

Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019)

The Same Beginning and Two Different Paths: The Historical Reparation and the Universal Old-Age Pension (2016-2019)

*Sergio Rottenschweiler**

Resumen

La ley 27.260 creó en 2016 en la Argentina dos programas dirigidos a los adultos mayores: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). El público objetivo era diametralmente distinto, ya que la Reparación Histórica estaba destinada a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) de ingresos altos que tenían juicios pendientes con el Estado, mientras que la PUAM se dirigía a adultos mayores sin cobertura previsional, por lo que la ley fue la vía de producción de la desigualdad. Este trabajo muestra cómo los beneficiarios previsionales de mayores ingresos pudieron sostener sus ingresos por encima de la inflación en el período 2016-2019 debido a las transferencias recibidas por la Reparación Histórica, en un contexto general de caída de los haberes reales, aumentando la desigualdad entre los beneficiarios previsionales del SIPA.

Palabras clave: Sistema previsional; haber; desigualdad; pensión universal.

* Investigador-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)
Contacto: sgrottenschweiler@ungs.edu.ar

Abstract

In 2016 in the Argentine Republic, Law 27.260 established two programs aimed at old-age adults: The Historical Reparation and the Universal Old-Age Pension (PUAM). The target group was completely distinct due to the fact that this Historical Reparation was intended for the beneficiaries of the “Sistema Integrado Previsional Argentino” (SIPA) –the Argentine Integrated Pension System– with high incomes who had pending judgments with the State, while PUAM was aimed at old-age adults without pensions. Therefore, such law was the way to the production of social inequality. This work shows how the beneficiaries of such Pension System with higher salaries were able to sustain their incomes above the inflation over the period 2016-2019 due to several transfers received by the Historical Reparation Program, in a general context of falling of real wages, and leading to an increase of the social inequality among the pension beneficiaries of “SIPA”.

Keywords: Pension system; pension; inequality; universal pension.

Clasificación/Classification JEL: H55, I38.

1. Introducción

La ley 27.260, sancionada en mayo de 2016, estableció en la Argentina dos programas relevantes en el ámbito previsional: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Si bien ambos tenían como objetivo mejorar el bienestar material de los adultos mayores, su público objetivo era completamente diferente.

En particular, la Reparación Histórica estaba dirigida a aquellos beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el principal régimen nacional de la Argentina, cuyas prestaciones tuvieron una menor actualización con respecto a la evolución de los salarios y los precios de la economía en el período previo a la sanción de la Ley 26.417 de movilidad previsional en 2008. En el período 2003-2007, los aumentos otorgados a los beneficiarios previsionales se concentraron en aquellos que ganaban el haber mínimo, mientras que los restantes jubilados y pensionados recibieron aumentos en menor cuantía, con impactos positivos en la desigualdad entre adultos mayores (Calabria *et al.*, 2012). Esto, además de provocar una “achatamiento” de la pirámide de haberes previsionales, generó insatisfacción

en el grupo de beneficiarios previsionales de mayores ingresos, que experimentaron una “igualación hacia abajo” (en virtud del retraso en los haberes respecto de la inflación y los salarios), lo que derivó en la judicialización de sus reclamos. La así llamada “judicialización del sistema previsional” implica la pérdida de grados de libertad por parte del poder ejecutivo para dictar normas relacionadas con el sistema, a favor de una mayor injerencia del poder judicial (Beccaria y Danani, 2014). En este sentido, la Reparación Histórica justamente fue presentada con un doble objetivo: “reparar” las injusticias de ese colectivo de beneficiarios previsionales y disminuir los reclamos judiciales.

Por el otro lado, la PUAM apuntó al otro extremo de la distribución de ingreso de los adultos mayores, ya que su público objetivo está constituido por aquellos que no tienen ningún tipo de beneficio previsional. En efecto, la PUAM se planteó con la meta de reemplazar a las “Moratorias previsionales” de 2005 y 2014 como instrumento de inclusión previsional, aunque con una lógica completamente diferente, ya que su rol es “asistidor” (Beccaria, Danani y Rottenschweiler, 2018). La PUAM no tiene la misma lógica que un beneficio contributivo, ya que no genera derecho a pensión para el conviviente, se requiere un test socioeconómico para su otorgamiento y el monto es inferior al del haber mínimo garantizado del SIPA.

De esta forma, estos dos programas diametralmente distintos forman parte de las reformas que se hicieron en el período 2016-2019 en el ámbito previsional. En este sentido, se puede pensar que la Reparación Histórica trajo justicia a un grupo de beneficiarios previsionales perjudicados por decisiones del anterior ciclo político, y la PUAM permitió un aumento de la cobertura horizontal del sistema, pero con una característica “desigualadora” con respecto al sistema contributivo. Mirado el proceso en su conjunto, era esperable que la implementación de estos programas trajera un aumento de la fragmentación de la protección en el segmento de adultos mayores (Beccaria, 2019).

El objetivo de este trabajo es mostrar el impacto de estos dos programas en términos de la desigualdad entre los adultos mayores, a partir principalmente de la utilización de datos oficiales de registro publicados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que administra el SIPA. En primer lugar, se analizarán las cuestiones distributivas asociadas a los sistemas previsionales. En segundo término, se realizará una breve descripción de las características del sistema previsional en la Argentina. A continuación, se pasará revista

a los avances (y también vaivenes) que se han producido en estos programas en el período 2016-2019, con un breve repaso de las principales leyes sancionadas, incluyendo la reforma previsional realizada en 2017. Luego, se analizará la evolución de los haberes del SIPA, intentando distinguir lo que ha sucedido con los beneficiarios de la Reparación Histórica, por un lado, y con los de la PUAM, por otro. Finalmente, se presentarán las conclusiones del trabajo.

2. La distribución del ingreso como objetivo de los sistemas previsionales

Los indicadores de desempeño de un sistema previsional se relacionan con la cobertura previsional, la intensidad de la cobertura y la sostenibilidad fiscal. Esto significa que un sistema ideal debería tener al universo total de los adultos mayores cubiertos con algún tipo de prestación monetaria, que las mismas sean suficientes para cubrir sus necesidades, y además debería ser sustentable en el sentido de que los ingresos cubran las erogaciones a lo largo del tiempo.

En este trabajo interesa indagar particularmente la intensidad de la cobertura, relacionada con la suficiencia de las prestaciones o cobertura vertical del sistema previsional. Entre los objetivos que tienen los sistemas previsionales, éste probablemente es el que presenta el mayor grado de polémica, en la medida que la definición de la suficiencia de las prestaciones puede arrojar diferentes inquietudes. ¿Se relaciona con una tasa de reemplazo determinada de la trayectoria de ingresos durante la etapa activa? En este caso, ¿a cuánto debería llegar esa tasa de reemplazo? ¿O se relaciona con alcanzar cierto poder de compra en términos de canasta de consumo?

Aunque existen algunos parámetros a ser considerados, es claro que la respuesta no es fácil. Por ejemplo, de acuerdo con el Convenio 128 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de reemplazo para un trabajador con 30 años de aportes no debe ser inferior al 45% de sus salarios. La tasa de reemplazo en la Argentina para un trabajador con esas características es superior, ya que el haber de un beneficiario previsional del SIPA se calcula a partir del 1.5% por cada año aportado, más un monto fijo para todo trabajador que alcance los

30 años de aportes. Inclusive, existen regímenes especiales a nivel nacional y subnacionales con tasas de reemplazo aún mayores, del 80% o más de los salarios.

Es sabido que los fundamentos para la existencia de los sistemas previsionales se relacionan con necesidades de carácter individual, como un mecanismo que permite asegurar ingresos en la vejez y de suavizamiento del consumo, pero también con objetivos de carácter público, como la prevención de la pobreza en adultos mayores y la redistribución del ingreso (Bertranou *et al.*, 2011). En un sistema previsional con una lógica contributiva, las desigualdades de la etapa laboral activa tienden a replicarse en la etapa pasiva, lo cual lleva a que existan notables heterogeneidades entre los adultos mayores. Sin embargo, dado que los regímenes previsionales como el SIPA suelen establecer prestaciones mínimas y máximas para sus beneficiarios, la desigualdad en los ingresos de los adultos mayores es menor que entre los trabajadores activos. Por supuesto, la discusión sobre la equidad en general, y en los sistemas previsionales en particular, es un tema que excede el ámbito de la economía y compromete juicios y propuestas políticamente fundadas, ya que implica la inclusión de juicios normativos sobre lo que es justo o no en una sociedad (Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero, 2012).

Asimismo, al abordarse los sistemas previsionales, el análisis de la equidad se complejiza al incorporar cuestiones asociadas a la distribución intrageneracional e intergeneracional. En efecto, no sólo hay que analizar la distribución del ingreso entre los adultos mayores, sino también entre la generación de trabajadores activos (que está financiando el sistema con impuestos) y los beneficiarios previsionales. En la misma línea, los mecanismos de acceso a las pensiones, las formas de cálculo, la existencia de prestaciones universales o focalizadas y las fuentes de financiamiento de los sistemas previsionales, así como variables socioeconómicas, políticas y demográficas, son también factores que afectan su potencial redistributivo.

Una muestra de las limitaciones que se pueden presentar en el análisis se presenta cuando se considera que, si bien un sistema previsional podría tener un diseño que permitiera reducir la desigualdad de los ingresos entre la etapa activa y pasiva de los trabajadores, una esperanza de vida mayor para los trabajadores de mayores ingresos implicaría que los efectos redistributivos se verían atenuados. Bramajo (2019) aporta evidencia al respecto para el SIPA, ya que encuentra una relación positiva entre la esperanza de vida a los 65 años con el nivel de los haberes previsionales.

El financiamiento de la seguridad social también afecta de manera directa la desigualdad de los ingresos cuando se acude a recursos tributarios de rentas generales para financiar los déficits de los regímenes previsionales contributivos (Arza, 2008). Este aspecto se ve agravado cuando la cobertura previsional es baja en virtud de la elevada informalidad en los mercados de trabajo, lo que impide que un segmento importante de la población vulnerable acceda a los beneficios previsionales, aunque igualmente termina financiando a los adultos mayores cubiertos. En este sentido, Calabria, Gaiada y Rottenschweiler (2014) encuentran evidencia para el caso argentino de cómo las modificaciones en el financiamiento de la seguridad social y el relajamiento de las restricciones de acceso a las prestaciones contributivas en la década de los 2000 tuvieron un impacto positivo en la desigualdad, especialmente por el aumento de la cobertura previsional en los hogares con adultos mayores pertenecientes a los deciles más bajos de ingreso.

3. El sistema previsional en la Argentina

El SIPA, administrado por la ANSES, es el principal régimen previsional de naturaleza contributiva de la Argentina, ya que comprende a todos los empleados del sector público y privado, así como trabajadores autónomos, del país, aunque en la práctica coexiste con más de 120 cajas previsionales nacionales, subnacionales y profesionales (Cetrángolo y Grushka, 2020). Estas cajas están dirigidas a un público más específico, como personal de las fuerzas de seguridad nacionales, empleados públicos de ciertas provincias y municipios, algunos grupos de profesionales independientes, entre otros, que tienen una menor cantidad de beneficiarios que el SIPA. En efecto, de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el SIPA representa el 87.4% del total de los beneficios contributivos del país (y de los cuales se dispone de información) vigentes a septiembre de 2019.

Uno de los aspectos relevantes de la evolución del sistema previsional en la Argentina durante el siglo XXI ha sido la expansión de su cobertura, que se produjo principalmente a partir de mediados de la década de los 2000's, y que ha permitido que la cobertura previsional alcance a más del 90% de los adultos mayores (Calabria y Gaiada, 2019). Este aumento de la cobertura se explica principalmente por las moratorias previsionales que se implementaron en 2005 y 2014, y que permitieron que los adultos mayores que no tenían los años de aporte necesarios para acceder a la prestación contributiva (30 años), pero sí la edad (60 años para

las mujeres y 65 años para los hombres), pudieran acceder a un plan de facilidades de pago en condiciones favorables, y así conseguir el beneficio. De esta forma, en 2019 hay más de 3.5 millones de beneficios que se otorgaron mediante las moratorias, que representan el 52.8% del total de beneficios del SIPA. Por este motivo, se puede considerar a dichos beneficios como “semi-contributivos” (Bertranou *et al.*, 2011).

El aumento de la cobertura fue acompañado con un incremento del gasto público previsional de la ANSES, que en 2004 representaba el 3.7% del PIB, mientras que en 2019 ese valor se había duplicado hasta alcanzar el 7.5% del PIB, explicado fundamentalmente por las erogaciones asociadas a la moratoria previsional (que llegaban al 2.6% del PIB en 2019). Se puede observar cómo, si bien los beneficios por moratoria representan más del 50% de los beneficios totales, significan el 34.2% del gasto previsional de la ANSES. Esto se explica porque alrededor del 90% de las prestaciones asociadas a la moratoria se concentraron en el haber mínimo, a la vez que el haber medio de dichas prestaciones son 45% inferiores al del haber medio de las prestaciones contributivas sin moratoria.

Otro fenómeno que se produjo en el SIPA fue el “achatamiento” de la pirámide de haberes del sistema previsional, es decir, un aumento de la participación de los beneficiarios previsionales de menores ingresos con una reducción de la brecha entre ellos y los beneficiarios de mayores ingresos. En este aspecto fue clave, además de las moratorias previsionales, el otorgamiento discrecional de aumentos de haberes en el período 2002-2006 que se concentraron principalmente en el haber mínimo, mientras que los beneficiarios previsionales de mayores ingresos recibieron incrementos sustancialmente inferiores. En ese período, el haber mínimo se incrementó un 213.3%, mientras que los aumentos generales fueron sólo del 11%. Después, y especialmente a partir de 2009, cuando se comenzó a aplicar la ley de movilidad previsional establecida por la ley 26.417 (que estableció un mecanismo de indexación de haberes), los aumentos se dieron de forma homogénea a todos los beneficiarios previsionales. Sin embargo, el rezago con respecto a la evolución de los precios y los salarios en el período 2002-2006 que sufrieron los haberes de los beneficiarios previsionales con ingresos más altos, llevó a un aumento de la litigiosidad previsional, un factor que es importante en términos de este trabajo, ya que dio lugar a la Reparación Histórica para intentar subsanar este problema.

4. La ley 27.260: la creación de la Reparación Histórica y la PUAM

La ley 27.260 fue sancionada en mayo de 2016 y, en lo que respecta a los objetivos del trabajo, implicó dos cosas. En primer lugar, creó el llamado “Programa de Reparación Histórica”, con el objetivo de compensar a los beneficiarios previsionales que no habían tenido una correcta actualización de sus haberes. Por esta vía también se pretendía terminar con la litigiosidad previsional, ya que, para acceder a las prestaciones, los beneficiarios debían desistir de cualquier posible juicio a la ANSES, lo hubieran comenzado o no. La ley establecía los criterios de la “reparación” ofrecida a cada beneficiario previsional, que dependía de si el titular tenía sentencia firme, si estaba en juicio, pero sin sentencia firme, o bien no había iniciado juicio, estatus que se diferenciaban fundamentalmente por los montos ofrecidos como reconocimiento de la retroactividad. Si bien los juicios iniciados a la ANSES podían tener diferentes razones, las principales se relacionaban con los llamados fallos “Badaro” y “Elliff”. En líneas generales, en su momento estos fallos reconocieron el perjuicio monetario de esos beneficiarios previsionales por una menor actualización de los haberes (fallo Badaro) y de los salarios sobre los cuales se calcula el haber inicial (fallo Elliff), por el período anterior¹ a la sanción y aplicación de la Ley de Movilidad a partir de 2009. Sin embargo, no tuvo los resultados esperados en cuanto a litigiosidad, ya que se abrieron otras instancias de juicios previsionales (Balasini y Ruiz Malec, 2019).

Como se había mencionado, en segundo lugar, se creó la PUAM, destinada a los adultos mayores de 65 o más años que no tuvieran ningún beneficio previsional. En este punto no se establecieron distinciones por sexo, como sí existe en el régimen contributivo del SIPA, al igual que en las moratorias,² con una edad de retiro de 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Dicho beneficio fue establecido como el 80% del haber mínimo del SIPA, y sin derecho a pensión por fallecimiento del titular. Estas características de la PUAM evitan que un beneficiario acceda a un doble beneficio, a diferencia de las moratorias previsionales implementadas en 2005 y 2014. Justamente, la creación de la PUAM apuntaba, por un lado, a que no fuera necesario continuar con la realización de esas moratorias (Bertranou, Casalí y

¹ Los períodos que cubren los fallos son distintos; más detalles se puede ver en ANSES (2013).

² Las moratorias previsionales constaron de un plan de facilidades de pagos que permitió que los adultos mayores que tenían la edad de retiro pero que no habían cumplido con los años de aporte, pudieran acceder al beneficio previsional.

Cetrángolo, 2019) y, por el otro, a la ampliación de la cobertura horizontal con un costo fiscal menor al que ellas acarreaban.

De este modo, la ley establecía dos beneficios dirigidos a grupos de adultos mayores con características bien diferenciadas. Por un lado, la Reparación Histórica se dirigía a los beneficiarios previsionales que fueron perjudicados desde el punto de vista monetario por el “achataamiento” de la pirámide de beneficios en el período previo a la sanción de la ley 26.417 de movilidad previsional en 2008, y que habían iniciado juicios a la ANSES para una compensación. Por otro lado, la PUAM se dirigía a los adultos mayores sin ningún tipo de cobertura previsional, aunque en un principio se establecía que el beneficio podía ser compatible con el trabajo en relación de dependencia o por cuenta propia.

En este punto, se puede marcar una de las principales diferencias que se establecen entre los beneficiarios de la PUAM y los de las moratorias previsionales. En este último caso, los derechos previsionales son idénticos a los que tuvieron acceso aquellos que no recurrieron a moratorias, mientras que los beneficiarios de la PUAM reciben un tratamiento distinto a los jubilados que llegaron cumpliendo los requisitos de edad y años de servicios y aportes, lo que se presentó como la muestra de “una vida de trabajo” y “con aportes.” Las principales diferencias radican en la ampliación de la edad de retiro para las mujeres (que habían sido las principales beneficiarias de las moratorias), la fijación del haber en un 80% del haber mínimo del SIPA y el hecho de que no generen derecho a pensión, además de no ser compatibles con otro beneficio previsional, aunque al mismo tiempo no se requiere que accedan a un plan de facilidades de pagos para acceder al beneficio. Téngase en cuenta que, si bien el establecimiento de diferentes “calidades” de protección puede ser problemático si se lo observa desde un enfoque de derechos, en comparación con las moratorias ha recibido mayor aceptación de una parte de la opinión pública, criticadas precisamente porque “igualaron” derechos para poblaciones con historias y trayectorias diferentes. Además, la PUAM permite la extensión de la cobertura con un menor costo fiscal en comparación con las moratorias.

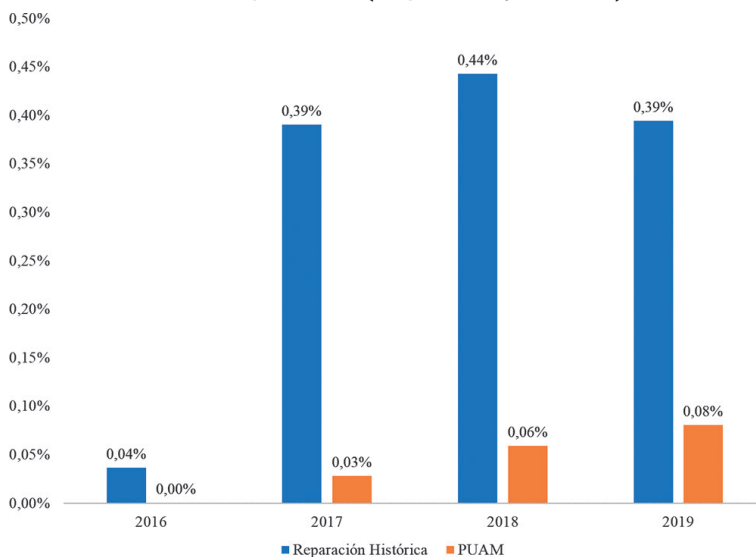
Sin embargo, posteriormente se produjeron cambios en los requisitos para acceder a la PUAM que hicieron más estricto su otorgamiento, por lo que su pretensión de universalidad fue perdiendo fuerza. A fines de 2018, la Ley 27.467 de Presupuesto estableció que la PUAM era incompatible con el trabajo en relación de dependencia o por cuenta propia, dejando de

lado lo que se había fijado inicialmente. Dicha ley también estableció que la ANSES dispondría criterios socioeconómicos para el otorgamiento de la prestación, que finalmente fueron determinados mediante la Resolución 17/2019 de la ANSES. De esta forma, la PUAM dejó de ser un beneficio universal para los adultos mayores y pasó a ser regida por un criterio de focalización. Este cambio en la lógica de la prestación está indudablemente inscripto en las restricciones fiscales que comenzaron a cobrar fuerza en 2018 y en la necesidad de alcanzar un equilibrio en el superávit fiscal primario en línea con el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero también resulta y se corresponde con un paradigma de rígido “contributivismo”, podría decirse, que sostiene la vía de la contribución como única legítima para el acceso a la protección, con la consecuente prescripción de menos beneficios, de menor alcance y con débiles contenidos de derechos (el conocido como “residualismo” de la protección o de las políticas).

Tanto la Reparación Histórica como la PUAM comenzaron a implementarse en la segunda mitad de 2016, por lo que recién en 2017 las estadísticas comienzan a reflejar su verdadero impacto cuantitativo. Si bien las erogaciones asociadas a la Reparación Histórica son sustancialmente mayores que las de la PUAM, hay que tener en cuenta que eso era esperable en la lógica de los programas, ya que mientras la primera tenía como objetivo una compensación inmediata a los beneficiarios previsionales con derecho a su percepción (las estimaciones iniciales llegaban a 2.3 millones³ de personas), la PUAM estaba dirigida a los adultos mayores que no recibían prestaciones previsionales, pero en un contexto donde la cobertura previsional era elevada y además estaba vigente la moratoria implementada en 2014. Por este motivo, en octubre de 2016 sólo había 734 beneficiarios de la PUAM, aunque a junio de 2019 ese número ya había llegado a 135.562, con una tendencia creciente que se refleja también en el aumento del gasto (de 0.03% del PIB en 2017 a 0.08% en 2019). En línea con ello, Grushka (2016) proyecta que en 2030 la cantidad de adultos mayores cubiertos por la PUAM llegaría a 1.9 millones; y en 2050, a 4.5 millones, representando en este último año una cobertura del 45% de los adultos mayores. Este fuerte incremento de la participación que tendría la PUAM en la cobertura se explica por la dificultad de que los trabajadores cuenten con la suficiente densidad de aportes que les permita retirarse con un beneficio contributivo.

3 <https://www.casarsada.gov.ar/36439-programa-nacional-de-reparacion-historica>

Gráfico 1: Evolución del gasto público en la Reparación Histórica y la PUAM (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020) e INDEC.

5. La “Reforma” previsional de 2017

En diciembre de 2017, se sancionó la Ley 27.426 que reformó algunos aspectos del SIPA. El principal de ellos fue la modificación en la fórmula de movilidad previsional que se había instituido en 2008 con la Ley 26.417. En particular, la nueva fórmula estableció que los haberes previsionales se actualizarían, desde 2018, de forma trimestral a partir de la evolución del índice de precios al consumidor (IPC) y de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE).

El objetivo expuesto por las autoridades con este cambio era el de proteger los haberes contra la inflación, aunque lo cierto es que se convertiría en un mecanismo de reducción de las erogaciones previsionales, al dividir los aumentos en cuatro cuotas durante el año, en lugar de dos, como en la fórmula anterior. Para mayor claridad, sirve el ejemplo del primer semestre de 2018: con el mecanismo de actualización que comenzó a regir ese año, se dieron aumentos en marzo y en junio del 5.71% y 5.69%, respectivamente, mientras que con la fórmula anterior se habría dado un 14.41% de aumento en marzo.

También la ley estableció que el haber mínimo no sería inferior al 82% del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), pero sólo para los beneficiarios previsionales que hubieran obtenido la prestación sin recurrir a moratorias previsionales. De esta forma, esta garantía creó diferentes “derechos” para los beneficiarios previsionales (Beccaria *et al.*, 2018), con distintas calidades de protección, según hubiera sido la vía de acceso a la prestación previsional.

Finalmente, y para compensar a los beneficiarios previsionales por el cambio en la fórmula de movilidad y la menor actualización en marzo, el Gobierno decidió otorgar un subsidio extraordinario a beneficiarios de prestaciones previsionales inferiores a US\$ 10,000 (Decreto 1058/2017). Una particularidad del subsidio fue que mientras para los beneficiarios del SIPA del régimen general el monto fue de US\$ 750, para los beneficiarios que accedieron a través de moratorias previsionales, los titulares de PUAM o de pensiones no contributivas SIPA, fue de US\$ 375; es decir, la mitad. Nuevamente, en esta decisión del Poder Ejecutivo se observó la mayor segmentación del sistema previsional, con contenidos redistributivos de carácter regresivo.

6. Análisis de la evolución de los haberes

6.1. Movilidad previsional

Recuérdese: en 2008 se sancionó la Ley 26.417 que estableció que a partir de 2009 la movilidad de los haberes previsionales (y de los salarios sobre los cuales se calcula el haber al momento del retiro del trabajador) se regiría por una fórmula que combinaba los recursos tributarios de la ANSES con un índice salarial. Como se comentó previamente, dicha fórmula se modificó desde 2018 a partir de la Ley 27.426, pero aun así los jubilados y pensionados seguían contando con una garantía de movilidad de los haberes; por cierto, ello no implica que no se vieran afectados por la inestabilidad macroeconómica del país⁴.

La nueva fórmula de movilidad y las condiciones macroeconómicas de la Argentina, entonces, dieron lugar a una situación en la cual la movilidad presentaba un rezago de seis meses, lo que implica que, ante una aceleración de la inflación, se estuvieran cobrando haberes

⁴ Corresponde decir que en diciembre de 2019 se sancionó la ley 27.541 (llamada “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública”), que suspendió por seis meses la fórmula de movilidad vigente (posteriormente, la suspensión se amplió a 12 meses por el Decreto 542/2020), reemplazándola por aumentos discretivos dispuestos por el Poder Ejecutivo. Asimismo, la ley establece que luego de ese período regiría una nueva fórmula de movilidad previsional.

“viejos” con precios “nuevos”, lo que por su condición afecta particularmente a los adultos mayores. Si bien en un contexto de baja inflación eso no sería problemático, la realidad es que la implementación de la nueva fórmula de movilidad coincidió con un incremento de la inflación en una escala que no había sido prevista por las autoridades y las consultoras económicas. Por ejemplo, el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) que lleva adelante el Banco Central de la República Argentina (BCRA) arrojó, en diciembre de 2017, una inflación esperada promedio del 17% para 2018, año en el que la inflación cerró finalmente en 47.6%.

Entonces, en 2018 confluyeron todas las condiciones negativas para que los haberes de los beneficiarios del SIPA se vieran fuertemente afectados en términos reales. Compárese aquella inflación con la movilidad del año, que fue del 28.47%, lo que implicó que los haberes se redujeran, en términos reales, un 13.0%. Si bien esa tendencia se morigeró durante 2019, ya que por las características de la fórmula de movilidad la mayor inflación del segundo semestre de 2018 impactó en las actualizaciones de los haberes de marzo y junio 2019, las prestaciones volvieron a caer en términos reales, aunque en menor medida. Durante 2019 la movilidad total fue del 51.10%, mientras que la inflación alcanzó el 53.8%.

Cuadro 1
Aplicación de la fórmula de movilidad, ley 27.426

Período	2018	2019
Marzo	5.71%	11.83%
Junio	5.69%	10.74%
Septiembre	6.68%	12.22%
Diciembre	7.78%	8.74%
Acumulado	28.47%	51.10%

Fuente: Elaboración propia

6.2. Evolución del haber medio y del haber mínimo

Para analizar la evolución del nivel de prestaciones del SIPA, cobra relevancia el haber medio que reciben los beneficiarios previsionales, por un lado, y el haber mínimo garantizado por ley, por el otro. La evolución en términos reales del haber medio y del haber mínimo para el período 2016-2019⁵ se explica en parte por una mayor inflación acumulada con respecto al aumento calculado por las fórmulas de movilidad.

⁵ La última información disponible en ANSES sobre haberes para 2019 corresponde a junio.

Gráfico 2: Evolución del haber mínimo y medio del SIPA en términos reales (diciembre 2015=100)



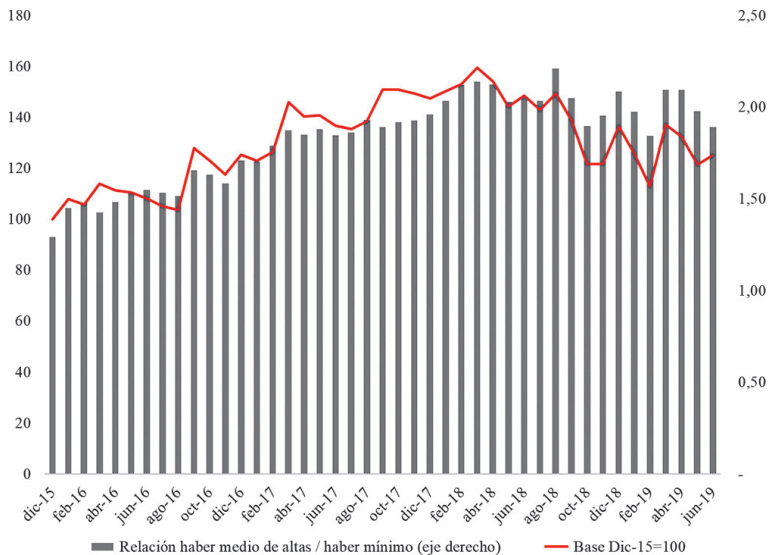
Nota: para deflactor la serie de haberes, se utiliza un índice de precios que combina el IPCBA de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el IPC-GBA y el IPC-Nacional elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020), DGEyC e INDEC.

Sin embargo, el análisis de la evolución del haber medio y del mínimo en términos reales deja algunas interrogantes, ya que su evolución era similar en la primera parte de 2016, pero desde fines de dicho año empiezan a tener un comportamiento disímil. Puede verse que comparten una característica común: la caída de su poder adquisitivo, ya que en el período comprendido entre diciembre 2015 y junio de 2019 el haber medio se redujo en un 4.0%, y el haber mínimo cayó un 14.6%; pero hay una clara diferencia justamente en las magnitudes de la caída.

En particular, si bien la incidencia de la fórmula de movilidad es la misma tanto en el haber medio como en el haber mínimo, existen otros factores que explican esta diferencia en la evolución, relacionados con la población beneficiaria del SIPA. Una primera explicación tiene que ver con el hecho de que el haber medio no sólo se relaciona con el stock de jubilados y pensionados del sistema previsional, sino también con los nuevos beneficios que se suman mensualmente, cuyos haberes no son iguales a la media.

El gráfico siguiente permite observar la evolución del haber medio de las altas de nuevas jubilaciones del SIPA en términos reales, y su relación con el haber mínimo en el período analizado. El análisis es claro: el haber medio de un jubilado que obtuvo su beneficio previsional en junio de 2019 estuvo un 25.1% por encima en términos reales con respecto al que lo obtuvo en diciembre de 2015, y la relación entre el haber medio de las altas con respecto al haber mínimo fue de 1.89 en junio de 2019, mientras que en diciembre de 2015 la relación había sido de 1.29. Éste puede haber sido un factor de una menor caída del haber medio en términos reales respecto del haber mínimo.

Gráfico 3: Evolución del haber medio real de las altas de jubilaciones del SIPA y relación con el haber mínimo (diciembre 2015=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020), DGEyC e INDEC.

Ahora bien, una pregunta interesante es por qué se produce este fenómeno. Existen dos factores principales que pueden explicarlo y que están asociados a un efecto composición. Por un lado, está la incidencia de la fórmula de ajuste sobre el cálculo del haber al momento del retiro del trabajador, ya que debido a que las jubilaciones se calculan sobre la base del salario promedio actualizado de los últimos 120 meses aportados al sistema, la utilización de la fórmula de movilidad previsional para el período 2009-2017 para dicho fin benefició a los

jubilados con aportes en esa etapa con respecto a los aportados en el período previo⁶. Por otro lado, se encuentra la reducción de la cantidad de beneficiarios que accedieron a la prestación vía la moratoria previsional de 2014 (con prestaciones concentradas en el haber mínimo), ya que por su período de vigencia y por los años pasibles de ser declarados en la misma, el impacto de la medida fue reduciéndose en el tiempo. Esto se observa en la evolución de las altas de jubilación por moratoria, que habían sido 684,886 en 2015, mientras que en 2018 fueron 215,992.

Hay otra explicación relacionada con el stock de jubilados para entender la menor caída del haber medio respecto del mínimo: la Reparación Histórica. En efecto, como se comentó anteriormente, el objetivo de la Reparación Histórica era el reajuste de los haberes y la cancelación de las deudas previsionales con los beneficiarios que cumplieran con los requisitos indicados en la ley 27.260.

No hay información oficial que discrimine los rangos de los haberes de los beneficiarios del SIPA que fueron beneficiados por la Reparación Histórica, pero por las características de la población afectada y los fallos mencionados, se puede asumir que la mayoría tendría ingresos por encima de la media. Esto se corrobora cuando se observa que la política de incremento de los haberes mínimos y las moratorias beneficiaron a los hogares con adultos de menores ingresos, en desmedro de aquellos que se encontraban en los deciles más elevados (Calabria y Rottenschweiler, 2015; Minoldo, 2015). De hecho, un histórico reclamo de un grupo de jubilados (y que dio origen a fallos judiciales) apuntaba al modo en que se habían dispuesto los aumentos, concentrados en los haberes mínimos, mientras que los restantes haberes recibieron menores actualizaciones; origen, como ya se mencionó, de lo que se dio en llamar “achataamiento” de la pirámide de ingresos.

En consecuencia, queda claro que otra explicación de una pérdida en términos reales del 4.0% del haber medio, contra el 14.6% del haber mínimo fue la Reparación Histórica. Con un poco más de detalle, y de acuerdo con datos de la ANSES,⁷ el programa llegó a 1,353,000

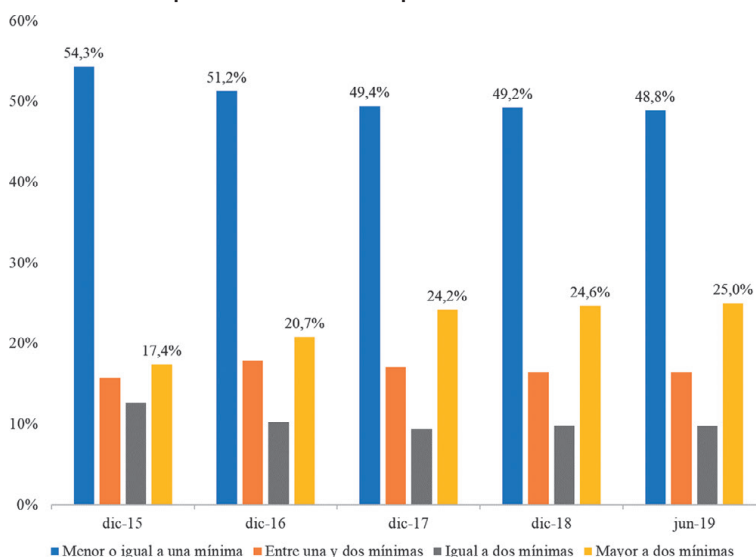
6 De hecho, la menor actualización del haber inicial para el período anterior al comienzo de aplicación de la “Ley de movilidad” implicó una fuerte litigiosidad, siendo el llamado “fallo Elliff” el que sentó jurisprudencia al respecto. La Reparación Histórica también se dirigió al grupo de beneficiarios previsionales afectados por este fenómeno.

7 Resolución 176/2019 de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

beneficiarios previsionales, con un aumento promedio del 38%, lo que permitió a esos adultos mayores tener incrementos en línea con la inflación.

La cantidad de beneficiarios previsionales que se ubican en los extremos de la distribución de los haberes muestra el efecto de la Reparación Histórica, entre otros factores. En diciembre de 2015 había 2,982,735 beneficiarios previsionales con una prestación equivalente al haber mínimo (54.3% del total), mientras que los que tenían una prestación superior a dos mínimas eran 954,828 (17.4% del total). Hacia junio de 2019, la cantidad de beneficiarios con el haber mínimo había caído a 2,799,952 (48.8% del total), mientras que los que tenían un haber superior a las dos mínimas habían incrementado su número a 1,432,219 (25.0% del total), produciendo un aumento de la polarización entre los titulares de prestaciones contributivas del SIPA.

Gráfico 4: Titulares únicos con al menos una jubilación o pensión contributiva por tramos de haber



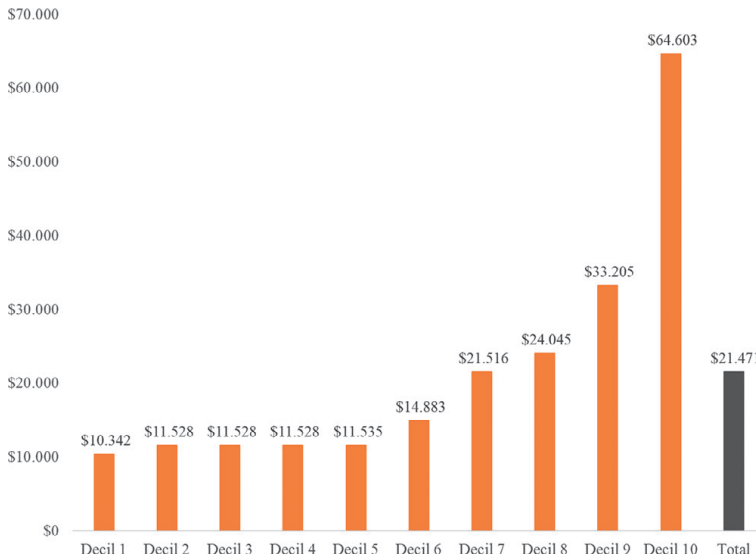
Fuente: ANSES (2020).

6.3. Desigualdad de los haberes

Para complementar la información de la sección previa, se puede analizar la evolución de los haberes por decil de ingreso previsional como una buena fuente para analizar la desigualdad de

los mismos. Se puede asumir, sin riesgo a equivocarse, que los beneficiarios de la Reparación Histórica se encuentran en los deciles de haberes más altos, mientras que los beneficiarios de la moratoria/PUAM se encuentran en los deciles más bajos⁸. Si tenemos en cuenta que el 48.8% de los beneficiarios del SIPA que tienen al menos un beneficio contributivo se concentra en junio de 2019 en el haber mínimo (US\$ 11,528.44), entonces los primeros cinco deciles contienen a los titulares que sólo tienen dichas prestaciones. Los deciles 6 a 10 están representados por beneficiarios con haberes por encima de la mínima, aunque la principal diferencia en términos de haberes está en los deciles 9 y 10. En efecto, el haber medio del decil 9 llega a US\$ 33,205.28 y el del decil 10 a US\$64,602.89, claramente por encima del haber medio por beneficiario, que es de US\$ 21,471.38 en junio de 2019. Al no contar con datos sobre el haber medio de los beneficiarios de la Reparación Histórica, se puede suponer que un gran porcentaje de ellos estaría en los deciles 9 y 10 de la distribución de haberes.

Gráfico 5: Haber medio de beneficiarios del SIPA con al menos una jubilación o pensión contributiva por decil de haberes (en pesos corrientes)

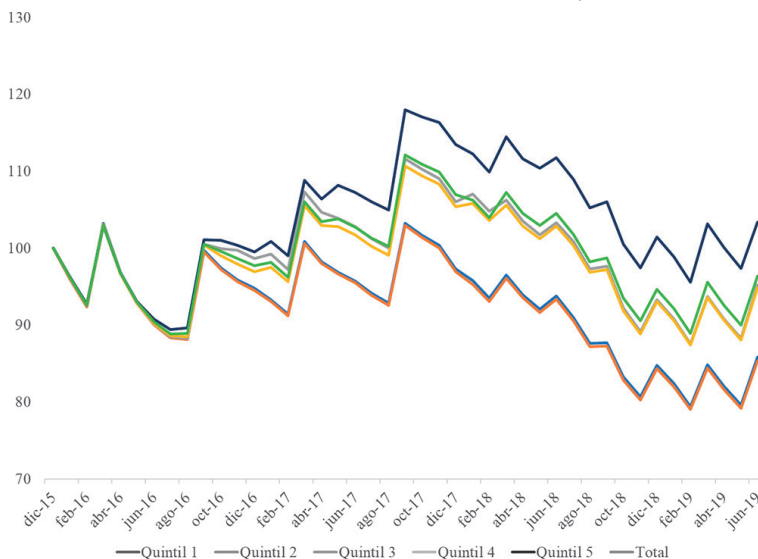


Fuente: ANSES (2020).

⁸ Los datos presentados por la ANSES sólo consideran a los beneficiarios del SIPA con al menos un beneficio contributivo, por lo que los titulares de la PUAM no se encuentran comprendidos en la estadística, a diferencia de los que accedieron a un beneficio mediante la moratoria, que sí se consideran beneficios contributivos.

El siguiente gráfico muestra la evolución del haber medio de los beneficiarios del SIPA por quintil de haberes en términos reales. Para esto, se convierte la distribución por deciles en quintiles, debido a la similitud que existen en los primeros deciles y a la gran diferencia que presentan los deciles 9 y 10, cuyos haberes se concentrarían en el quintil 5, como se muestra a continuación.

Gráfico 6: Haber medio real de beneficiarios del SIPA con al menos una jubilación o pensión contributiva por quintil de haberes (diciembre 2015=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020), DGEyC e INDEC.

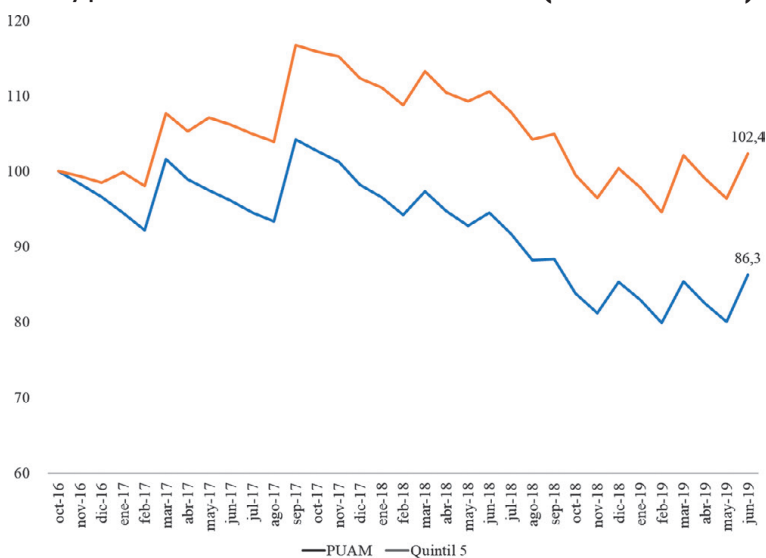
El gráfico 6 permite ver que hasta fines de 2016 la evolución de los haberes por quintil fue similar, lo que es consistente con una evolución determinada por la aplicación de una misma fórmula de movilidad. Sin embargo, a partir de ese momento empiezan a mostrarse diferencias en la evolución de los haberes por quintil, de modo que solamente el quintil 5 refleja mejoras en términos reales y por encima de la media del sistema. En efecto, el haber medio del quintil 5 cuenta con una mejora del 3.4% en términos reales en el período comprendido entre diciembre de 2015 y junio de 2019, mientras que el haber medio por beneficiario tuvo una pérdida del 3.6%. Los restantes quintiles registran pérdida con respecto a la inflación, siendo

ésta especialmente fuerte en los quintiles 1 y 2 (en los que se encuentran los titulares con beneficios equivalentes a la mínima), de alrededor del 14.2% y 14.6%, respectivamente.

La información de este gráfico muestra otra cara de lo que se viene diciendo respecto de la incidencia de la Reparación Histórica en el diferente comportamiento del haber medio del quintil 5 de los beneficiarios del SIPA con respecto a los restantes quintiles y al haber medio total, en beneficio de los jubilados y pensionados de mayores ingresos. En cambio, los que se encuentran en el haber mínimo sólo recibieron aumentos en línea con la movilidad previsional, que registró una pérdida con respecto a la inflación a partir de 2018. Este señalamiento no involucra un juicio sobre los fundamentos legales o socioeconómicos de la Reparación Histórica; el propósito es subrayar el modo en el que se convirtió en una vía de aumento de las desigualdades entre los beneficiarios de mayores haberes, respecto de los que cobran haberes mínimos o beneficios no contributivos, como la PUAM y PNC que se encuentran con valores similares o por debajo del haber mínimo.

Finalmente, en el gráfico 7 se compara la evolución de la PUAM en términos reales con respecto al haber medio del quintil 5 de beneficiarios del SIPA (en el que se supone que se encuentran concentradas las prestaciones que fueron beneficiadas por la Reparación Histórica) para el período octubre 2016-junio 2019 (el primero corresponde al momento en el que se producen las primeras altas de PUAM). Los resultados refuerzan los argumentos ya expuestos, ya que mientras la prestación en términos reales de la PUAM cayó un 13.7%, el haber medio del quintil 5 se incrementó un 2.4%. Es decir, si bien la PUAM es un instrumento que ha permitido (y permitirá) mantener la cobertura previsional del SIPA, el nivel de su prestación se ha distanciado con respecto al haber medio de los beneficiarios de mayores ingresos.

Gráfico 7: Evolución del haber medio del quintil 5 de beneficiarios del SIPA y prestación de la PUAM en términos reales (octubre 2016=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2020), DGEyC e INDEC.

Nuevamente, se observa cómo dos programas que nacieron con una misma norma, la ley 27.260, tuvieron dos trayectorias y dos públicos completamente distintos, que tendieron a incrementar el nivel de fragmentación y de polarización del sistema de seguridad social. Los resultados del análisis de esta sección sobre la base de datos de registro se encuentran en línea con una mayor desigualdad en el sistema previsional. De forma adicional, la Reparación Histórica implicó un aumento de las erogaciones en un contexto en el que la Argentina enfrentaba problemas fiscales, afectando la sustentabilidad de la ANSES (Balasini y Ruiz Malec, 2019). En 2019, las erogaciones asociadas a la Reparación Histórica alcanzaron el 0.4% del PIB.

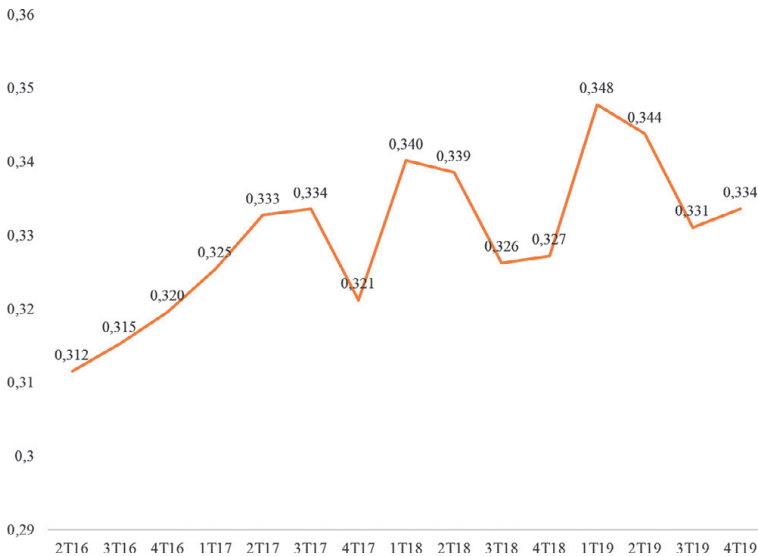
6.4. Gini del ingreso previsional

Por último, se puede analizar lo que ha sucedido con la desigualdad de los haberes de los adultos mayores con la utilización del coeficiente de Gini. En efecto, dicho coeficiente es el indicador de desigualdad del ingreso más utilizado para evaluar su evolución y los impactos distributivos de las políticas públicas.

Para estimar el coeficiente de Gini se utilizan los microdatos trimestrales provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC para el período 2016-2019, donde se pueden identificar a los beneficiarios previsionales, pero no al régimen al cual pertenecen. Si bien eso puede representar un problema, hay que considerar que el SIPA es el régimen con el mayor nivel de cobertura del país, por lo que se puede asumir que los microdatos son representativos de lo que sucede con dicho sistema.

La evolución del coeficiente de Gini del ingreso previsional de los adultos mayores muestra una tendencia hacia el incremento de la desigualdad. Dicho indicador registraba un valor de 0.312 en el segundo trimestre de 2016 (período previo a la implementación de la Reparación Histórica) y desde ese momento presenta una tendencia creciente, hasta llegar a un valor de 0.334 en el cuarto trimestre de 2019, lo que implica una mayor desigualdad de los ingresos previsionales. Estos resultados son consistentes con los mostrados previamente a partir de datos de registro donde se presentaba un aumento de la brecha entre el quintil 5 y el quintil 1 de los haberes previsionales.

Gráfico 8: Evolución del coeficiente de Gini del ingreso previsional



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH del INDEC.

7. Conclusiones

En este trabajo se analizó la evolución de dos programas creados en el mismo año (2016) y por la misma ley (27.260), ambos destinados a los adultos mayores: la Reparación Histórica y la PUAM. Estos dos programas tuvieron características bien diferenciadas en cuanto a sus destinatarios, ya que por un lado la Reparación Histórica se dirigió hacia los beneficiarios del SIPA con mayores ingresos, mientras que la PUAM fue hacia los adultos mayores sin cobertura previsional, es decir, los dos extremos de la distribución del segmento de los adultos mayores. Además, esto marca cómo durante la presidencia de Mauricio Macri las políticas previsionales se distanciaron de las moratorias otorgadas en la gestión anterior, como un intento de construcción de un sistema de seguridad social diferente. En este período también se produjo un cambio en la fórmula de movilidad previsional, aunque en este caso sus efectos fueron homogéneos entre todos los beneficiarios previsionales.

La principal conclusión del trabajo está asociada al aumento de la desigualdad dentro del SIPA. Esto se explica porque, si bien los aumentos otorgados por la ley de movilidad fueron iguales para todos los beneficiarios, los que recibieron una recomposición de haberes vía la Reparación Histórica pudieron sostener (y aumentar) sus ingresos en términos reales, lo que no sucedió con el resto de los beneficiarios del SIPA y, en especial, los beneficiarios de la PUAM. Ésta es la principal causa de que los beneficiarios del SIPA del quintil 5 hayan tenido una mejora del 3.6% en términos reales durante el período comprendido entre diciembre 2015 y junio 2019, mientras que la PUAM perdió un 13.7% desde su creación hasta junio 2019.

La Reparación Histórica, que en 2019 alcanzó un 0.4% del PIB, implicó entonces lo contrario que se había observado en el período anterior a la sanción de la ley de movilidad de la ley 26.417 en 2008: un aumento de la desigualdad en la pirámide de beneficiarios del SIPA. Esto también explica que el haber medio del SIPA haya caído sustancialmente menos que el haber mínimo durante el período 2015-2019.

Unas últimas reflexiones: en un país como la Argentina, que ha enfrentado (y seguirá enfrentando en el corto y mediano plazo) restricciones fiscales, hay que ser cautos con el destino de los recursos públicos de acuerdo con los objetivos de política que se planteen. El programa de Reparación Histórica, si bien tuvo sus fundamentos de orden jurídico y social,

también implicó el destino de recursos hacia el segmento de los adultos mayores de mayores ingresos, aumentando la desigualdad, por un lado, y generando mayores presiones fiscales, por el otro. De hecho, debido a las restricciones fiscales que cobraron mayor fuerza a partir de la segunda mitad del año 2018, se endurecieron las condiciones de acceso a la PUAM, prestación dirigida al segmento más vulnerable de los adultos mayores.

Esta discusión también cobra relevancia en el marco de la ley 27.541, sancionada a fines de 2019 y que suspende la movilidad jubilatoria, reemplazándola por aumentos discrecionales del Poder Ejecutivo. Estos aumentos intentarán “achatar” la pirámide jubilatoria, beneficiando a los pasivos de menores ingresos que, como se vio en el trabajo, fueron los más perjudicados en el período 2016-2019. El análisis de las políticas que se implemente a partir de 2020 será el objetivo de futuros trabajos.

Fecha de recepción: 10 de julio de 2020

Fecha de aceptación: 30 de septiembre de 2020

Manejado por ABCE/SEBOL/IISEC

Referencias

1. ANSES (2013). *Inclusión versus privilegios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ANSES.
2. ----- (2020). *Datos abiertos*. Disponible en: <https://www.anses.gov.ar/institucional/datos-abiertos> (fecha: 1/06/2020)
3. Arza, C. (2008). Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options. *Journal of Latin American Studies*, 40(1), 1-28.
4. Balasini, J. y Ruiz Malec, M. (2019). *El rompecabezas de la seguridad social: una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio*. José C. Paz: Edunpaz.
5. Beccaria, A. (2019). La dimensión nacional de la protección de adultos mayores y niños y niñas y adolescentes. En C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones (III): la seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2015* (pp. 85-127). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
6. Beccaria, A. y Danani, C. (2014). El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013). En C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 67-128). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
7. Beccaria, A.; Danani, C. y Rottenschweiler, S. (2018). Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017 (¿y después?). En E. Grassi y S. Hintze, *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros.
8. Bertranou, F.; Casalí, P. y Cetrángolo, O. (2019). *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino* (Informes Técnicos OIT Cono Sur 9). Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
9. Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
10. Bramajo, O. (2019). Mortalidad diferencial de los adultos mayores en Argentina (2015-2016). El rol del ingreso previsional y otros factores. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Luján.

11. Calabria, A. y Gaiada, J. (2019). Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a diez años de su creación: cobertura, distribución y tasa de sustitución [ponencia]. LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Bahía Blanca, Argentina.
12. Calabria, A.; Calero, A.; D'Elia, V.; Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2012). Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (74), 285-311.
13. Calabria, A.; Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2014). Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina [ponencia]. XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Argentina.
14. Calabria, A. y Rottenschweiler, S. (2015). Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: cobertura y financiamiento [ponencia]. 48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
15. Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera* (Serie Macroeconomía del Desarrollo 208). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
16. Gasparini, L.; Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2012). *Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
17. Grushka, C. (2016). *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
18. Minoldo, S. (2015). La previsión social contributiva como un paradigma en crisis: reflexiones desde el caso argentino. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 9 (1), 63-79.