



La Seguridad Social en Argentina: dilemas para los tiempos que corren

JORGE TIRENNI (UBA/FLACSO)
26 DE JULIO DE 2016

La política para adultos mayores: nuevos programas, nuevos interrogantes

En las últimas semanas el gobierno del Presidente Mauricio Macri ha propuesto una serie de políticas orientadas a los adultos mayores: la Pensión Universal (de aquí en adelante PU) y el Programa de Reparación Histórica para los jubilados (de aquí en adelante PRH).

La primera iniciativa consta de una prestación dineraria que representa el 80% de la Jubilación mínima, para personas mayores de 65 años que no posean ningún tipo de ingresos, lo que significa una inversión en el primer año de aplicación de \$3.011 millones,

previsto por los gastos corrientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (de aquí en adelante ANSES).

La segunda, se orienta a un plan voluntario que permitirá el reajuste del haber jubilatorio conforme nuevos parámetros que incrementan el haber inicial y por lo tanto, los aumentos posteriores. Este programa a diferencia de otros, debe homologarse en sede judicial con acuerdo del jubilado y ANSES. Según el Director Ejecutivo de ANSES Emilio Basabilbaso se prevé una resolución de 100.000 por mes, llegando a 2,4 millones de jubilados beneficiados con la medida en dos años. El financiamiento de dicho programa se obtendrá: una parte a partir del blanqueo de capitales, y por otra, con las ganancias de un año del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (de aquí en adelante FGS).

Si realizamos una evaluación temprana de estos proyectos, lo positivo de la situación es seguir colocando en la agenda pública, la protección a los adultos mayores. En los últimos años se han trazado una serie de políticas muy activas para el sector, tales como el Plan de Inclusión Previsional del año 2006 y de 2014. Estos duplicaron las prestaciones pasivas llegando hoy a 6.668.783 jubilados y pensionados, siendo 3.444.431 producto de las moratorias mencionadas. Sin embargo, el último plan mencionado vence en septiembre de este año y habrá que ver si tendrá una prórroga o no.

En este marco se lanza la PU, en parte, con muchas similitudes con las Pensiones No Contributivas. De cualquier manera, este tipo de inclusión debe estar acompañada con cambios más profundos como, por ejemplo, la disminución de la informalidad, ya que si crece sustancialmente la población desempleada o en condiciones de precariedad laboral, los ingresos de las futuras jubilaciones tenderán a concentrarse en los niveles mínimos.

En relación al PRH, esta es una prestación más compleja de analizar ya que lo recaudado por parte del Estado a través del blanqueo de capitales y las ganancias de un año del FGS, financiarán los nuevos ingresos de los jubilados que otorgaría el programa, entre un 40% y 45% superiores a los actuales.

El problema que se plantea aquí es que si los recursos previstos (blanqueo y ganancia del FGS) no alcanzaran la suma necesaria para el financiamiento del PRH, ¿qué opciones se utilizarán de la cartera del mismo?, ¿esto disminuiría el fondo de reserva? Este

interrogante se plantea como factible si vemos que el FGS en el periodo noviembre de 2015/ abril de 2016, se incrementó en \$ 84.000 millones pero el 63,3% de ese monto, es endeudamiento de ANSES con el Estado Nacional. Por lo tanto, se plantea como interrogante si se utilizarán las acciones de las sociedades anónimas, los fondos comunes de inversión, o inclusive, plazos fijos del FGS para financiar el programa.

Esto podría generar inconvenientes importantes al futuro de la protección social en nuestro país ante un posible desfinanciamiento del fondo de garantía que cumple la función de reserva ante cualquier inconveniente de los gastos corrientes de ANSES.

En suma, los anuncios planteados en relación a la política de previsión social del gobierno de Cambiemos, agregan más interrogantes que certezas, no solo en el financiamiento de los nuevos programas sino también en los ingresos de las futuras prestaciones.

Los jóvenes y niños en condiciones de vulnerabilidad social

El análisis de la Seguridad Social Nacional no sólo involucra a las prestaciones de los adultos mayores sino también a otro grupo etario muy importante y que requiere seguir profundizando el camino de su inclusión: el de los jóvenes excluidos del sistema educativo y del mercado laboral, en que va desde los 18 hasta los 24 años. Para este sector en el año 2014 se lanzó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (de aquí en adelante Progresar) y que consiste en una prestación no contributiva destinada a brindar apoyo económico a los jóvenes entre los 18 y los 24 años (inclusive) que deseen completar sus estudios.

Una parte importante de estos jóvenes están involucrados en situaciones muy complejas como el hacinamiento, pobreza, indigencia, desempleo e informalidad laboral, las que a su vez van relacionadas con deserción temprana al sistema educativo y falta de acceso adecuado a la salud. El Progresar, si bien ha incorporado a la Seguridad Social a 706.670 jóvenes, todavía dista mucho de llegar a los 1,6 millones que proyecta UNESCO. Más allá que todavía, faltan incorporar más jóvenes al proyecto, es importante mayor acompañamiento, con el propósito de una real inclusión social. Los sistemas de tutorías son un ejemplo interesante de contención en todo el proceso del programa, donde las uni-

versidades podrían cumplir un rol muy importante con la iniciativa.¹

Otro sector incluido es el de los niños, niñas y adolescentes a través de la Asignación Universal (AUH), quién puede definirse como “uno de los pilares y referentes significativos en materia de Seguridad Social en la Argentina, contribuyendo al reconocimiento y la ampliación de ciertos derechos sociales, especialmente en hogares en condiciones de pobreza extrema”.² En este caso hay varios estudios al respecto de los resultados positivos de dicha prestación en la calidad alimentaria, en los ingresos familiares, como así también, en la disminución de la desigualdad, la pobreza, indigencia de los titulares del derecho.³

Más allá de los efectos positivos de la AUH y el Plan Progresar, lo relevante aquí es que se han institucionalizado como integrantes de la Seguridad Social lo que implica un reconocimiento de derecho.

La tensión entre la situación socioeconómica y la Seguridad Social

Lo expuesto en los apartados anteriores, dan cuenta del deterioro de un “piso” de inclusión social en la Seguridad Social, el cual puede erosionarse aún más, ante el agravamiento de la crisis social.

La reducción del consumo interno y la recesión económica, sumado a la espiralización inflacionaria (según el actual Ministro de Hacienda se encuentra a 42% interanual) impacta de manera muy negativa en las prestaciones.

Es decir, que el sistema de Seguridad Social en nuestro país no pareciera ser perjudicado por problemas internos (ineficiencia burocrática, falta de capacidad de atender demandas, etc.) sino por problemas “externos” como la insuficiencia de los ingresos de las prestaciones ante aumento del costo de vida y a la disminución de la recaudación.

1 Según Daniel Arroyo, son necesarios alrededor de 20.000 tutores para realizar las tareas de acompañamiento a los jóvenes. Arroyo, D. (2009). *Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía.

2 Ambort, M. Condicionales educativas de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Accesibilidad y garantía de derechos. (2009-2015). Recuperado de http://politicaspUBLICAS.flasco.org.ar/files/produccion_academica/1466015102_documento-g-lunes-30-5.pdf (Consultado el 1 de julio).

3 Mazzola, R. (2015). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: CEDEP-Prometeo.

Una agudización de la crisis económica profundizada por la recesión, el aumento del desempleo y la informalidad laboral, impacta directamente en los aportes y contribuciones de la Seguridad Social. También, por el lado de los impuestos (IVA, cheque, ganancias) que ya que financian aproximadamente el 40% de los gastos corrientes de ANSES. Además, en el caso del PRH esta situación se podría agravar aún más, si se produce un desfinanciamiento del FGS.

Por otro lado, debido a que los indicadores de actualización de muchas de las prestaciones se basan en la recaudación fiscal y en los aumentos salariales; si la primera se reduce y la inflación sube por encima de las paritarias, es probable que las prestaciones sigan perdiendo poder de compra real.

Asimismo, el contexto internacional actual no parece favorable para que las exportaciones sean la vanguardia del crecimiento económico y que esto incremente en los recursos fiscales del Estado Nacional. Tampoco, en el corto y mediano plazo, se observa una “lluvia” de inversiones que origine un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

Esto implica que la sustentabilidad económica y la distribución son aspectos centrales que posibilitan revertir progresivamente los cuadros de pobreza, indigencia y desigualdad. Es por ello que la Seguridad Social no podría ser evaluada de modo positivo si tiene una tensión con los canales de inclusión social.

Es necesario modificar el actual modelo económico, fortalecer el empleo formal y recuperar el crecimiento económico, para que las prestaciones sociales no reduzcan ingresos y cobertura.

En consecuencia se produce una tensión estructural entre los beneficios de la Seguridad Social y los perjuicios de la actual acumulación de capital, que tiende al cortoplacismo, la reducción salarial y precarización de la mano de obra.

Nuestro país ha conseguido una ampliación de la cobertura social, principalmente en dos franjas etarias sumamente vulnerables: los niños, niñas y adolescentes, y los adultos mayores. Sin embargo, esta situación puede modificarse si no se logran cambiar las tendencias estructurales de restricción del modelo económico.