

# ***Centro de Estudios “La Cañada”***

## **Taller de Economía 2023**

### **CUESTIONES ESPECÍFICAS DE ARGENTINA**

#### **Reunión N° 3 – Reforma Previsional**

#### **Índice**

Introducción

1.- Origen del sistema previsional

2.- Los cambios en el capitalismo a nivel mundial

3.- El sistema previsional en Argentina

3.1.- Implementación

3.2.- Deterioro del sistema previsional

3.2.1.- Deterioro por procesos

3.2.1.1.- Estancamiento de la dinámica de crecimiento

3.2.1.2.- Composición de las formas de trabajo

3.2.1.3.- Caída del salario real

3.2.1.4.- Evasión

3.2.1.5.- Pirámide poblacional

3.2.1.6.- Contexto económico mundial

3.2.2.- Deterioro por políticas

3.2.2.1.- Origen de los errores

3.2.2.1.1.- Incomprensión de sus bases de financiamiento

3.2.2.1.2.- Incomprensión de la naturaleza y destino de fondos

3.2.2.- Las políticas y sus efectos

3.2.2.1.- Impacto global de las políticas públicas

3.2.2.2.- Impacto de las políticas previsionales

3.2.2.3.- Impacto de políticas previsionales específicas

3.2.2.3.1.- Políticas sociales

3.2.2.3.1.1.- Políticas de cobertura

3.2.2.3.1.2.- Políticas redistributivas

3.2.2.3.1.3.- Superación del trabajo informal

3.2.2.3.1.4.- Moratorias

3.2.2.3.1.5.- Integración de cuentapropistas

3.2.2.3.1.6.- Reconocimiento de aportes por cuidado de hijos

3.2.2.3.2.- Políticas productivas

3.2.2.3.2.1.- Políticas ocupacionales

3.2.2.3.2.2.- Políticas de promoción empresaria

3.2.2.3.3.- Políticas de ajuste

4.- Una visión global

4.1.- Distorsión de la estructura previsional

4.2.- Deterioro del sistema previsional

4.3.- El fracaso de las políticas

4.3.1.- Efectos contradictorios micro y macro sociales

4.2.3.2.- Efectos contradictorios micro y meso-sociales

5.- Como construir una alternativa

5.1.- Criterios para construir una alternativa

5.2.- El diagnóstico esboza la alternativa

5.3.- La propuesta alternativa

Anexo N° 1: Sistema de reparto

Anexo N° 2: A.F.J.P. – F.G.S.

## **Introducción**

En las actuales reuniones intentamos aplicar los criterios analizados en años anteriores, referidos a un análisis objetivo en sus instancias, analítica y de políticas, a problemas concretos. En ese sentido recomendamos releer la introducción a la primera reunión del año sobre políticas antiinflacionarias donde hemos resumido aquellos criterios.

La importancia adjudicada al tema previsional, deriva de su importancia social, su sistemático deterioro y los fuertes debates y movilizaciones políticas y sociales realizadas a su alrededor. Pero no solo en Argentina. Existe una crisis mundial del sistema previsional. Incluso en los países centrales, se ha convertido en un tema crítico. En esa área se están produciendo dramáticos enfrentamientos sociales y políticos alrededor de su déficit potencial de financiamiento, y las políticas para evitarlo: montos y años de aporte, edad jubilatoria, etc.

Esas condiciones hacen necesario intentar un análisis objetivo para, al menos, señalar el camino hacia una salida. En ese sentido analizaremos, de manera sucesiva, el origen del sistema previsional; los cambios en los procesos mundiales poniendo en crisis el sistema; su implementación en Argentina; los procesos y políticas específicas ejerciendo su deterioro, y la construcción de una alternativa.

### **1.- Origen del sistema previsional**

No por casualidad un tema jamás mencionado. Sin embargo, bajo una perspectiva objetiva, resulta esencial a fin de asumir sus contradicciones actuales.

Para conocer ese origen debemos ubicarnos en la Alemania de los ´80 del siglo XIX. Allí aparece un personaje novelesco: Otto von Bismarck. Pertenecía a la nobleza terrateniente (los denominados “junkers”), y es nombrado Canciller, algo equivalente a primer ministro. Y desde ese cargo, desarrolló políticas ya inscriptas a fuego en la historia de ese país. La más importante fue lograr la unificación de los ducados y otras formas de organización institucional, incluidos regiones arrebatadas a Dinamarca, Austria, Francia, y transformarlos en una nación federal.

Pero su visión política iba mucho allá. Una concepción de neto cuño conservador, le permitió advertir, por aquellos años, el avance político y sindical del socialismo. Y se dedicó a elaborar un conjunto de leyes denominadas por él mismo, como “anti-socialistas”. Pero no solo se trataba de una persecución, sino también disputaba el apoyo de los trabajadores.

En ese sentido crea leyes laborales: seguro de enfermedad (1883); seguro de accidentes (1884); y en 1889, el primer sistema jubilatorio en la historia mundial, incluyendo pensiones por discapacidad. El sistema era financiado con aportes de trabajadores y empresas, y administrado por el estado. Desde entonces casi nada ha cambiado.

Aunque aparecía a como algo socialmente revolucionario, contenía varias trampas. Una de ellas, su propio mecanismo básico. No se trataba de una política social en la concepción actual de ese término, es decir una transferencia de ingresos entre grupos sociales de diferente nivel, sino de una autofinanciación entre generaciones de trabajadores, es decir, una transferencia dentro de la misma categoría social. Un criterio compatible con las formas del capitalismo: aporte del propio trabajador y una porción diferida de su propio salario bajo la forma de aporte patronal.

Otra trampa consistía en la relación entre aportes y beneficios. Los aportes debían realizarse durante todo el periodo laboral, pero los beneficios serían recibidos recién a partir de los 70 años de edad. En esa época, la esperanza de vida, y en ese país, era de 35 años para hombres y 38 para las mujeres. A la edad jubilatoria fijada, llegaba solo el 27 % de los varones.

Esas “trampas” hacen pensar en la existencia de otros objetivos, más allá de la disputa política con el socialismo. También generaba fuentes de financiamiento adicional para un estado concebido por Bismarck como de grandes dimensiones a fin de realizar una gran diversidad de tareas. Y por sobre todas las cosas, fuertemente armado.

Ese sistema, bajo una perspectiva social actual, detentaba efectos de definida regresividad, pues se financiaba en base a técnicas de fuerte cuño capitalista: los fondos para el pago de beneficios, surgen del propio trabajador. Un financiamiento regresivo, pero compatible con un capitalismo, por aquellos años, avanzando de manera arrolladora en el planeta.

Y no solo compatible con el sistema socio-económico sino también con las formas concretas adoptadas en su etapa inicial. Décadas después, estos caracteres se modificarían de manera radical y pondrían en crisis el sistema.

## 2.- Los cambios en el capitalismo a nivel mundial

Hasta las primeras crisis del capitalismo, en el periodo entre fines del siglo XIX y los '30 del siglo XX, el sistema pudo funcionar en los países europeos. Podía autofinanciarse pues las economías crecían, y con ello, los puestos de trabajo. Y era posible, dado los excedentes creados por el propio capitalismo permitiendo una acumulación en gran escala y por la transferencia de excedentes aportados por el sistema colonial. A esto se sumaba con una esperanza de vida muy limitada, facilitando la formación de esos fondos.

Además era posible conservar, en el largo plazo, el valor de esos fondos, dada la vigencia del patrón oro. Las corrientes real y financiera, a nivel mundial, funcionaban de manera compensada y pudieron hacerlo durante varias décadas. En el caso de Inglaterra este tipo de medidas fue extendida a todos los aspectos sociales, pero bajo criterios redistributivos, propuestos por Lord Beveridge.

Sin embargo, ese contexto se modificó y de manera radical, poniendo en crisis las propias bases de sustentación del sistema, creado por Bismarck. Dos elementos claves de ese cambio:

- La aparición de crisis económicas recurrentes y profundas, tanto en la corriente financiera como en la corriente real. Y en ambas de manera simultánea, afectando la economía global y el valor de los fondos creados por el sistema.
- Incrementos en gran escala de la esperanza de vida a partir de los avances de la medicina, aniquilaron todos los cálculos previos respecto a la relación aportes / beneficios, dado el diferencial de tiempo entre la edad jubilatoria y el fallecimiento.

Ambos factores siguen vigentes y profundizados en gran escala, socavando los sistemas previsionales desde hace décadas. Y los intentos de políticas, sólo reparativas, generan graves choques políticos y sociales.

## 3.- El sistema previsional en Argentina

Analizaremos, su implementación, su deterioro por procesos y por políticas, y una visión global de su situación actual.

### 3.1.- Implementación

En países de la periferia, durante la primera mitad del siglo XX, frente a la ausencia total de sistemas de protección social, ya plenamente difundidos en Europa, implementar estos sistemas previsionales significó un avance social importante. En Argentina, desde inicios del siglo XX ya existían. Sin embargo no eran universales. Fueron específicos para el personal del sector público nacional e incluso a iniciativa de algunos sindicatos.

El sistema se generalizó como política oficial, recién a partir de los años '40 del siglo pasado. Allí se destaca la acción desplegada por el entonces coronel Perón, a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión, y luego como Presidente de la Nación, generalizando el sistema bismarckiano.

Las condiciones para su implementación y funcionamiento eran óptimas. A nivel mundial, la salida del conflicto en 1945, significó una “edad de oro” para el capitalismo, al menos hasta mediados de los '70, tanto en los países centrales como en la periferia. Y en esta área, las políticas de protecciónismo comercial, bastaban para generar puestos de trabajo en gran escala.

Pero fue un crecimiento distorsionado respecto a las pautas de los países centrales: concentración regional en los mercados masivos, prioridad a la producción de bienes de consumo, productos de bajo nivel tecnológico, déficit de infraestructura, exportación de bienes primarios, etc.

Aún bajo esa forma de crecimiento, se generó una dinámica, haciendo posible, no solo la creación de puestos de trabajo en gran escala, sino también de una fuerte regulación laboral y previsional, compatible con esa forma de desarrollo. No era necesario incluir entre sus objetivos la creación de trabajo, sino solo protegerlo. Y hoy entran en contradicción pues una reforma laboral debería incluir como objetivo además de la defensa del trabajador, coadyuvar a generar empleo formal.

Y ese esquema, entró en crisis. En el largo plazo, las deformaciones del sistema productivo y la menor competitividad en el mercado mundial, limitaron su capacidad económica. Un mercado mundial dotado de pautas tecnológicas, sectoriales y regionales plenamente compatibles con el capitalismo, hizo posible su tránsito hacia la globalización, exacerbando el diferencial de productividad.

En particular, se profundizó el proceso de dependencia, el atraso relativo, y la pobreza. Y todo esto, con un impacto clave en la cuestión previsional y laboral: una debilidad congénita para crear puestos de trabajo.

La protección laboral abarca solo a la mitad de los trabajadores. En el aspecto previsional, aunque nos encontramos frente a una amplia cobertura, el grueso de los beneficios detenta un monto equivalente a la tercera parte de los ingresos correspondientes a la línea de pobreza.

### **3.2.- Deterioro del sistema previsional**

Analizaremos el deterioro previsional, producido tanto, por los procesos autónomos, como por las políticas instrumentadas. Los procesos debilitando el sistema, y las políticas de carácter pendular. Cada administración de gobierno no solo supone incorrectas las anteriores, sino también las destruye de manera compulsiva como si fuese un “mandato divino”.

Estos criterios ignoran la existencia de procesos. Todo problema solo puede surgir de políticas endiabladas del “enemigo”. Sin embargo esos procesos siguen profundizando los problemas estructurales, y se encargan de distorsionar las mejores intenciones. Frente a esas condiciones sólo se ejecutan políticas coyunturales de tipo reparativo, pero no pueden llegar siquiera a rozar los problemas estructurales. Pueden paliar o agravar las condiciones, pero nunca quebrar los procesos.

Esos procesos autónomos pueden ser virtuosos o perversos, de manera secuencial o simultánea P. ej., el capitalismo en los países avanzados, a la par de generar crecimiento a partir del desarrollo tecnológico; de manera simultánea, genera una fuerte polarización en la distribución del ingreso.

Debido a esos caracteres, las políticas públicas de los países centrales, están orientadas hacia potenciar y usufructuar los efectos virtuosos, y paliar o compensar los efectos perversos. Son las políticas denominadas de “estado de bienestar”, incluso actualmente en crisis, debido a las limitaciones impuestas por las nuevas tecnologías disruptivas.

Por el contrario, en la periferia, no solo inciden los efectos negativos derivados de las contradicciones de origen, y de la evolución del capitalismo, sino también los efectos derivados de su muy peculiar desarrollo histórico. Estas deformaciones estructurales, no solo crean efectos regresivos sino también anulan los potenciales efectos positivos, tanto del sistema socio-económico (acumulación de capital, p. ej.), como de las políticas paliativas.

Son casos de capitalismo dependiente donde se produce una acumulación y retroalimentación de procesos perversos, creando deformaciones estructurales, y limitando la capacidad de las políticas convencionales, orientadas sólo a compensar los efectos regresivos, sin tocar esas deformaciones.

A esto se suma un entorno cultural y político donde impera el voluntarismo y el economicismo. Por ello, en materia de políticas públicas, en lugar de intentar quebrar los procesos que afectan las diferentes dimensiones de la realidad (economía, sociedad, ambiente, etc.), se limitan a “copiar” las políticas compensatorias de los países centrales.

Estas, a lo sumo, pueden producir efectos reparativos y de corto plazo. Al ignorar los procesos estructurales y su carácter acumulativo, éstos prosiguen libremente su marcha hacia puntos de inflexión. Analizaremos las dos vías del deterioro del sistema previsional en Argentina: por los procesos y por las políticas.

### **3.2.1.- Deterioro por procesos**

Entre los procesos autónomos se destacan: estancamiento de la dinámica de crecimiento, composición de las formas de trabajo, caída del salario real, evasión, pirámide poblacional, y el contexto económico mundial.

#### **3.2.1.1.- Estancamiento de la dinámica de crecimiento**

Las favorables condiciones económicas internacionales vigentes entre 1945 y 1975, se modificaron radicalmente, sobre todo a partir de crisis expresadas en cambios radicales de precios relativos (variaciones de precios en bienes estratégicos - energía y alimentos-), descalces entre los flujos financiero y real a nivel mundial, y la modificación de la estructura productiva derivada del fenómeno de la globalización.

En esas condiciones, la práctica de políticas comerciales proteccionistas con fines de crecimiento y generación puestos de trabajo, fue insuficiente para lograrlo, produciendo, entre otros, un grave deterioro del sistema previsional, pues para su funcionamiento, necesita de una fuerza de trabajo formalizada y siempre creciente.

#### **3.2.1.2.- Composición de las formas de trabajo**

El deterioro en la dinámica económica repercutió no solo en la creación de fuentes de trabajo, sino también en su composición. En ese sentido el impacto pegó de lleno sobre el trabajo formalizado. Ese lugar fue ocupado por el trabajo informal, fomentado por procesos convergentes.

Por un lado, las limitaciones para crear puestos de trabajo, hizo posible la proliferación del trabajo cuentapropista. Son actividades de baja productividad, afectando el promedio de la economía, en condiciones de un mercado mundial donde esa variable avanzaba a pasos gigantescos. Por el otro, ese mismo proceso deterioró las formas convencionales para obtener rentabilidad, y los empresarios buscaron vías alternativas. Fueron varias, y todas tendientes a reducir el único ítem flexible del costo, la mano de obra.

Una de ellas, fue favorecer la inflación pues reducía el salario en términos reales. Otra forma equivalente fue reducir el costo laboral en base a evasión y elusión de las leyes previsionales y laborales, creando una vasta economía subterránea y por ende, trabajo precarizado.

Para colmo, actualmente potenciado por el cambio tecnológico. En particular, por un proceso de digitalización, abarcando todo el proceso productivo. Esto presiona hacia una alta movilidad y heterogeneidad del trabajo y por ende, a su precarización.

Los datos de estancamiento por décadas del trabajo formal y el crecimiento sistemático del informal en Argentina dan cuenta del alto nivel y aceleración de ese proceso, ejerciendo una presión insoportable sobre el sistema previsional, cuyo requerimiento básico resulta de una alta proporción de trabajo formal, siempre creciente.

Por otra parte, la población inactiva (niños, ancianos, amas de casa, estudiantes, etc.), en edad de trabajar (15 a 64 años), que no busca trabajo remunerado, oscila en niveles del 52- 53 % de la población total, un valor demasiado alto en términos de comparación internacional. Una fuente potencial de trabajo no utilizada, también limitando el financiamiento previsional.

### **3.2.1.3.- Caída salario real**

El proceso inflacionario en Argentina se destaca no solo por su magnitud sino también por su larga duración, generando un doble efecto regresivo. Por una parte, contribuye a profundizar las deformaciones estructurales; por la otra, produce la adecuación de todas las variables económicas y sociales a esas deformaciones. Ejerce un efecto de ajuste global: niveles de ocupación, de productividad, de salario real, de rentabilidad, etc.

En el caso del sistema previsional, el deterioro de esos salarios en términos reales (salario nominal deflactado por inflación) afecta la capacidad tanto de los aportes previsionales como de los recursos impositivos para cubrir su déficit. El salario, la base del cálculo de aportes y contribuciones, muestra en el lapso de los 6 últimos años una definida caída en términos reales, en todas sus categorías institucionales: privados registrados (-14,9 %); sector público (-20,4%), privado no registrados (-36,5 %). (Fuente: Econometrística).

Incluso el impacto regresivo de esa caída crea nuevos fenómenos sociales, como expresión del deterioro. La Universidad Católica Argentina y otras fuentes muestran en sus encuestas a trabajadores (formales e informales) con ingresos por debajo de la línea de pobreza: Son en promedio alrededor del 30 % con neta prioridad de los informales.

### **3.2.1.4.- Evasión**

La existencia de una economía subterránea cada vez mayor, como alternativa a la generación convencional de beneficios, afecta los aportes del sistema previsional. Y la evasión se produce por medio del trabajo en negro y de maniobras contables. Y también elusión, mediante la tercerización del trabajo, y otras figuras jurídicas a fin de no reconocer la relación de dependencia, actualmente potenciada por la digitalización del proceso productivo. En particular los servicios a las empresas, y los cambios en la etapa de comercialización con formatos tales como “e-commerce”, “delivery” y otros.

Y esto afecta doblemente al sistema previsional. No solo por la inexistencia de aporte actual del trabajador y del empleador, sino a futuro, está generando una exigencia social adicional tendiente a cubrir, de alguna forma, el periodo de vejez de esos trabajadores informales, tal como ya está sucediendo, pero en una escala mucho mayor.

### **3.2.1.5.- Pirámide poblacional:**

Hasta ahora, la pirámide de edades ha permitido usufructuar del llamado “bono demográfico”. Resulta de la preeminencia de una población relativamente joven, jugando a favor del sistema previsional.

Sin embargo, a partir de ahora, comienza el proceso inverso debido a una tendencia al envejecimiento de la población, afectando los fondos previsionales.

Y deriva de fenómenos de carácter mundial tales como la disminución de la tasa de natalidad y la aceleración de la esperanza de vida. Las iniciativas de los gobiernos europeos (Francia) y latinoamericanos (Uruguay), para superar esto en el sistema previsional, generando fuertes conmociones sociales.

Estos procesos demográficos, hacen posible una menor proporción de gente joven en edad laboral y la extensión del periodo de los beneficios jubilatorios. En Argentina, la población mayor a 65 años representaba el 10 % en el Censo 2010 (dato aun no procesada en Censo 2022). A partir de esa información, los demógrafos estimaban llegar al 25 % en el año 2050.

El índice de sostenibilidad (niños de hasta 15 años y adultos de más de 64, respecto a la población total), en aquel censo, se computaba en el 55 % y la estimación pasaba al 61 % en el 2050 y al 72 % en el año 2100. El grueso del impacto, según esas proyecciones, sería por la participación de los adultos mayores.

Los países europeos anticiparon este proceso de maduración demográfico y el problema resulta visible cuando se intenta paliar su efecto sobre el sistema previsional, por vía de la modificación de la edad jubilatoria y la extensión del periodo de aportes, con dramáticas resistencias sociales, tal como lo muestra el caso actual de Francia. Examinaremos, más adelante, a manera ejemplificativa, como enfrentar este tipo de problemas, desde políticas alternativas.

### **3.2.1.6.- Contexto económico mundial**

La formación de fondos previsionales, al inicio o por cambios en el sistema, tiene como finalidad formar reservas para cubrir los inevitables déficits de su periodo de maduración. Allí aparece el problema acerca de cómo mantener, en largo plazo, el valor de esos fondos. Resultaba posible hacerlo, en las condiciones existentes a la época de creación de este sistema (fines del siglo XIX).

Pero en la economía mundial actual, sobre todo a partir de la crisis de los ´30 del siglo pasado (¡ya hace casi un siglo!) esto resulta imposible. En el largo plazo de un sistema previsional, cualquier forma de inversión de esos fondos (metales preciosos, inmuebles, bonos y acciones –locales o internacionales, etc.), conlleva una alta posibilidad ser aniquilada por alguna de las recurrentes crisis locales o mundiales.

En el caso de Argentina, el excedente inicial fue aplicado a colocaciones financieras del gobierno. Aun con una tasa de interés nominal mayor a la fijada al sistema bancario, fue inferior a la inflación predominante, de un solo dígito. Y al cabo de décadas, la acumulación de un pequeño diferencial anual negativo, fue suficiente para eliminar la totalidad de los excedentes.

Al inicio de los ´60 el sistema original, de capitalización colectiva, diseñado en los ´40 a partir del modelo de Bismarck, ya se había convertido en un sistema de “reparto” (Ver Anexo N° 1). Luego en los ´90 la creación de las AFJP hizo posible volver a formar esos fondos, hoy administrados por el FGS del Anses, pero a costa de deteriorar el sistema estatal subsistente (Ver Anexo N° 2).

### **3.2.2.- Deterioro por políticas**

Hemos analizado como, los procesos han deteriorado, y lo siguen haciendo, el sistema previsional. Pero también las políticas. En lugar de intentar quebrar, o al menos limitar o paliar los efectos regresivos de los procesos, contribuyen a profundizar el estropicio. En ese sentido, analizaremos los errores conceptuales, alimentadores de esas políticas y el impacto global de las políticas públicas, de las políticas previsionales, global y específicas.

#### **3.2.2.1.- Origen de los errores**

Estos surgen, no solo de la negación de la existencia de procesos autónomos minando las bases del sistema previsional, sino también de la incomprendión de su funcionamiento. No se entiende, ni las bases de su financiamiento, ni el destino de la formación de los fondos.

### **3.2.2.1.1.- Incomprensión de las bases del financiamiento**

La concepción predominante del sistema previsional, ignora los definidos efectos regresivos de su financiamiento. Y esos efectos regresivos neutralizan el efecto progresivo de las políticas sociales y productivas, realizadas a partir de esos fondos. Su origen regresivo bloquea el eventual efecto progresivo del gasto.

A partir de una concepción donde el efecto progresivo sólo depende de la intención de realizar el gasto social, los fondos del sistema previsional, son utilizados con fines de promoción social e incentivos a la producción. Este error se potencia con el voluntarismo compulsivo predominante en la política, donde la fuerte convicción de estar haciendo el “bien”, garantiza, por sí mismo, los resultados. Pero en el medio existen problemas estructurales distorsionando las políticas, y produciendo efectos perversos sobre los objetivos. Con ignorarlos, no los van a detener.

La lógica del sistema previsional no es socializante, y surge de una concepción opuesta: el autofinanciamiento de un seguro de retiro. Algo no demasiado diferente a los actuales sistemas de ahorro y préstamo para la compra de automóviles, inmuebles, etc., Cuando estos criterios economicistas son trasladados a la dimensión social, resultan definitivamente regresivos.

### **3.2.2.1.2.- Incomprensión acerca de la naturaleza y destino de los fondos**

Existe un total desconocimiento acerca del origen de los fondos generados por la propia lógica del sistema. Y se forman tanto en su etapa primaria, donde los recursos resultan muy superiores a las erogaciones; como en los cambios del sistema (Ver anexo N°2). Además ese superávit, deberá conservar su valor, en el muy largo plazo, a fin de soportar el posterior e inevitable periodo de maduración de este tipo de sistema previsional, con altos déficit a financiar con el excedente inicial.

No hay forma de hacer entender a la política que no son fondos “sobrantes” (actualmente el FGS) pues será necesario recurrir a ellos al producirse los inevitables déficit futuros generados en el periodo de maduración del sistema. Existe la convicción deformada, de no solo de estar ante un sistema previsional de tipo “socializante”, sino incluso, resulta posible, a partir de esos fondos, avanzar en políticas de socialización global. Por eso surge la necesidad de utilizar esos fondos a fin de paliar problemas sociales y productivos.

### **3.2.3.- Las políticas y sus efectos**

Analizaremos el impacto global de las políticas públicas, de las políticas previsionales en particular y de sus formas específicas: sociales, productivos y de ajuste.

#### **3.2.3.1.- Impacto global de las políticas públicas**

Centramos el análisis en la pretensión de las políticas convencionales de realizar políticas públicas con efecto global progresivo, como una forma concreta de contrarrestar los efectos regresivos de un capitalismo dependiente.

Pero para obtener un efecto redistributivo neto, no basta con el gasto público social. La acción debe combinarse con recursos también de neto efecto progresivo. Esto significa un gasto publico orientado hacia ítems sociales y de infraestructura, y recursos basados en el nivel de ingresos y predominantes en la recaudación total.

Aunque el criterio de progresividad en los recursos está reconocido por todas las escuelas de finanzas públicas, incluso las influenciadas por el neoliberalismo, introducen y otorgan prioridad a criterios adicionales tales como eficiencia y neutralidad, contradictorios con el de progresividad.

Y esa progresividad no será posible conseguir con impuestos de asignación específica o de asignación global sobre los consumos. Con un gasto progresivo global, pero financiado con instrumentos regresivos, el efecto global de ambos queda neutralizado. Y se convierten en terreno fértil para el impacto pleno de los procesos. Y en una economía capitalista y dependiente, todos ellos, con definido efecto regresivo.

Pero para el voluntarismo reinante en la política, sólo basta la intención y la decisión de realizar políticas progresivas. Se niega el efecto regresivo de los recursos neutralizando el efecto progresivo de un gasto social, dejando así, el terreno libre a los procesos regresivos. Incluso pueden llegar a transformar en perversos, acciones con una definida intención social.

Hemos planteado la necesidad de quebrar esos procesos, pero aceptemos por un momento, como correcto, realizar políticas sociales paliativas. Sin embargo, éstas al menos, deberían detentar efectos globales netos (de recursos y gastos), claramente progresivos a fin de compensar los efectos regresivos de los procesos, sobre todo en condiciones de una combinatoria de capitalismo y dependencia, exacerbando la regresividad de los procesos autónomos.

Pero la política económica convencional nunca intenta quebrar esos procesos, y los efectos paliativos que pretende introducir a través de políticas sociales, tampoco se producen, pues quedan neutralizado por el financiamiento de ese gasto social, de definida estirpe regresiva: sistema impositivo, previsional, emisión monetaria y crédito (local o internacional).

Y ese efecto neutral en el terreno social, hace posible el impacto pleno de los procesos con definidos efectos regresivos. Y las políticas convencionales no pueden siquiera rozarlos porque parten de su desconocimiento.

Con políticas de efecto global neutro, y procesos de alto impacto regresivo, las consecuencias están a la vista. Incluso esos procesos pueden llegar a invertir de manera directa el efecto de políticas definitivamente progresivas. En ese caso, los efectos regresivos de los procesos ya no actúan sobre terreno neutral, sino también potencian el efecto regresivo de las políticas.

En ese sentido, el caso de Argentina, resulta casi un “experimento de laboratorio”. Nos muestra cómo, a pesar de la existencia de ingentes programas sociales, el resultado a nivel macro social, en todos sus indicadores, muestran un sistemático deterioro.

Para que el efecto neto macro-social de las políticas resulte progresivo, o al menos paliar el efecto regresivo de los procesos, debe detentar progresividad, tanto el financiamiento como el gasto. Si sus efectos son opuestos, se anulan entre sí. Ni hablar, si ambos llegaran a resultar regresivos.

El caso de EEUU resulta ilustrativo al respecto. El grueso del gasto público detenta efectos altamente regresivos (intereses de la deuda pública, fuerzas armadas, etc.), y ha obligado a montar el sistema impositivo más progresivo del mundo, a fin de neutralizar la profunda regresividad del gasto público. Una eventual doble regresividad de recursos y gastos, conformaría una combinatoria insoportable, incluso para una sociedad como la estadounidense.

En el caso de Argentina, a pesar de un vasto entramado de gasto social, pero financiados con recursos, todos regresivos, no produce, ni puede hacerlo, efectos globales progresivos. Sobre ese terreno neutro, la presión regresiva de los problemas estructurales, da como resultado, un sistemático deterioro macro-social.

Y resulta consecuencia de políticas públicas realizadas en un contexto cultural que exacerba el voluntarismo, convirtiéndolo en compulsivo. La sola intención y ejecución de un gasto social, tendría, necesariamente, un efecto redistributivos.

### **3.2.3.2.- Impacto de las políticas previsionales**

No puede haber algo más alejado de un criterio progresivo, que los recursos para financiar el sistema previsional: contribución del empleado y aporte patronal. Ambas implican autofinanciamiento, pues el propio beneficiario no solo realiza el aporte personal. También está aportando el “patronal”, pues se trata de un salario diferido.

Por ello, la utilización de fondos previsionales con destino a prestaciones sociales, aunque conlleva una intención progresiva, ignora su doble efecto regresivo. Por un lado, bloquea sus potenciales efectos progresivos y su efecto social global resulta neutro dado el origen de los fondos, dejando el terreno libre para los procesos, imponiendo su definido cuño regresivo. Por el otro, el uso de esos fondos está aniquilando el sistema alimentador de esas políticas. Y llevan al sistema previsional hacia puntos de inflexión, donde resultaría imposible seguir realizando, tanto las políticas previsionales (pago de beneficios), como las extra-previsionales. Un verdadero juego de ruleta rusa, pero considerado como el “summum” de la política social.

La retroalimentación entre el gasto y su financiamiento, son ignorados. El subjetivismo y voluntarismo reinante impide advertir la trampa. La sola voluntad de dirigir el gasto público hacia objetivos sociales, estaría garantizando su efecto progresivo.

También existen efectos sociales positivos, incluso probados de manera empírica, pero solo a nivel micro-social (familias superando su condición de indigencia), y además ubicados en un horizonte sólo de corto plazo, pues esas políticas no garantizan una salida definitiva de esa condición.

Sin embargo, cuando entramos a considerar condiciones macro y meso sociales, ubicadas en el mediano y largo plazo, el efecto es francamente regresivo. El caso de Argentina, resulta muy singular al respecto. Predominan políticas sociales a partir de fondos previsionales de neto corte regresivo. A ello se suma la financiación de su enorme déficit, en base a fondos presupuestarios financiados con impuestos a los consumos, emisión monetaria y créditos, todos ellos con un definido efecto regresivo.

Estas políticas son practicadas, por los partidos políticos mayoritarios de ideología populista o neoliberal. Son numerosas y cubren vastos espacios sociales y productivos. El caso de la AUH es el ejemplo más significativo de estas afirmaciones. Sus indudables efectos progresivos a nivel micro-social, son anulados a nivel macro dado su financiamiento a partir de fondos previsionales.

### **3.2.3.3.- Impacto de políticas previsionales específicas**

Las políticas públicas en materia previsional, se orientan hacia problemas de tipo social, productivo y de ajuste fiscal. Veamos cómo funcionan en el caso de Argentina.

#### **3.2.3.3.1.- Políticas sociales**

En materia de políticas sociales realizadas a partir del sistema previsional, encontramos políticas de cobertura, redistributivas, superación del trabajo informal, la integración de cuentapropistas y el reconocimiento del cuidado de hijos.

##### **3.2.3.3.1.1.- Políticas de cobertura**

En los años ‘60 la cobertura de personas mayores (+ 65 años) se encontraba alrededor del 30 %. Ya en los ‘80 llegaba al 70 %. Actualmente supera 90 % y sigue creciendo a partir de políticas de moratoria. Si como ejercicio numérico excluimos los beneficios por moratorias, estaríamos alrededor del 60 %.

Hoy, el grueso de los beneficios pagados es a personas que nunca aportaron o no completaron los años estipulados en el régimen general.

El impacto de estas moratorias sobre los fondos previsionales es notable. Dos de cada tres beneficios pagados actualmente provienen de alguna moratoria de aportes. Incluso en el caso de moratorias con “compra de años”, el aporte financiero resultante es muy inferior al realizado por los trabajadores registrados a lo largo de su vida laboral. La diferencia de no aportantes y de aportantes subsidiados, de hecho, está a cargo de los fondos formados por quienes sí cumplieron los años de servicio.

La evolución de esta problemática está vinculada al avance de la informalidad en Argentina. Mientras la proporción de jubilados con moratoria en el total de jubilaciones otorgadas fue del 9,3 %, en el año 2001, esa proporción se eleva actualmente al 64,8 %. Y la informalidad sigue avanzando, por los mismos factores históricos, y ahora potenciados por la tecnología de la digitalización.

### **3.2.3.3.1.2.- Políticas redistributivas**

Son programas no contributivos, es decir, sin exigencia de aporte previo. Sobresale en Argentina el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH). De acuerdo al Decreto 1.602/09 se financia con los fondos de la Ley 24.714 (SIPA –Sistema integrado Previsional Argentino). Son beneficios no contributivos por hijo menor a 18 años o con discapacidad, destinados a quienes realizan trabajo no registrado o ganen menos del salario mínimo (SMVM). Luego el caso de hijos menores fue ampliado al periodo de gestación. También prevé exigencias de requisitos escolares y sanitarios.

De igual manera se imputa a los fondos previsionales otros programas sociales. Entre los importantes se destacan:

- Invalidez, destinado a personas con disminución del 76% o más en su capacidad laboral.
- Madres de siete o más hijos, a cobrar de manera independiente de estado civil y edad.
- Mayores de 70 años sin ninguna cobertura previsional.
- Pensiones destinadas a personas detenidas a disposición del poder ejecutivo o de manera clandestina hasta el 10 de diciembre de 1983.
- Ingresos familiares de emergencia (IFE) sostenidos temporalmente en el periodo de pandemia

Y otros programas de menor envergadura.

### **3.2.3.3.1.3.- Superación del trabajo informal**

Son iniciativas tendientes a superar los problemas derivados la precarización del trabajo. Este proceso tiene diversas causas tales como evasión, recesión, tecnología, etc. Esa tendencia a la informalidad, limita gravemente la posibilidad de jubilarse. En ese sentido se destacan políticas tales como, moratorias, integración de los cuentapropistas y el reconocimiento de años de aporte por cuidado de hijos.

### **3.2.3.3.1.4.- Moratorias**

Han sido dominantes en las políticas previsionales de las dos últimas décadas, llevando el índice de cobertura a los altos niveles actuales. Los años de aportes exigidos por el sistema general se “compran” en cuotas (descontadas del pago del beneficio) a valores muy inferiores de los aportes convencionales. Son aportes personales subsidiados por los propios fondos previsionales.

### **3.2.3.3.1.5.- Integración de cuentapropistas**

Se realiza por medio del monotributo. El aporte de esos trabajadores se computa con destino a impuestos y a previsión social, y tienen los beneficios derivados de jubilación y salud.

El problema radica en su aporte parcial. No existe el aporte patronal por la naturaleza de ese trabajo, y el monto del aporte personal resulta muy exiguo, respecto a los beneficios efectivamente pagados. Se

estima, en el caso de trabajo registrado, una relación necesaria de entre 3 y 4 trabajadores activos por cada pasivo (hoy en Argentina es de 1,6 a 1).

Pero en el caso específico del monotributo, para cubrir a un pasivo de esa categoría (aún con los exiguos valores del haber mínimo) se necesitan entre 10 y 25 aportantes según la categoría de monotributo. En el caso del servicio doméstico llega a 220 veces. Todas estas diferencias, de hecho, son financiadas por los fondos del sistema previsional.

### **3.2.3.3.1.6.- Reconocimiento de años de aporte por cuidado de hijos**

Es el "Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado", orientado a mujeres en edad jubilatoria sin todos los años de aportes, debido a una discontinuidad por razones de crianza.

Es una forma de reconocimiento sin aporte de ninguna naturaleza. Quienes han sido trabajadores en algún lapso y por alguna razón no pueden cumplir con los años de aporte, pueden completar la exigencia demostrando el cuidado de hijos propios o adoptados. Y es soportado por los fondos del Anses.

### **3.2.3.3.2.- Políticas productivas**

Se destaca el uso de fondos previsionales para lograr políticas con objetivos ocupacionales y de promoción empresarial.

#### **3.2.3.3.2.1.- Políticas ocupacionales**

Es el caso de la jubilación anticipada opcional. Supone efectos positivos sobre la ocupación, pues favorece a trabajadores con otras oportunidades y a quienes encontrándose desocupados, no tienen perspectivas ocupacionales por su edad avanzada o por las condiciones recesivas. Y de esa manera generar puestos para nuevos trabajadores.

En Argentina ha sido instrumentado en el 2021 y destinado a desocupados de edad avanzada (hombres 60-64 años, mujeres 55-59 años) percibiendo el 80 % de su haber jubilatorio. Una vez alcanzada la edad requerida por el sistema, pasan a recibir su haber pleno.

A pesar de sus efectos positivos micro-sociales, tiende a debilitar el sistema previsional. Basta mencionar las recomendaciones originadas en algunos círculos oficiales, representando el versus de esto. Plantean eliminar la obligatoriedad de la jubilación a una edad determinada y dejar la opción de continuidad en el trabajo. De esa manera, un doble efecto positivo para el sistema previsional. Por una parte, continuaría recibiendo aportes de manera plena, y por la otra, retrasaría el pago de beneficios. En ese sentido, la jubilación anticipada está creando el efecto inverso, y exige un financiamiento por parte del sistema previsional en su conjunto.

#### **3.2.3.3.2.2.- Políticas de promoción empresarial**

Este tipo de políticas se realiza mediante la reducción de aportes patronales según dimensión de la empresa, región de localización o sector de actividad.

Frente a los procesos recesivos, si los aportes patronales del sistemas previsional se conciben como un impuesto más, genera el inmediato planteo de reducción de la carga previsional, a fin de reducir el costo laboral y con ello generar empleo. Sobre todo en la dimensión empresarial micro y pequeña, y /o en regiones atrasadas. Nunca en esas propuestas, ni en las políticas instrumentadas se ha tenido en cuenta el reemplazo de ese financiamiento.

El criterio se basa en la confusión generalizada acerca del financiamiento previsional como un impuesto de asignación global cuando lo es de asignación específica. El aporte patronal representa un salario diferido a fin de garantizar el ingreso del trabajador en su periodo de decadencia física.

La interpretación del aporte previsional como un impuesto más, surge de los círculos empresarios. Los gobiernos, por su parte, lo ratifican, al incluir esos aportes en las estadísticas de recaudación impositiva e integrar los recursos y gastos del sistema previsional al presupuesto nacional.

Por nuestra parte, consideramos a ese tipo de financiamiento del sistema previsional y de las políticas sociales y productivas extra-previsionales, contribuyendo a aniquilar las bases del sistema.

Pero bajo la lógica empresarial, donde el aporte patronal es un impuesto más, ya no solo resulta regresivo, sino lisa y llanamente, una verdadera locura. Y de ser así, tendrían razón. Ahora, o en la época de Bismarck, pagar un impuesto por dar trabajo, es un absurdo bajo cualquier forma ideológica.

De allí la radical posición empresaria de eliminar o al menos reducir la carga previsional, pero sin reemplazarla por ninguna otra forma de financiamiento. De hecho, significaría liquidar el sistema previsional. Algo no muy diferente a su permanente reclamo de eliminación y/o reducción de impuestos. Pero la necesidad de superar esta contradicción, ya nos está ofreciendo pistas acerca de políticas alternativas.

Coincidimos en que esta carga, con asignación específica al gasto previsional, debería ser eliminada, pero no por resultar una carga empresaria, sino por su efecto regresivo al recaer sobre los propios trabajadores a través de su aporte personal y del salario diferido del aporte patronal.

Bajo cualquiera de estas interpretaciones representa una flagrante incompatibilidad, no solo con las formas actuales del capitalismo, sino también incongruente con políticas redistributivas y productivas en base a gasto y financiamiento a fin de lograr definidos efectos progresivos y macro sociales. Pero también exige reemplazar ese financiamiento por otras fuentes de efecto progresivo. Y sobre esa sustitución, los empresarios hacen silencio total.

Revisemos los casos más recientes de reducción de aportes patronales. En los '90 el aporte patronal disminuyó en un 50 %, pues se permitía computar esos aportes como crédito fiscal para el pago del IVA. La diferencia fue sostenida por los recursos globales del sistema previsional.

En el año 2014 se otorgó una reducción del 50 % para micro empresas de hasta 5 empleados; en 2017-18, una reducción generalizada beneficiando en mayor proporción a las grandes empresas. En los últimos años fueron implementadas algunas medidas en ese sentido pero de carácter transitorio vinculado a los efectos de la particular forma de encarar la lucha contra la pandemia en base a la restricción de movimientos de las personas.

En ningún caso, el deterioro de recursos producidos por estas medidas, fue reemplazado, y de hecho, el impacto recayó, de manera plena, sobre los recursos globales del sistema previsional contribuyendo a su deterioro.

### 3.2.3.3.3.- Políticas de ajuste

El gasto previsional es el ítem de mayor monto del presupuesto. En la ejecución del presupuesto nacional de 2022, por si solo representó el 39,4 % del gasto total. Por eso, a la hora de plantear políticas de ajuste fiscal, se convierte en un foco de atención prioritario, a raíz de los problemas derivados del déficit global del presupuesto.

Sin embargo, con el grueso de beneficios en un tercio de la línea de pobreza, la reducción nominal de las asignaciones, es decir, un ajuste explícito, resulta un imposible social. Por eso todos los gobiernos, a la par de declamar combates épicos contra la inflación, la utilizan a la manera de un ajuste “silencioso”.

Pero también realizan ajustes específicos. Aquí juega un papel fundamental la fórmula de cálculo de su movilidad. Verdaderas batallas legislativas y sociales se han producido alrededor de esa fórmula

de ajuste, pero su aplicación, en todos los casos ha deteriorado el haber previsional en gran escala. A su vez, debemos tener en cuenta que en niveles de alta inflación (dos dígitos anuales), aun con ajuste mensual y con una fórmula de actualización supuestamente “perfecta”, la pérdida en términos reales (haberes deflactados por inflación) resulta inexorable (Ver Política antiinflacionaria).

#### **4.- Una visión global**

Las políticas públicas, tanto de corte social, como productivas, financiadas con fondos previsionales han sido instrumentadas y/o continuadas tanto por gobiernos neoliberales, como populistas. Y no solo contribuyeron al deterioro del sistema sino también fracasaron, y de manera rotunda, en el cumplimiento de los objetivos enunciados. Lo más escuchado actualmente, alrededor del tema previsional, son términos tales como “quiebra”, “colapso”, etc.

Tanto los procesos como las políticas analizadas han llevado al sistema previsional a condiciones límites de deformación, tanto en términos de su estructura como por el deterioro de sus efectos.

##### **4.1.- Distorsión de la estructura previsional**

Un sistema previsional no solo debe estar correctamente integrado al sistema económico-social sino también, debe caracterizarse por su universalidad y coherencia interna. Sin embargo hoy podemos definirlo como un sistema altamente fragmentado. Veamos su conformación institucional:

- Sistema general: hoy SIPA con sistema contributivo, semi-contributivos (subsidiado) y no contributivo (pensiones por vejez). Solo uno de cada cuatro jubilados por este sistema ha cumplido con el sistema contributivo original.
- Sistema general con regímenes de excepción: personal de seguridad de fuerzas armadas, de seguridad social, del Congreso, del poder judicial, etc.
- Cajas provinciales para empleados públicos.
- Cajas profesionales con un total de 77 entidades.
- Cajas de bancos provinciales.
- Cajas complementarias.

Esta multiplicidad de regímenes señala claramente la fragmentación del sistema y es la señal más clara de sus deficiencias, pues ha generado múltiples “vías de escape”, la mayoría de ellas obtenidas a través de “lobbies” en determinadas coyunturas políticas favorables a ese grupo social.

Estas condiciones denotan las graves falencias del sistema. En lugar de intentar una corrección integral, se va realizando en forma de “parches” y “escapes”, no solo deformantes del sistema sino también coadyuvan a sus efectos regresivos.

##### **4.2.- Deterioro del sistema previsional**

Una radiografía del deterioro previsional puede resumirse en cifras como las siguientes:

- Relación beneficiarios/aportantes. En las dos primeras décadas del siglo XXI se duplicó su número, el grueso, a partir de políticas redistributivas mientras el aumento de los aportantes no llega al 50 %.
- Limitación de fondos: del total de beneficiarios actuales (jubilados y pensionados), el 55,4 % proviene de moratorias subsidiadas por el mismo sistema previsional.
- Sustentabilidad: en lugar de una relación técnica de entre 3 y 4 activos por pasivo, la relación actual es 1,6 a 1.
- Nivel de los beneficios: alrededor de 2/3 de los beneficiarios reciben el monto mínimo.

- Pérdida de capacidad adquisitiva: el monto de la jubilación mínima viene perdiendo valor de manera sistemática desde el año 2011. A Enero de 2023 había perdido el 35,2 % de su valor. Y sigue aumentando.
- Nivel de capacidad adquisitiva: El monto del haber mínimo equivale a un tercio del monto de la línea de pobreza.
- Efecto fiscal: el funcionamiento del sistema genera déficit (diferencia entre aportes y contribuciones y el gasto previsional). Es muy alto y cubierto por el Presupuesto Nacional. En 2022 fue del 41,5 %.
- Deterioro de los fondos. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad, entre diciembre de 2017 y Junio del 2022 (periodo con datos ciertos de inflación) creció 5,08 veces, mientras la inflación lo hizo en 6,35 veces.
- Deterioro institucional: existen cientos de miles de juicios pendientes por determinación y actualización de haberes.

#### **4.3.- El fracaso de las políticas**

Las estadísticas macro (sociales y económicas), en ningún sub-periodo del último medio siglo, con un abanico completo de ideologías en el gobierno, mostró mejoría alguna, incluso en los objetivos declamados. Por el contrario, todos sus indicadores marcan un deterioro sistemático y creciente. Mientras tanto, los gobiernos ofrecen catálogos de estadísticas de los efectos favorables de esas políticas. ¿Cómo explicar tamaña contradicción?

Solo es posible a partir de un análisis objetivo. Precisamente, el predominio de un rechazo generalizado a esa objetividad, ya sea de raíz intuitiva o por adopción de filosofías irracionales (nietzscheanas, anarco-sindicales y anarco-liberales y los etcéteras a agregar por el lector). Por ello, el debate se realiza, sin considerar dimensión y nivel a situarse. Tampoco la compatibilidad de efectos y su horizonte de tiempo. Solo basta la voluntad.

Respecto a las dimensiones prima el economicismo. Y a su vez, limitado al flujo financiero, al nivel microeconómico y al cortísimo plazo). El neoliberalismo niega la dimensión social, y el populismo, aunque la adopta, la considera solo a nivel micro-social.

En materia de niveles, la problemática social pueden ser macro, meso y micro-social. El nivel micro-social hace referencia a los efectos sobre individuos y familias; el meso-social, sobre grupos sociales, instituciones, sectores, regiones y mercados; y el macro-social, a los efectos sobre el conjunto de la sociedad.

Respecto a los efectos, nos interesa el distributivo macro-social, es decir, su incidencia en la distribución del ingreso. Las políticas pueden favorecer, o bien la redistribución del ingreso, o bien su polarización. Y la combinatoria simultanea de efectos progresivos y regresivos en diferentes niveles y horizontes, detentar un efecto neutro.

Los horizontes de tiempo pueden ser de corto, mediano y largo plazo, y hacen referencia a la perspectiva temporal de los efectos, incluso contradictorios entre ellos. Una medida de política pública puede provocar efectos progresivos en el corto plazo y resultar verdaderamente desastrosa, si se extiende a periodos más extensos.

La confusión surge cuando toda esta problemática es ignorada. Sobre todo el desconocimiento (y ocultamiento) de efectos simultáneos diametralmente opuestos según las dimensiones, los niveles y horizontes de tiempo. Estos pueden ser, y de manera simultánea, de efecto contradictorio.

Y surgen efectos contradictorios y simultáneos del gasto y del financiamiento previsional. Aunque el destino del gasto, tomado de manera aislada, resulte rotundamente progresivo, para efectivizarlo a

nivel global, resulta necesario un financiamiento también progresivo. Si son opuestos, el efecto social global queda neutralizado. Ni hablar de su resultado, si ambos fuesen regresivos.

En el caso del sistema previsional, los fondos son aportados por el propio beneficiario. Tanto en la contribución personal como en el aporte patronal. Este último, bajo una mirada objetiva, resulta un salario diferido. En síntesis, al sistema previsional lo financia el propio beneficiario, es decir, resulta francamente regresivo, produciendo efectos contradictorios micro/macro y micro/meso sociales.

#### **4.3.1.- Efectos contradictorios micro y macro sociales**

A los fines de exemplificar esto, tomamos el debate respecto a los efectos de la AUH. Todos los estudios realizados muestran el efecto favorable de las políticas, pero sólo a nivel micro-social y con un horizonte de corto plazo. Sin duda, en ese nivel, el de las familias, su efecto es progresivo. Pero esa estadística ignora el resto de niveles. Sobre todo el nivel macro, donde el efecto queda neutralizado dado el origen de los fondos.

Y también son análisis con un horizonte sólo de corto plazo. Si nos ubicamos en el largo plazo debemos analizar si la mejora es sustentable y los efectos sobre el sistema previsional, sobre todo cuando esa práctica está aniquilando su propia base de sustentación.

En ese nivel macro-social, un efecto progresivo solo es posible de obtener a partir de una combinatoria de recursos y gastos, ambos con efecto progresivo. Una política de gasto social puede resultar francamente progresiva a nivel micro-social y en un horizonte de corto plazo. Pero si es financiada bajo criterios regresivos (emisión monetaria, financiamiento en moneda local o internacional, recursos previsionales e impositivos con efecto regresivo), el efecto positivo del nivel micro, trasladado al nivel macro queda neutralizado.

Este fenómeno de dualidad de efectos entre financiamiento y gasto social, ayuda a explicar las graves contradicciones de la Argentina actual, donde a pesar de la existencia de amplios y sostenidos programas sociales, pero con predominio de un financiamiento regresivo, el efecto social global progresivo, no solo no aparece sino, en su lugar, nos chocamos con su versus.

Para colmo, el sistema previsional surge en Argentina, en un periodo histórico con procesos políticos muy disruptivos. Por ello, a su creación se le adjudica un carácter épico. Bajo ese criterio, enjuiciar algún aspecto de ese sistema, en este caso el financiamiento, pasa a considerarse una despiadada agresión política. Algo equivalente a una blasfemia a la religión o la progenitora del interlocutor. Un ejemplo concreto acerca de como, el entorno cultural, limita la posibilidad de realizar análisis objetivos, y en su lugar, crea dogmas “irrefutables”.

La crítica surge de considerar al efecto progresivo de las políticas sociales, realizadas a partir de fondos previsionales, como neutralizado por su financiamiento regresivo. Pero ese efecto **neutro** (no estamos diciendo “regresivo”) resultante de esas políticas sociales, deja el terreno de la dimensión social liberado al predominio de los procesos autónomos, con rotundos efectos regresivos. Con políticas de efecto neutro y predominio regresivo de los procesos, el resultado final está “cantado”.

Las políticas, al menos, debieran resultar de efecto neto progresivo, a fin de neutralizar los efectos regresivos de los procesos, tal como lo practican los países centrales. Y decimos “al menos”, porque esas políticas podrían llegar a neutralizar el efecto de los procesos, pero bajo nuestra mirada, resulta insuficiente pues aunque lo efectivice, deja intactos esos procesos. Las políticas no solo deben compensar los efectos regresivos de los procesos, sino también, intentar quebrarlos.

Cabe hacer notar que esos procesos autónomos, reflejados en los problemas estructurales, no solo son ignorados, sino también, dado el actual entorno cultural, rechazados de manera explícita, tanto por la

academia como por la política. Más grave aún, ferozmente combatidos pues implica derrumbar certezas, gracias a las cuales viven bien, mucha (demasiada) gente.

Las formas ideológicas predominantes se orientan sólo a la búsqueda compulsiva de afirmaciones para confirmar su ideología. Y para disfrazar ese absurdo pensamiento circular, esas afirmaciones se realizan de forma tal que resulta imposible verificar de manera objetiva. De esa manera logran empantanar los debates en el terreno de las creencias individuales, es decir, de la intuición moldeada por el contexto cultural.

Para un efecto neto progresivo de las políticas sociales, debe detentarse ese carácter tanto al gasto como los recursos. Si ambos, en lugar de complementarios resultan contrapuestos, la combinatoria de gasto progresivo-financiamiento regresivo, tendrá un efecto global neutro. En ese escenario, los procesos estructurales tienen “vía libre” para seguir avanzando sin obstáculo alguno, y de esa manera, provocar los efectos regresivos netos verificados a diario en la estadística macro-social de Argentina.

#### **4.3.2.- Efectos contradictorios micro y meso-sociales**

A nivel meso-social, los efectos progresivos de nivel micro social y de corto plazo, producen serias perturbaciones, asimilables a los efectos regresivos en el nivel macro social. A nivel ejemplificativo dos áreas concretas: política y trabajo.

En política, la búsqueda excluyente de efectos micro-sociales, crea el riesgo de estar ejercitando prácticas clientelares. En el área del trabajo, produce efectos de desorganización: discontinuidad en los hábitos de trabajo a lo largo de varias generaciones; ausencia de oferta de mano de obra para trabajos temporarios; rechazo de ofertas de trabajo formal por temor a perder subsidios, etc.

### **5.- Como construir una alternativa**

Intentaremos fundamentar una alternativa, y mostrar cómo, un diagnóstico objetivo coadyuva a señalar una salida alternativa. Un planteo surgido de un análisis de las tendencias objetivas. Aunque los procesos disparan efectos en todas las dimensiones ideológicas, el subjetivismo reinante hace posible interpretar todos los hechos como una confirmación de la propia ideología, mediante la creación de mundos imaginarios.

La alternativa consiste en buscar, dentro de esa maraña de efectos materiales e ideológicos, aquellos que hacen posible el avance de la sociedad a fin de, en términos políticos, apoyarlas y neutralizar y/o quebrar, el resto.

Esto es el versus de la creencia generalizada de “soluciones” surgidas de mentes “brillante”, o por su coeficiente intelectual o por su ideología. Alguien alguna vez dijo que de esa manera, solo pueden surgir planteos utópicos, y los calificó de anticientíficos y reaccionarios.

Y en este caso consideramos el análisis realizado como de naturaleza objetiva, pues hemos trabajado sobre la base material, ubicada históricamente. La base material representada, en este caso, por el financiamiento previsional, **nunca abordado por los análisis convencionales**. Además, lo hemos ubicado históricamente por vía del origen y evolución del sistema previsional en relación a los procesos socio-económicos mundiales y de Argentina.

#### **5.1.- Criterios para construir una alternativa**

Aún bajo los marcos del análisis convencional, comienzan a aparecer las contradicciones del sistema, sin embargo, son infértils porque de ellos sólo podrían surgir utopías. El punto de partida resulta de la necesidad de dar una respuesta a la contradicción. Analistas y periodistas se preguntan cómo es posible, a pesar de realizar ingentes políticas sociales, el deterioro macro social prosiga su marcha imperturbable. Y la respuesta de la política, hasta ahora, es profundizar las mismas acciones ya realizadas.

Bajo la perspectiva cultural predominante, los efectos progresivos o regresivos en un sistema socio-económico, sólo pueden provenir de políticas públicas con intención “buena o mala”. Y esta pre-calificación se realiza de acuerdo a algún cartabón ideológico (ética, libertades, derechos naturales, nacionalismo, estado presente, etc.). Y chocan con un serio problema. Esos procesos nada conocen acerca de esos criterios y continúan imperturbables su marcha arrolladora.

Bajo ese tipo de criterio, los procesos autónomos no existen, ni pueden llegar a existir. Más grave aún, cuando en cualquiera de las variantes ideológicas, algunos se ubican en su respectivo extremo, todos ellos coinciden en la inexistencia de la realidad. Solo existen opiniones sobre esa realidad. El versus de la objetividad. Una subjetividad enfermiza.

Mientras tanto, los procesos autónomos siguen socavando las estructuras en todas sus dimensiones (económica, social, ambiental, biológica, cultural, etc.). Ignorarlas, hace posible su continuidad y profundización de los problemas estructurales hacia puntos de no retorno. Lo revisado en las reuniones anteriores acerca del proceso inflacionario y su efecto de dolarización accidental, es un claro ejemplo de esta explicación.

Desde esa perspectiva, Argentina es un caso muy significativo a nivel mundial. Mientras a nivel micro-social y en el corto plazo los resultados progresivos son contundentes (AUH, p.ej.), a nivel macro-social y de largo plazo, todos los indicadores marcan un definido y sistemático deterioro: crecimiento, distribución del ingreso, salario real, salario por género, ocupación (desempleo, subocupación, informalidad, baja productividad, etc.), pobreza, indigencia, salud, educación, vivienda, formas de consumo [...] Reto al lector a encontrar un solo indicador macro-social (*junto solo!*) con una evolución positiva en el largo plazo de Argentina.

## **5.2.- El diagnóstico esboza la alternativa**

De nuestro análisis surge una alternativa orientada hacia la convergencia del gasto social y su financiamiento a fin de lograr un efecto redistributivo, en todas las dimensiones, niveles y horizontes de tiempo.

Sin embargo, las propuestas de cambio de tipo convencional se fundamentan en un absurdo. La posibilidad de revertir los efectos macro-sociales regresivos, profundizando las mismas políticas que los producen y agravan. Una manifestación más del voluntarismo reinante. Aunque el interrogante es planteado, nadie ofrece respuestas al porqué todas las políticas ensayadas hasta ahora, han producido un el efecto diametralmente opuesto al pretendido.

Son políticas de gasto público, y pueden producir efectos progresivos micro-sociales, pero combinadas con los efectos regresivos del financiamiento, a nivel macro-social se neutralizan mutuamente. Y de esa manera hacen posible el predominio de los procesos estructurales, por sobre las políticas, y con efectos definitivamente regresivos.

Estamos poniendo objeciones al financiamiento, pero el objetivo de realizar políticas sociales resulta legítimo. En el caso de Argentina, tendiente a universalizar los beneficios previsionales a una parte de la población, cada vez más amplia, con un historial de trabajo en condiciones de informalidad. Pero, para obtener un efecto macro social progresivo deben modificarse la fuente de financiamiento.

Y una fuente con efectos progresivos solo puede provenir del sistema impositivo. Pero no del actual de Argentina, claramente regresivo. Sus deformaciones llegan al absurdo. En el límite encontramos el caso del Impuesto a las Ganancias, instrumentado en todo el mundo como columna vertebral de la progresividad, en Argentina, su muy particular diseño, logra el efecto diametralmente opuesto.

No solo financiar el sistema previsional con fondos de origen impositivo sino también resulta imprescindible la previa y radical modificación del sistema tributario. Todo el debate acerca de la cuestión

impositiva en Argentina está centrado sólo en la presión tributaria. Nadie hace referencia a su composición global en términos de efectos sociales de progresividad/regresividad.

Y no hablamos de una utopía surgida de nuestros cerebros. Es la salida de países como Australia y Nueva Zelanda al universalizar el sistema previsional y financiarlo en base a un sistema impositivo definitivamente progresivo, ya existente.

En Argentina, una propuesta de financiación de ese tipo, solo cuenta con una referencia aislada de Rafael Rofman (investigador del CIPPEC), pero sin realizar alusión alguna a las razones de la modificación, ni a la necesidad previa de reformar el sistema impositivo. Veamos como lo expresa:

*“En este contexto, el objetivo de la política previsional en Argentina es garantizar un piso universal de ingresos mínimos para quienes se retiran del mercado de trabajo por razones vinculadas a la edad, con un adicional que busque asegurar una proporcionalidad entre los ingresos antes y después del retiro.*

Así, el sistema podría combinar un grado de flexibilidad para reconocer la amplia variedad de situaciones personales con reglas que promuevan la permanencia en el mercado de trabajo mientras las personas puedan y quieran hacer un aporte productivo a la sociedad. Para esto, el sistema podría ofrecer una pensión ciudadana, a todos los ciudadanos mayores de cierta edad (que debería ser revisada periódicamente en función de cambios demográficos) con un valor cercano al del umbral de pobreza determinado por el INDEC. Esta pensión debería estar financiada con recursos de rentas generales, como parte del presupuesto público. (el subrayado es nuestro). Adicionalmente, un esquema contributivo permitiría, mediante una combinación de aportes obligatorios y voluntarios, aumentar el beneficio en forma proporcional a los ingresos durante la vida activa, de forma que el esquema no sólo garantice un piso mínimo, sino que además ofrezca un reemplazo aproximadamente proporcional (aunque con incentivos a la permanencia) a los ingresos pasados entre quienes hayan realizado estos aportes. (Confirmar en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rafael\\_rofman.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rafael_rofman.pdf))

### 5.3.-La propuesta alternativa.

El sistema debería detentar tres soportes. Un soporte universal para todo residente financiado mediante un sistema impositivo previamente reformado a fin de garantizar efectos globales progresivos. El nivel de ese beneficio debería ser la línea de pobreza. Esto significa, en términos reales, triplicar el haber mínimo actual.

Y no debería traducirse, necesariamente, en un aumento global de la presión impositiva sobre el conjunto de las empresas, pues de manera paralela, serían eliminados aportes y contribuciones, ambos adelantados por el empleador. Y el trabajador seguiría recibiendo el mismo salario de bolsillo equivalente al actual.

A nivel empresario, el peso del financiamiento, en lugar de recaer sobre la dimensión del factor trabajo, impactaría sobre la dimensión de la rentabilidad de la empresa, con un neto efecto progresivo. Empresas pequeñas, o con alto insumo de mano de obra, o de baja rentabilidad, tendrían una reducción neta de su costo impositivo. Empresas grandes, mecanizadas y/o robotizadas, y de alta rentabilidad, pasarían a detentar una mayor carga tributaria, pero en ambos casos, netos de la disminución de los aportes previsionales actuales.

El sistema, por su naturaleza, debería ser administrado por el Estado bajo cánones regulatorios estrictos y transparentes. Además con fuerte participación de los beneficiarios activos y pasivos en las decisiones y en su control.

**Un segundo soporte** de carácter complementario al anterior y orientado a niveles medios de remuneración y financiada con aportes y contribuciones. Su carácter, optativo u obligatorio, dependerá del nivel de remuneraciones. Sus beneficios serán proporcionales a los aportes. Deberán ser administradas por las organizaciones intermedias de ese segmento social (cooperativas, mutuales, sindicatos, cámaras empresarias de micro y pequeña empresa) con participación en la conducción y control por parte de sus beneficiarios actuales y potenciales.

Este nivel exige una fuerte regulación estatal, sobre todo en lo referido a la administración financiera de los fondos y una permanente advertencia pública respecto a los riesgos derivados del resguardo del valor de los activos en el muy largo plazo y la tentación de su desvío.

En consonancia con el origen y destino de los fondos, todos los elementos de este segmento deben ser flexibles: montos de beneficios y aportes, edad, años de aportes, etc.

**Un tercer soporte optativo**, bajo la forma de seguros de retiro convencionales (ya existentes), orientado a altos niveles de ingresos y administrados por empresas aseguradoras con ajustes menores en la regulación existente.

Un sistema de esta naturaleza, no elimina, pero modifica radicalmente los debates acerca del sistema previsional. Tomemos el caso concreto de la prórroga de la edad jubilatoria y los plazos de aporte que actualmente commueven a Francia.

Ya nos hemos referido al problema mundial de la incompatibilidad del sistema con la extensión de la esperanza de vida. Bajo el sistema de financiamiento actual, debatir la extensión de los plazos se convierte en un absurdo pues la extensión de la esperanza de vida, **por sí sola, está aniquilando el sistema.**

Por el contrario, en un sistema previsional financiado en base a un sistema impositivo con efecto global progresivo, un reclamo del tipo que realizan los trabajadores franceses resulta válido, pues tanto la edad jubilatoria como los años de aporte, representan una reivindicación social distributiva.

Pero en ese caso también habría debate, pero ya no respecto a si es o no una reivindicación social, sino a la prioridad de esa reivindicación, en relación a otras, tales como: monto del beneficio previsional, fórmula de ajuste frente a procesos inflacionarios, beneficios de salud complementarios, extensión del beneficio al cónyuge supérstite e hijos menores, etc.

Plantear el cambio de sistema previsional, sobre todo en su financiamiento parece (solo parece), algo relativamente “fácil”. Sin embargo, exige profundos estudios previos acerca de temas tales como: sustentabilidad del sistema vía presupuesto; como medir la “rentabilidad” del sector público a fin de estimar su “impuesto”, investigar la equivalencia global en el sector privado entre la liberación de cargas previsionales y el impacto de la reforma impositiva; los efectos económicos de la redistribución de la carga empresaria; la transición entre ambos sistemas, etc.

Con solo medir la distancia entre estos temas y los debates habituales acerca del sistema previsional, es posible dimensionar el abismo existente. Pero ya no de una “solución”, sino de la posibilidad de **encontrar el camino y comenzar a transitarlo.** Y además, enfrentar las resistencias, tanto de las corrientes políticas mayoritarias como de la academia.

La continuidad del actual sistema y la gravedad de los problemas creados, corre el serio riesgo de atravesar puntos de no retorno y dejar el debate saldado. Ya no habría nada por corregir pues ya no habría sistema previsional.

**Córdoba, Mayo de 2023**

**Lic. Daniel Wolovick**

## Anexo N° 1: Sistema de reparto

Una de las más graves manifestaciones de la incomprendión alrededor del funcionamiento global del sistema previsional, surge de la defensa a ultranza, por parte de sectores que se reclaman como progresistas, de un supuesto sistema de reparto.

También nosotros hemos hablado de “reparto”, pero sin referirnos al sistema creado en los ´40 por el coronel Perón, tomado de la experiencia alemana de Bismarck. Ese sistema original de Argentina fue de capitalización colectiva, administrado de manera participativa por el Estado, empresarios y trabajadores.

Las deformaciones históricas lo transformaron en un sistema estatal y de reparto. Los bandazos políticos (golpes de estado, políticas pendulares, grietas y otras hierbas) y la tentación del desvío de fondos hacia prácticas de clientelismo político, eliminaron, por una parte, la participación de los sectores involucrados. Por la otra, hicieron posible la utilización de esos fondos para financiar al Estado, absorbiendo la capitalización inicial. El sistema de capitalización colectiva, se convirtió, de hecho, en despodos. Y a esos desechos, hemos denominado como “sistema de reparto”.

Nunca a nadie se le ocurrió organizar un sistema previsional de “reparto”. Es sólo una forma de calificar el deterioro del sistema original, ya sea por mala administración, ignorancia de sus fundamentos, o por corrupción. Y esa defensa del reparto, como un supuesto sistema de raigambre progresista, no solo resulta errónea. Ha sido utilizada para justificar su versus: los muy bajos beneficios previsionales existentes.

Hasta 1995, al no contar con los fondos acumulados del sistema original (de capitalización colectiva), las diferencias hasta llegar al monto de obligaciones, debían ser cubiertas por el sistema presupuestario. De hecho, si aun con ese adicional, no se llegara a completar el pago de montos mínimos deseables, la única “solución” posible, era “repartir lo que hay”, con contundentes efectos expresados en el deterioro de los beneficios previsionales, en particular, el grueso de ellos, recibiendo la “mínima”.

Pero a partir de ese año, ese criterio informal, con efectos definitivamente regresivos, fue transformado en ley por Domingo Felipe Cavallo (¿lo tienen?) a fin de instaurar lo que él mismo denominó como de “solidaridad previsional”.

Pero no era solidaridad de la sociedad con los jubilados, sino entre los mismos jubilados. Más grave aún, luego, con la utilización de los fondos jubilatorios para realizar gasto social, ya directamente fue invertido el criterio social, y fue solidaridad de los jubilados con el resto de la sociedad. Con los de bajo nivel de ingreso, pero también con los de alto nivel, pues esos fondos estaban reemplazando los mayores impuestos a pagar para financiar ese gasto social adicional.

Y a partir de allí, ya de manera legalizada, “sistema de reparto” significa “repartir lo que hay”. Y la solidaridad consiste en aceptar esa insuficiencia de fondos recibiendo una asignación no solo inferior a las estimaciones técnicas respecto a los aportes realizados, sino también inferior a su relación con el salario de los activos e incluso de sus necesidades básicas. Y para efectivizarlo no hace falta reducir el beneficio nominal. La inflación ya se encarga de hacerlo en términos reales.

Y no solo fue una interpretación del señor Cavallo. Personalmente se encargó de convertirlo en ley. En 1995 se aprueba la Ley 24.463, y hoy sigue rigiendo no solo de manera fáctica, sino también en términos legales. Esa ley, aunque fue modificada y/o complementada por 34 normas, no le han tocado una sola coma a sus definiciones básicas, contenidas en los artículos 1º y 2º de la ley original, (Verificar en <http://www.infoleg.gob.ar/> ).

Y oficialmente (y cínicamente) fue denominada como ley de “solidaridad previsional”, legalizando el concepto de solidaridad, pero no de la sociedad con el sector pasivo, sino entre ellos mismos y luego, de los pasivos con toda la sociedad.

La ley define la existencia de un sistema de “reparto”. Y significa “repartir sólo lo existente”. El haber previsional no surge de una definición del beneficio y la forma de calcularlo (p. ej. un mínimo equivalente a línea de pobreza; a una canasta de necesidades básicas; a una proporción del salario de los activos, etc.), sino limitada a la capacidad de financiamiento existente en cada coyuntura. Y esa capacidad viene dada por los recursos presupuestarios adicionales aprobados anualmente.

Es el versus del criterio del Estado como “garantía”. En realidad libera al Estado de su obligación de cubrir el déficit operacional del sistema y sólo lo hará hasta el monto aprobado, año a año por el Congreso. Incluso puede o no hacerlo.

El articulado de esa ley expresa: “El Estado nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones de dichos sistemas, hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto”.

Esto, en buen romance, significa un monto del beneficio jubilatorio discrecional, pues no está atado a ninguna garantía. Y así ha estado ocurriendo a partir de la vigencia de dicha ley. El presupuesto ha cubierto esa diferencia. Pero no una diferencia surgida del cálculo previo del déficit real del sistema previsional, estimado en base a beneficios considerados suficientes, sino esa cobertura se realiza en función de las posibilidades presupuestarias en cada coyuntura.

Y el monto resultante (recursos del sistema + aporte presupuestario), marca a fuego el nivel de los beneficios pagados. Los conceptos de “solidaridad” y de “reparto” creados por Cavallo siguen vigentes. Lo increíble, resulta de los afectados que hoy siguen defendiendo ese sistema a “capa y espada”.

Este mecanismo ha derivado en el atraso sistemático de los beneficios, respecto a cualquier cartabón para su medición. Y no hace falta reducirlos a nivel nominal. La inflación se encarga de hacerlo en términos de su capacidad de compra.

Incluso esa ley prevé un piso de cobertura mínima del presupuesto, no inferior al déficit registrado en el año 1995. Sin embargo, esa cláusula resulta una verdadera burla. Esa “garantía” es inexistente, pues está a valores nominales y hoy son monedas. Por aquellos años estaba expresamente prohibido mencionar cualquier forma de ajuste.

Pero resaltamos: no habría impedimento legal alguno para aprobar en el presupuesto, aportes supplementarios hasta cubrir beneficios considerados suficientes. Sin embargo, nunca el Congreso, ni ninguno de sus integrantes, ha puesto en tela de juicio, el monto del aporte propuesto por el Poder Ejecutivo en el proyecto de presupuesto de cada año. Y la ausencia de ese monto adicional, está determinando los bajos niveles de beneficios existentes.

Defender un supuesto sistema de “reparto”, representa un error político de dimensiones galácticas y una muestra acabada de la confusión reinante respecto al sistema previsional.

## Anexo N° 2: A.F.J.P. - F.G.S.

Hemos afirmado, fue posible recrear el fondo inicial del sistema previsional existente hasta el inicio de los ´60, hoy representado por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (F.G.S., administrado por el Anses), pero se realizó a partir de un debilitamiento adicional del sistema previsional. Veamos como ocurrió.

En 1993 se crea el sistema de Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). El concepto básico resultaba de transformar el sistema original de capitalización colectiva y administración participativa, en un sistema de capitalización individual y de administración privada.

La recreación del fondo fue posible a partir de un gigantesco traslado de recursos desde el sistema estatal al sistema privado. Lo hicieron sobre la base de separar el sistema en privado y estatal. El privado integraba obligatoriamente a los nuevos trabajadores y hasta los de 45 años, y se le adjudicaba como recursos, la totalidad del aporte personal de ese universo. Y el sistema estatal, sin ese aporte, debió seguir afrontando el peso de los beneficios jubilatorios ya existentes y de quienes se fueron agregando año a año, al menos por una década.

Y las AFJP recibiendo esos aportes, sin obligación de pagar beneficios por encontrarse al inicio del nuevo sistema, hicieron posible la formación de un fondo de grandes dimensiones. De esa forma, todo el peso de la creación de ese fondo recayó sobre el sector estatal, debilitando fuertemente dicho segmento.

Un fondo de administración privada creciendo en gran escala, con una regulación estatal muy “light”, hizo posible el desvío de una parte de esos fondos. Mencionaremos tres formas a título ejemplificativo:

- Recursos netos en gran escala “justificaban” altísimas honorarios a “geniales” directivos y asesores, que hicieron posible tamaño “éxito” empresario.
- La regulación exigía tomar seguros de una magnitud sobredimensionada. De esa manera, justificaron el desvío de fondos hacia empresas aseguradoras creadas ad – hoc, o ya existentes, pero pertenecientes al mismo grupo -financiero.
- Las inversiones en bonos y acciones, eran anotadas en la contabilidad de la empresa administradora, cuando el diferencial de la operación era reducido, nulo o negativo. Las operaciones con alta rentabilidad eran derivadas a nombre de personeros.

Y el sistema vuelve al Estado cuando el nivel de estafa, ya resultaba demasiado evidente. Sin embargo, esa incautación, benefició doblemente a esas empresas. Por una parte, impidió a la justicia seguir investigando las maniobras mencionadas con denuncias en firme y verificadas por los fiscales. Por la otra, concluía el periodo de acumulación de fondos en gran escala, pues se iniciaba el pago de beneficios por parte de ese sistema.

Al volver ese sistema a la administración estatal, esos fondos se convirtieron en el actual F.G.S., alimentando una gran diversidad de políticas sociales ya analizadas.

Aquella reforma de la cual surgieron las A.F.J.P., fue auspiciada tanto por el Banco Mundial como por el F.M.I. Años después tuvieron ocasión de analizar sus resultados. En particular, el FMI realizó en el año 2004, una auditoria interna sobre su actuación en Argentina y analiza en particular la forma de implementación de ese sistema previsional y sus resultados:

*“Pero financiar una privatización con deuda es lo mismo que gravar a los jóvenes [...]”*

*Si la deuda se emite todos los años para cubrir la pérdida anual de ingresos—ya que los aportes van ahora a las cuentas privatizadas—la deuda pública también irá acumulándose y habrá que financiarla. Es por eso que Kotlikoff (2001) ha comparado la privatización financiada con deuda a un truco de magia.*

*La estrategia que adoptó Argentina se parece al segundo modelo, el de financiación a través de endeudamiento. Ante la resistencia política a la reforma, se llegó a un compromiso y se permitió que el sistema público coexistiera con un sistema privado financiado. No solo se retiraron del sistema pú-*

blico los aportes de quienes decidieron pasarse al sistema privado, sino que también se redujeron progresivamente las contribuciones y aportes patronales a la seguridad social a fin de recortar los costos laborales y aumentar la competitividad. Al mismo tiempo, se crearon nuevos pasivos cuando el sistema federal asumió las obligaciones de algunos de los sistemas provinciales en quiebra. Tanto la pérdida anual de ingresos causada por la disminución de los aportes al sistema de reparto como la acumulación de pasivos provocada por la toma de los sistemas provinciales se **financiaron con deuda, lo que contribuyó a exacerbar el creciente desequilibrio fiscal.** [ . . . ]

Fueron las autoridades argentinas quienes pusieron en marcha y en gran medida diseñaron la reforma de la seguridad social, con cierta asistencia técnica del Banco Mundial.

**En retrospectiva, la mayoría de los observadores (el FMI, el Banco Mundial, los comentaristas locales y los administradores de los nuevos fondos privados) exageraron los posibles beneficios del nuevo sistema y no previeron sus graves consecuencias fiscales.**

En el informe sobre la consulta del Artículo IV de 1994, por ejemplo, el personal técnico del FMI comentó que las reformas estructurales, como la del sistema de seguridad social, **habían ayudado a reducir los costos internos y fomentar el ahorro y la inversión.** [ . . . ]

El problema es que no se realizó ningún esfuerzo compensatorio para asegurar que la situación fiscal global fuera reforzada para financiar la transición.

En agosto de 1997, un equipo de asistencia técnica de FAD señaló a las autoridades que la eliminación de las contribuciones y aportes patronales al componente jubilatorio de la tributación para la seguridad social debería llevar aparejada la creación de otro mecanismo de financiamiento del sistema jubilatorio, dada la existencia de un contrato social. Pero esta recomendación no se incluyó en los informes del personal técnico del FMI.

**El FMI, entre otros, no comprendió del todo al principio las fallas conceptuales en la manera en que se financiaría la transición al nuevo sistema, lo cual, junto con otras modificaciones afines a nivel de política, produjo una reforma deficiente con graves consecuencias a largo plazo.** (FMI. Oficina de Evaluación Independiente. Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991–2001-30/06/04-Págs. 60-62) (el subrayado es nuestro). (Hoy solo disponible en inglés: <https://www.imf.org/en/Publications/Independent-Evaluation-Office-Reports/Issues/2016/12/31/The-IMF-and-Argentina-1991-2001-17590>)

Actualmente, aquella acumulación de fondos por las AFJP sigue subsistiendo bajo la sigla F.G.S. y administrada por el Anses. Sin embargo, su existencia está afectada por similares factores que aniquilaron la acumulación originaria en los años 40 y 50, ya descripta. Y lo seguirá haciendo, pues el grueso de dicho fondo financia bonos del estado (el 77,3 % de los fondos a Junio de 2022). Y esos fondos se aplican a todas las políticas sociales y productivas analizadas. A su vez, una parte de esos bonos del estado, aquellos denominados en dólares, son actualmente manipulados en función del déficit de reservas, afectando su valor en el mediano y largo plazo.