de Trabajo, Jorge Triaca. Si bien aún no se ha manifestado públicamente, el mandato que tiene este órgano es la producción de un proyecto de reforma previsional integral y algunas declaraciones aisladas en los medios de prensa dejan entrever ideas de aumento de edad jubilatoria, modificación del cálculo inicial de los haberes, revisión de las pensiones por supervivencia, etc.

Esos rumores parecen encastrar en una lógica precisa dentro de las transformaciones que venimos estudiando, y nos reafirman la pregunta por las estrategias de mediano y largo plazo de las políticas previsionales que ya viene diseñando la actual gestión de gobierno.

La reforma de 2017- Algo más que una cuestión de ajuste fiscal

38 Es decir, para 2019

A partir de la lectura de las diversas medidas comprendidas en la Ley de *Reparación Histórica* de 2016, nos resulta sencillo encontrar una continuidad articuladora con otra Ley que se sancionaría apenas un año y medio después: la *Reforma Previsional*. A ella nos dedicaremos en lo que queda de este trabajo.

La *Reforma Previsional* impulsada por el oficialismo y aprobada el 28 de diciembre de 2017 con un alto nivel de resistencia por parte de la oposición y de una ciudadanía masivamente movilizadora en contra³⁹ es, a diferencia de la ley anteriormente analizada, un texto escueto, que va directamente al grano de algunas reformas de aplicación inmediata y de efectos fiscales directos. Pero que a su vez, tiene algunos elementos de fondo que resulta necesario leer en clave política y en continuidad con los lineamientos subyacentes en el nuevo enfoque previsional (y ciudadano) que venimos observando.

Mientras que en la *Reparación Histórica* el eje argumental había girado en torno a la necesidad de *saldar una deuda histórica con lxs jubiladxs*, ahora el principal argumento esgrimido en el envío y defensa del proyecto, sería la preocupación por la escasez de recursos para garantizar la sustentabilidad del sistema previsional. Se trataba de una medida de austeridad y ajuste del gasto. Y recordemos, que venimos viendo cómo la Ley anterior implicaba en sí misma una fuente de desfinanciamiento de la ANSES⁴⁰.

Ahora bien, más allá de esta explícita búsqueda de ahorro fiscal (que se estimaba en el orden de los U\$S 103 mil millones) el oficialismo desplegaría en las arenas mediáticas y legislativas, enfáticos (y contradictorios) argumentos acerca de las bondades de esta *Reforma Previsional* como instrumento de mejora de la calidad prestacional. Cosa que, como veremos en unos párrafos, se verificaría prontamente que no ocurrió.

Ley 27.426, aprobada finalmente el 28 de diciembre de 2018 tendría tres ejes principales: el cambio de fórmula para la movilidad de los haberes previsionales, las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo (el punto más difundido y

³⁹ Es importante recordar que la oposición ciudadana a esta Ley implicó al menos dos grandes jornadas de multitudinarias movilizaciones al Congreso Nacional convocadas por entidades gremiales, agrupaciones de Jubiladxs y Pensionadxs, Partidos Políticos, etc y que fueron a su vez, duramente reprimidas por las fuerzas de seguridad. Asimismo, el rechazo a la sanción de la Ley fue acompañado de un llamado a paro nacional por las distintas CTA y una fracción importante de la CGT. ⁴⁰ Por otro lado, esta reforma fue impulsada junto con otras medidas que seguían impactando negativamente en las finanzas de la Seguridad Social, como el Pacto Fiscal firmado unos días antes con 23 de los 24 gobernadores, por el que se modificó el impuesto a las ganancias e hizo perder a la Anses el 20% de lo que recibía de lo recaudado por este ingreso; o la Reforma Tributaria que propuso entre sus medidas una baja de los aportes patronales que también significaría una merma de recursos para la Seguridad Social. Esta última medida, paradójicamente fue postergada por recomendación del FMI en el marco del acuerdo crediticio de julio de este año.

cuestionado); la elevación de la edad jubilatoria a 70 años y la equivalencia del haber mínimo garantizado con el 82% del salario mínimo, vital y móvil para algunxs jubiladxs y pensionadxs. Veremos en más de talle cada uno de ellos para evaluar sus resultados a casi un año de implementación.

Una fórmula que actualiza haberes ajustados

El punto más conocido -y resistido- de la Ley 27.426 fue el cambio en la fórmula de movilidad. La anterior fórmula, establecida en la Ley de Movilidad Jubilatoria de 2008 (Ley 24.241) que ya fue mencionada, aplicaba dos aumentos por año a todas las prestaciones del SIPA, además de las asignaciones familiares y la AUH. El cálculo de la actualización tomaba en cuenta las variaciones en los recursos tributarios junto con el índice general de salarios determinado por el INDEC o la variación del RIPTE (Remuneración Imponible promedio de los trabajadores estables). Al incluir ambos componentes conseguía que los haberes jubilatorios siguieran la evolución de los salarios, a la vez que acompañaran el aumento de los ingresos al Sistema Previsional, garantizando sustentabilidad a largo plazo. Durante 2009 y 2016 las subas acumuladas por año fueron de entre el 20 y el 37% resultando siempre en términos de ganancias reales del poder adquisitivo, exceptuando los años 2014 y 2016 (CIFRA, 2017).

La nueva fórmula aprobada sustituye aquel mecanismo, estableciendo ahora una actualización a partir del índice inflacionario (tomando un 70% de la variación del índice de precios al consumidor del Indec), y en menor medida, incorpora la variación del índice general de la masa salarial (RIPTE), dejando de contemplar el nivel de recaudación. Por otro lado, establece actualizaciones en forma trimestral, pero con un desfase temporal de seis meses al actualizar en marzo haberes con el índice inflacionario del período junio-septiembre del año anterior.

El resultado de aplicación de esta nueva fórmula fue una pérdida importante del poder adquisitivo de las personas mayores al concretar actualizaciones de haberes menores a lo que hubieran sido con la fórmula anterior y que además, se ubicaron muy por detrás de la inflación vigente en cada ciclo. El primero de estos aumentos fue en marzo, resultando de un 5.71% contra una movilidad que hubiera sido de 14,5% con la modalidad previa⁴¹. De esto deviene que el haber mínimo, que con la fórmula anterior

41 Este aumento fue objetado en la justicia y obtuvo al menos un fallo de la Cámara de Apelaciones de la Seguridad Social que declaró inconstitucional la aplicación de la nueva fórmula jubilatoria en el aumento del mes de marzo de 2018, por considerar que se aplicaba la ley de modo retroactivo al sustentarse en datos previos al momento de la sanción de la misma. Sin embargo, el mismo fallo no dio

hubiera sido de \$8303, con el cálculo actual alcanzó solamente a \$7660. Por su parte, el segundo aumento del año fue de 5,69% y se aplicó en junio; mientras que el tercero corre a partir del mes de septiembre y es del 6.68%. Con los datos ya publicados del segundo trimestre para salarios e inflación, se sabe que el último tramo de aumento jubilatorio (construido con datos de abril-junio) será del 7.75% llegando a un 28.35% de aumento total para todo el año (Cepa, 2018). Este porcentaje está muy por debajo de las estimaciones de la inflación del Ministerio de Hacienda que sostenía, hacia principios de septiembre, un cálculo de al menos 42% de inflación para el 2018⁴²; con una pérdida como mínimo de 13,7% del poder adquisitivo de las personas mayores⁴³. Habría que considerar por otro lado, que la canasta básica de este grupo etareo tuvo un impacto inflacionario aún mayor que la canasta básica general (Roqué y otros, 2018), por tener un mayor peso relativo de algunos ítems cuyos precios se dispararon especialmente (alimentos, medicamentos, servicios, vivienda), sumado a su vez, a la retracción de la cobertura de Pami en diferentes prestaciones que garantizaban un ingreso indirecto de mucha incidencia en las economías de los hogares. De todo esto deriva que el poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones se vio aún más deteriorado.

La edad en la mira

Otro tema que aborda la Ley 27.426 es la cuestión de la edad. La voluntad de extensión de la edad jubilatoria era una cuestión que venía insinuándose en los debates públicos por formulaciones de diversos funcionarios desde el inicio de la gestión de gobierno y que, por otro lado, surgía como recomendación permanente desde que se iniciaran las diferentes negociaciones con el FMI. Además, ya vimos que en el caso de la PUAM, se había hecho el primer ensayo elevando la edad jubilatoria de las mujeres que debieran recurrir a esa pensión.

En el caso de esta Ley, el tema aparecerá como una suerte de extensión de derechos. Lejos de obligar al trabajador, aquí se formulará como una obligación del empleador (del sector privado) quien se ve compelido a tener que aceptar la extensión del plazo para intimar al trabajador a jubilarse. Con esta maniobra, se alarga la posibilidad de seguir trabajando hasta los 70 años. Esta modificación impacta a su vez en la reformulación de la Ley de Contrato de Trabajo.

lugar al pedido de inconstitucionalidad de la norma en sí misma.

42 Claramente este cálculo inflacionario es provisorio y se va actualizando mensualmente (al alza) a medida que sigue avanzando la devaluación del peso.

43 Esta misma pérdida también corre para la AUH y otras prestaciones de la seguridad social que se actualizan por la misma fórmula.

Si bien esta modificación en la edad jubilatoria de cinco años para los varones y diez para las mujeres, es optativa para el/la trabajador/a; el mecanismo en sí mismo (sumado a la situación socioeconómica en general) alienta la posibilidad de mantenerse activo en el mercado de trabajo. Sin embargo, sigue promoviendo la desfinanciación de la Seguridad Social, ya que la Ley establece, para todos esos casos, una disminución de la carga de aportes patronales, exigiendo solamente a la parte empleadora las contribuciones a los regímenes de Obras Sociales y Riesgos del Trabajo.

Con la promesa de garantizar el 82% Móvil

Finalmente, en el Capítulo II de la Ley 27.426 aparece uno de los temas más estructurales en términos del nuevo patrón previsional que venimos viendo: la garantía del 82% Móvil a los haberes mínimos.

El tema del 82% móvil es una cuestión que, aunque no la presentamos formalmente hasta ahora, la hemos rodeado a lo largo de esta ponencia a través de la explicación de las controversias sobre la correspondencia entre el haber previsional y el salario. Aunque esta proporción específica (82%) surge de una reforma del año 1958⁴⁴ que prácticamente no estuvo nunca vigente (Dvoskin, 2012), tuvo capacidad de perdurar en el tiempo como demanda que cristaliza un sentido de lo que socialmente es considerado justo. Esto amerita, como ya lo hemos sugerido, una reflexión acerca de la mirada social que concibe como algo deseable la traslación al mundo pasivo de las segmentaciones y desigualdades del mundo activo; potenciando así, aún más, trayectorias de envejecientes que cargan con toda una vida de acumulación de desventajas.

Ahora bien, y más allá de esto último, es indiscutible la adhesión social que puede garantizar una Ley que otorgue el 82% Móvil. ¿Pero de eso se trataba este artículo incluido en la norma?. En realidad, la Ley 27.426 establecería la garantía del acceso al 82% -del salario mínimo vital y móvil (SMV)- solamente para las jubilaciones y pensiones mínimas obtenidas con los 30 años de aportes. Es decir, se trataba de una medida que recompondría haberes a partir de un suplemento destinado solamente a la fracción minoritaria de las jubilaciones y pensiones mínimas. En términos concretos, la aplicación de este artículo significó para el primer trimestre de 2018 (primer tramo de aplicación de esta Ley) que el haber mínimo con garantía del 82% Móvil alcanzara solamente a 400 mil prestaciones; es decir a un 14% de las personas ubicadas en el

44 Ley 14.499

tramo más bajo de la pirámide previsional. Mientras tanto, cerca de 2 millones 327 mil personas cobrarían una mínima por debajo de ese derecho (BESS, 1° Trim 2018).

Punto aparte merece subrayar la diferencia monetaria que significó este fraccionamiento de las jubilaciones y pensiones mínimas. Mientras que el valor del haber mínimo con garantía del 82% móvil ascendería en el primer trimestre de 2018 a \$7790, la mínima para los jubiladxs y pensionadxs sin 30 años de aporte, se ubicaría apenas \$129,58 por debajo, en un valor de \$7660, 42. Esta evidencia nos permite dimensionar lo mucho que se habían acercado los haberes mínimos en el proceso de movilidad jubilatorio previo, al histórico reclamo del 82% móvil⁴⁵. Y por otro lado, nos obliga a formularnos una pregunta clave sobre este punto de la Ley: ¿se trataría de una medida que buscaba impacto económico? ¿O simplemente se trataba de aplicar una diferencia simbólica entre unxs jubiladxs y pensionadxs consideradxs como más legítimos que otrxs?.

Así, desde la perspectiva aquí sostenida, arriesgaremos a responder que la utilización de este artículo reforzaría de modo brutal los procesos de fraccionamiento de la estructura previsional que habían iniciado previamente con la Ley de *Reparación Histórica*. Si ésta había fraccionado por arriba, recomponiendo haberes de los segmentos medios y altos de la pirámide previsional; ahora se comenzaría a fraccionar por abajo, donde estaba el grueso de los haberes, separando a aquellxs que ingresaron al sistema producto de los PIP, de aquellxs otrxs que lo hicieron por los carriles contributivos tradicionales. Nos encontramos en este punto, y analizando el proceso completo de las modificaciones previsionales de la actual gestión Cambiemos, con el desgranamiento de tres tipos de haberes mínimos. El más bajo, corresponde al 80% de la mínima y es el que se le otorga a los destinatarios de la PUAM, una prestación no contributiva, destinada a poblaciones pobres. Le siguen a partir de esta *Reforma Previsional* aquellxs que con mejor fortuna, producto de un tiempo histórico distinto, llegaron a inscribirse dentro del SIPA a través de los Planes de Inclusión Previsional, pero que ahora son separados del resto de los beneficiarixs del sistema. Finalmente, se establecerá un tercer haber mínimo con el 82%, cuya diferencia en términos económicos es irrisoria respecto del anterior, pero al que se le reconoce una mayor jerarquía de legitimidad y derechos.

Conclusiones

45 En diciembre de 2017 la relación entre el haber mínimo y el SMVM era del orden del 81,8% (CIFRA, 2017)

Hasta donde hemos podido apreciar, vemos que los últimos casi tres años han significado un período breve, aunque intenso, en la modificación de distintos parámetros de la estructura del sistema previsional de nuestro país. Las primeras medidas, se enmarcaron en una clara disputa por los sentidos políticos e ideológicos subyacentes; aquello que es considerado (o no) justo. Así, la medida fundacional, la Ley de *Reparación Histórica*, venía a remendar algo que evidentemente se consideraba dañado. Nos preguntamos a lo largo de la ponencia ¿qué era eso que buscaba *reparar* esta Ley?. Siguiendo el eje principal de sus argumentos, vimos que en primer lugar, se trataba de una *reparación* que revirtiera una pirámide que había sido achatada por un proceso de inclusión inédito y por la redistribución de ingresos de arriba hacia abajo. De eso se trató la *Reparación Histórica*. De *reparar* los lugares destinados a cada cual en la estructura de ingresos, dando cierre a las expectativas de torcer el rumbo de una vida de desigualdades en la acumulación de desventajas. Entre lxs no ganadorxs de esta medida estarían por supuesto, las jubilaciones por moratoria y las mínimas que aportaron al tramo más bajo de haberes. Es decir, más del 60% del total de las prestaciones. Para ellxs (aunque debería decir para ellas, porque son mayoritariamente mujeres) no correspondería *reparación* alguna. Es más, ya no habría tampoco nuevas moratorias, para que nuevxs adultxs mayores sin trayectorias laborales estables pudieran arrimarse a igualar derechos. Porque la Ley de *Reparación* creará la PUAM, una prestación no contributiva que, aunque mantiene cierta inercia de los valores de universalidad heredados de un tiempo anterior, se inscribe en el formato de una prestación de menor calidad y peores condiciones (que incluso sube en cinco años la edad de retiro de las mujeres). Por eso, pareciera que también con este punto, la Ley *repara*, creando una política diferencial para pobres (y otra vez, especialmente para las mujeres) y, nuevamente, devuelve a cada cual a su lugar en la estructura social.

Así, vemos que desde un comienzo, las *reparaciones* se centraron en revertir algunas de las mayores virtudes que se habían heredado. Se rompieron lógicas igualadoras, en pos de medidas de fragmentación y estigmatización de las personas mayores más vulnerables. Pero no se trataba sólo de eso. La Ley de *Reparación Histórica* concede algunas otras *reparaciones* de transformaciones previas. Entre ellas, habilitar la utilización y venta del FGS permitiendo por un lado, que acciones de primeras empresas que quedaron en manos de la ANSES al momento de estatización de las AFJP, vuelvan al mundo privado. Pero además, y aún más preocupante, poniendo en riesgo la sustentabilidad a corto plazo de la seguridad social en general. ¿Buscará esta medida

reparar la modalidad estatal, solidaria y de reparto que se restituyó en 2008? En principio, la Ley no lo permitiría, ya que el Consejo de Sustentabilidad hoy vigente, tiene como mandato crear un proyecto de reforma integral para un sistema previsional que -debería- mantener esas cualidades. Sin embargo, es difícil no estar alerta.

La Ley de *Reparación Histórica* tiene ya dos años de vigencia y le queda aún uno más de vida. Ya vimos algunos de sus resultados. Magros respecto a muchas de sus promesas, aunque habilitantes de unos sentidos previsionales (y ciudadanos) muy diferente a los que en el período anterior se debatían. A fines 2017, por su parte, llegó el segundo paquete de medidas en la materia. Esta vez, con una fuerte resistencia popular y política, que dejó en evidencia que se trataban de leyes que, lejos de mejorar las condiciones de lxs mayores, las empeoraban. Esta segunda Ley, llamada de *Reforma Previsional*, haría eje en su defensa por parte del oficialismo, en la cuestión fiscal. La Ley buscaba generar un fuerte ahorro en aquello que consideraba un gasto. Y es que efectivamente, las erogaciones de la seguridad social se llevan alrededor del 70% del presupuesto nacional y, el grueso de eso, corresponde al pago de jubilaciones y pensiones. Ahora bien ¿son un *gasto* estas prestaciones? ¿Es posible/deseable/virtuoso achicarlas?. Algunas de estas tensiones aparecieron en escena durante los acalorados días de diciembre de 2017, dando cuenta del masivo rechazo al proyecto de Ley y restituyendo al debate las diferentes lógicas al momento de pensar la ciudadanía, la solidaridad, las maneras de sostenernos entre todxs (o no). La Ley fue aprobada y sus efectos en el cambio de fórmula de la movilidad jubilatoria tuvieron un inmediato impacto regresivo, haciendo que jubiladxs y pensionadxs (y también destinatarios de AUH y otras asignaciones) perdieran en lo que va de este año alrededor de un 14% de su poder adquisitivo real.

Pero al igual que la Ley de *Reparación*, esta Ley de Reforma tampoco se quedaría ahí. Junto con el cambio de fórmula, implicaría otras dos grandes transformaciones. Una, la extensión (optativa) de la edad jubilatoria de lxs trabajadorxs del sector privado. Ya mencionamos en la ponencia que el tema de la necesidad de incrementar la edad de retiro viene siendo sistemáticamente enunciado en las declaraciones oficiales y en las sugerencias del FMI. ¿Será éste otro ensayo, que se suma al ya realizado a través de la PUAM y que marca el camino hacia donde vamos?. La otra transformación estructural (o *reparación*, podríamos decir) que vino con la Ley de Reforma Previsional fue la inclusión de la garantía del 82% Móvil para los haberes mínimos –que contarán con 30 años de aportes-. El detalle de la última aclaración, muestra la esencia de esta medida

que, como explicamos previamente, lejos de tener un efecto económico relevante (es un plus que incrementa solo \$129) tiene un alto correlato simbólico-político, al fragmentar a lxs jubiladxs más pobres (y otra vez, debería decir jubiladas, porque son mayoritariamente mujeres) entre aquellxs que tendrían más legitimidad (por haber podido realizar los aportes en tiempo y forma) y aquellxs otrxs que no.

Así, en este recorrido apretado podemos ver una sucesión de medidas que se complementan entre sí y se orientan en una dirección precisa. Que procuran realizar reformas que son estructurales (y no coyunturales) sobre el sistema de seguridad social que, como dijimos al principio, no es otra cosa que un arreglo institucional que pone en acto la construcción de distintos sentidos posibles sobre la ciudadanía y los sujetos concebidos con derecho a ser socialmente sostenidos. Los límites de la expansión (o contracción) del sistema de seguridad social, la calidad de las prestaciones brindadas, las formas de administración y gestión, los sectores sociales más o menos favorecidos; expresan los consensos de una sociedad acerca de cuáles derechos corresponden a quiénes. Estos casi tres años vienen mostrando en el campo de la seguridad social (aunque no solamente allí) una profunda tensión sobre esos consensos institucionalizados, que las actuales políticas buscan *reparar*, revirtiendo parte de los procesos inclusivos más virtuosos que había dejado como herencia la gestión anterior.

Mucha agua queda por correr para saber cómo resultará finalmente este proceso que viene ajustando ciudadanías, redefiniendo derechos, restableciendo la hegemonía de valores meritocráticos y fragmentarios. Para cerrar este trabajo, nos quedamos con la idea de la construcción de estos sentidos sobre las diferentes posibles ciudadanías, como parte de las disputas de lo político. Es decir, una trama abierta y atravesada por el conflicto. Y en ese sentido, elijo terminar estas líneas con el recuerdo aún vivo de una multitud resistiendo la última reforma previsional.

Bibliografía consultada

- **Cepa (2018).** El poder adquisitivo de las jubilaciones, la Asignación Universal por Hijo y el salario mínimo. Disponible en <http://centrocepa.com.ar/informes/84-el-poder-adquisitivo-de-las-jubilaciones-la-asignacion-universal-por-hijo-y-el-salario-minimo>
- **Cifra (2017).** Una visión general sobre la reforma previsional. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Una%20vision%20general%20sobre%20la%20reforma%20previsional.pdf>. Consultado 20/09/2018

- **Corsiglia Mura, Lucía; Valdez, Rocío (2014).** “La inclusión previsional en la Argentina reciente y algunas preguntas acerca de la construcción de representaciones de derechos en los sujetos alcanzados por ésta” presentada en II Jornadas de Estudios de América Latina y el Caribe. Desafíos y Debates Actuales, organizada por IELAC- Facultad de Ciencias Sociales- UBA. Buenos Aires, 24, 25 y 26 de Septiembre de 2014.
 - **Corsiglia Mura, L. (2014b).** “Estado, discursos en disputa y hegemonías latinoamericanas. Un recorrido a través de la bibliografía regional.”. En Cuestiones de Sociología, N° 11. Argentina
 - **Corsiglia Mura, L. (2017).** ¿La jubilación como derecho? Los debates que los Planes de Inclusión Previsional dejaron pendientes. Cuestiones de Sociología, 17, e041. <https://doi.org/10.24215/23468904e041>
 - **Danani C. y Beccaria, A. (2011).** “La (contra)reforma previsional argentina. 2004-2008: aspectos institucionales y políticos-culturales del proceso de transformación de la protección”. En Danani, Hintze, S. (2011) (coord) *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Arg.
 - **Dvoskin, N. (2012).** “Ideas y teorías económicas en los debates sobre la reforma de la seguridad social en Argentina: el caso de la ley de movilidad de haberes previsionales de 1958”. Ponencia presentada en III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, San Carlos de Bariloche, ISSN 18532543.
 - **Dvoskin, N. (2017).** “La reforma previsional del macrismo: el retorno de la estigmatización en la política social”. R. Coviello; Épocas; 3; -1-2016; 1-11 Disponible en http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/22229/CONICET_Digital_Nro.24889%20%281%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y
 - **Fiscella, S. (2005).** “Estado, ciudadanía y política social. Estudios sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones”. Espacio Editorial. Bs. As.
 - **Fleury, S. (2002).** “Políticas sociales y ciudadanía”. En Umbrales, revista de postgrado de Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA- pp 189-215. Disponible en https://www.academia.edu/20696537/Pol%C3%ADticas_Sociales_y_Ciudadania
 - **Lo Vuolo, R. (2007).** “Un siglo de previsión social”. En Torrado, S (comp) Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia del siglo xx. Tomo II. Ed edhasa. Bs. As.
 - **Roqué, M y Fassio, A (2012)** Gerontología Comunitaria e Institucional. Mód 2 de la Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional. Universidad Nac. de Mar del Plata.
- Roqué, M.; Letcher, H; De Marziani, F (2018).** Séptimo informe sobre medicamentos. Publicación de CEPA, CEPPEMA y ALGEC. Disponible en <http://centrocepa.com.ar/informes/92-septimo-informe-sobre-medicamentos>

Páginas web de Organismos Públicos Consultadas:

www.anses.gob.ar/

www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/estudios

Medios de prensa consultados:

www.clarin.com

www.lanacion.com.ar

www.pagina12.com.ar

www.ambito.com