

Informe sistema previsional

1 de marzo de 2023

Informe elaborado por Nuria Mendizabal

- Este informe **presenta un primer apartado donde se detallan las diversas políticas del gobierno del Frente de Todos en materia previsional, considerando el contexto en que fueron desplegadas.**
- Los últimos años estuvieron atravesados por **la crisis económica, social y de deuda externa provocados heredada de la gestión de Cambiemos**, que se vieron profundizados en el marco de la pandemia del Covid- 19. Bajo este escenario, la actual gestión **Frente de Todos** generó políticas eficaces para paliar los efectos de la pandemia e impulsar la recuperación de la económica y del empleo. Sin embargo, no logró traducir esto en una mejoría significativa en los ingresos reales de la mayoría de la población, agravando la **regresividad de la distribución del ingreso**.
- En el año 2022, la escalada de precios de los commodities (alimentos y energía) en el marco de la guerra en Ucrania **profundizó el proceso inflacionario preexistente a nivel local**. En efecto, los aumentos salariales (incluso en los sectores con paritarias periódicas) y las actualizaciones de los haberes vía movilidad previsional continúan rezagados detrás de la remarcación de precios impulsada por los grupos concentrados como forma de expandir su rentabilidad.
- **Hoy la disputa por la direccionalidad de las políticas sociales (y previsionales) recobra especial centralidad**. No sólo está en juego la recomposición real de los haberes jubilatorios y la mejora de la equidad del sistema, sino también la necesidad de generar mecanismos de inclusión previsional en el marco de un mercado de trabajo formal deteriorado. La garantía de estos derechos chocha con los límites fiscales que impone el “Programa de Facilidades Extendidas” firmada con el FMI, lo que más temprano que tarde impondrá la necesidad de revisión de dicho acuerdo.
- Las visiones contrapuestas en torno a lo previsional quedaron evidenciadas en el marco de la discusión legislativa por el proyecto de Ley de **“Plan de Pago de Deuda Previsional”**, que logró ser finalmente aprobado a pesar del bloqueo de la oposición.

- En un **segundo apartado**, se analiza la **evolución de los principales indicadores previsionales de nuestro país** con el fin de identificar los cambios de tendencia entre los ciclos kirchneristas, el gobierno de Cambiemos y la gestión actual del Frente de Todos.
- **La definición de los principios estructurantes del sistema previsional está estrechamente vinculado al modo en que se ha ido resolviendo, a lo largo de las últimas décadas, la disputa entre proyectos diametralmente opuestos en su forma de definir el eje vector del crecimiento económico, la distribución del excedente y la forma de Estado.** De este modo, los **desafíos actuales a los que enfrenta el Frente de Todos en términos previsionales** no pueden estar escindidos de las definiciones más generales acerca del rumbo que asumirá el gobierno ante una coyuntura por demás compleja.
- **Las situaciones de precariedad e informalidad laboral existentes ponen en evidencia las limitaciones del modelo contributivo.** Para tener una dimensión del problema, en la actualidad el 53% de los jubilados y pensionados totales ha logrado ingresar al SIPA mediante las distintas moratorias. Hoy 9 de cada 10 mujeres y 7 de cada 10 varones en edad de jubilarse no alcanzan los 30 años de aportes, por lo que dependen de la existencia de moratorias para ingresar al SIPA o terminan “cayendo” en la PUAM, que otorga sólo un 80% del haber mínimo y menores derechos. Según la ANSES, el futuro Plan de Pago de Deuda Previsional permitirá que este año puedan jubilarse alrededor de 800 mil personas.
- La expansión del empleo formal a través de políticas productivas y desarrollo del mercado interno resulta clave tanto para garantizar la cobertura y mejora de la calidad de las prestaciones, como para sostener la sustentabilidad del sistema previsional. A la par, es preciso generar mecanismos redistributivos que permitan ampliar los recursos del SIPA, como por ejemplo **revertir la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales** pergeñada durante los '90 y levemente revertida en el 2001/2002. Está sobradamente demostrado en nuestra historia que la política de reducción de aportes patronales de ningún modo favorece la registración laboral y menos la creación de empleos genuinos.

Principales políticas previsionales del Frente de Todos (2020-2022).

- En **diciembre de 2019**, para enfrentar la crisis económica y social heredada, el gobierno del Frente de Todos sancionó la Ley N° 27.541, que declaró la **emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social**, delegando hasta el 31 de diciembre de 2020, en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) el ejercicio de diversas facultades.
- En materia previsional:

**Dic.
2019**

- ▶ **Suspensión de la fórmula de movilidad de Cambiemos por 180 días** (Ley N° 27.541; art.55): a partir de esto, el poder ejecutivo otorgó incrementos mediante Decretos, sobre todo atendiendo la situación de los beneficiarios más bajos ingresos.

- El inicio de la **pandemia de COVID-19** llevó al gobierno a decretar el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) el 20 de marzo de 2020, prorrogándose hasta el 31 de enero de 2021. Si bien fue una medida acertada en términos sanitarios, profundizó la crisis económica y del empleo preexistente.
- En efecto, a la caída de un 7,6% del PIB entre diciembre de 2017 y mismo mes de 2019, se sumó un descenso del 26,1% (entre febrero y abril de 2020). En el segundo trimestre del año, se estima que se perdieron 4 millones de puestos de trabajo (EPH), principalmente en el sector de asalariados no registrados (-2,3 millones) y de no asalariados (-1,6 millones). En cambio, los asalariados registrados estuvieron relativamente más protegidos dada la mayor regulación estatal (González, 2020).
- **Frente a esto, el gobierno buscó mitigar el impacto del aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) sobre el nivel de actividad y para proteger a la población más vulnerable.**

- La **estrategia de intervención fue diferencial** en función de la inserción de los distintos sectores en el mercado de trabajo, respondiendo a los impactos heterogéneos que provocó la pandemia:
 - **Asalariados registrados:** prohibición temporal despidos; “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)””; créditos con tasas de interés por debajo de las del mercado; moratoria de deudas impositivas con AFIP para las MIPyME; créditos a tasa del 0% (monotributistas y autónomos).
 - **Trabajadores del sector informal:** Ingreso Familiar de Emergencia (IFE); bonos extraordinarios para la población con AUH, AUE; extensión de la cobertura de la AUH; Tarjeta Alimentar (suma fija mensual de dinero para la compra de alimentos); Programa “El Barrio cuida al Barrio”.
 - **Trabajadores pasivos:** conjunto de políticas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población pasiva, aunque siempre bajo la premisa de no desequilibrar las cuentas públicas, en sintonía con el rumbo fijado por el Mecon.

2020

▶ **Subas de haberes vía Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU):**

- Dec. 163 (*marzo*): aumento para todos los jubilados del régimen general, compuestos por una suma fija de \$1500 y una suba de +2,3%. Para jubilaciones y pensiones mínimas, AUH y demás asignaciones familiares se otorgó un incremento superior (+13%).
- Dec. 495 (*junio*): + 6,12% en concepto de movilidad jubilatorio.
- Dec. 692 (*septiembre*): + 7,5% para haberes previsionales y asignaciones familiares.
- Dec. 899 (*diciembre*): + 5% para haberes previsionales, asignaciones familiares y rentas de referencia para autónomos.

- ▶ **Nuevo índice de movilidad jubilatoria (Ley N° 27.609) (*diciembre*):** índice compuesto en un 50% por la variación salarial y un 50% por la de los recursos tributarios de la seguridad social. Fórmula similar a la vigente durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK).

- Luego de estas erogaciones extraordinarias impulsadas en los primeros meses de la pandemia sanitaria, **a partir del tercer trimestre de 2020 se asistió a una reducción del gasto primario en términos reales** centrada principalmente en los componentes del gasto asociados a los sectores populares: salarios públicos, prestaciones sociales e incluso haberes previsionales en el marco de la suspensión de la movilidad jubilatoria durante el año 2020, tal como se verá más adelante.
- En efecto, si bien se inició un período de recuperación sistemático, en enero de 2021 la economía continuaba un 1,3% por debajo de febrero de 2020*. Esto indica que el programa económico del gobierno priorizó ante todo la moderación fiscal para resolver los profundos desequilibrios económicos heredados del gobierno anterior y las consecuencias de la pandemia.
- **Bajo este esquema general, y a medida que las condiciones epidemiológicas permitieron una gradual reapertura de la economía, la política social estuvo cada vez más focalizada hacia la población más vulnerable o profundamente afectada por la pandemia.** De este modo, el ATP fue reemplazado por el REPRO 2, un programa de asistencia salarial a trabajadores de sectores críticos. Tampoco se renovó el IFE y, a cambio, se reimpulsó el programa “Potenciar Trabajo” y se sumó, el programa “Potenciar Inclusión Joven”, que facilita el acceso de jóvenes de entre 18 y 29 años a recursos para financiar proyectos socioproductivos, sociolaborales y sociocomunitarios.
- **Esta política de ajuste fiscal generó fuertes resistencias al interior del Frente de Todos,** que se explicitaron cada vez más en el marco del proceso de **elecciones legislativas del año 2021**, sobre todo a partir de las declaraciones públicas de Cristina Fernández de Kirchner en las que instaba al poder ejecutivo a tomar políticas expansivas con el fin de morigerar la crisis de ingresos de buena parte de la población.

- La derrota del oficialismo en las PASO, logró forzar un **cambio de direccionalidad** en la política de restrictiva del gasto sostenida hasta ese momento por el equipo económico. En efecto, **en los últimos meses del año 2021 se tomaron iniciativas más expansivas con foco en motorizar la recuperación económica**: *“la asistencia tanto de transferencia de utilidades como de adelantos transitorios del Banco Central al Tesoro Nacional en julio y los primeros días de agosto (340.000 millones de pesos) fue equivalente a la que se había constatado en todo el primer semestre”* (Manzanelli y Calvo, 2021:3).
- Aun así, la recuperación económica del año 2021 (+10,4% promedio anual) y de la ocupación (mayormente de los asalariados no registrados) en el año 2021, **no fueron suficientes para revertir la crisis social provocada por la caída de los salarios reales y el incremento de la desigualdad**.
- En materia de seguridad social, este cambio de tendencia se expresó en el incremento en las prestaciones por desempleo, en el blanqueo para los trabajadores y trabajadoras domésticas, entre otras cosas. **En términos previsionales, se destacaron especialmente las siguientes políticas:**

2021

- ▶ **Reconocimiento de aportes por tareas de cuidados (Decreto 475) (julio)**: facilitó el acceso a la jubilación de mujeres con hijos en edad de jubilarse y que no cuentan con los aportes necesarios.
- ▶ **Nuevo programa de prestación anticipada (Decreto 674) (septiembre)**: permite incluir anticipadamente en el régimen jubilatorio a la población desocupada en medio de la pandemia que, a pesar de contar con los años de aportes, aún no alcanzaba la edad para acceder al beneficio previsional.
- ▶ **Bonos complementarios extraordinarios hacia los más vulnerables (Decreto 218, 481 y 855)**: \$1.500 en *abril y mayo*; \$5.000 en *agosto* y \$8.000 en *diciembre* a beneficiarios de las prestaciones previsionales cuyos ingresos se ubican en los eslabones más bajos de la escala de haberes del SIPA.

- A pesar de la oposición explícita de parte de la coalición gobernante, la estrategia de moderación fiscal volvió a ser ratificada tras la firma del **acuerdo de refinanciamiento de la deuda externa con el FMI en marzo de 2022**. En los hechos, esto implicó **encorsetar la política económica al cumplimiento de metas monetarias y fiscales restrictivas** en un contexto sumamente complejo, signado por el alza de precios de los commodities (alimentos y energía) provocado por el estallido de la guerra en Ucrania.
- **En nuestro país esto no sólo implicó el encarecimiento de las importaciones energéticas (mayores subsidios energéticos) sino también la aceleración del proceso inflacionario local**. En este marco, la recuperación económica sostenida a menor ritmo en 2022 (+5,9% en el tercer trimestre de 2022 respecto de igual período de 2021) no implicó mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la población respecto de diciembre de 2019. En efecto, a pesar de la disminución de la tasa de desocupación y del crecimiento del empleo, se deterioró la calidad del empleo y del poder adquisitivo de los salarios (incluso para los registrados). A la vez, la distribución funcional del ingreso cada vez es más regresiva: la masa salarial pasó de representar el 46,1% del valor agregado bruto en el 2° semestre de 2019 al 44,4% en el 1° semestre de 2022*.
- Desde mediados de agosto, la **gestión de Sergio Massa** como ministro de economía se centró en estabilizar la situación explosiva heredada, más que en generar un viraje sustancial en la política económica. En este corto tiempo, se priorizó el equilibrio financiero¹ para mejorar el nivel de reservas y evitar una devaluación fuerte como modo de generar las condiciones para bajar la inflación.
- En diciembre, con el programa “Precios Justos” se fijaron precios de más de 1.900 productos de primera necesidad por 120 días, mediante acuerdos voluntarios con empresas productoras y comercializadoras. No obstante, la inflación de enero fue del 6%, muy por encima de lo proyectado por Massa, quien aspiraba a alcanzar cifras en torno al 3% hasta mitad de año.

(*) GONZÁLEZ y GARRIDA (CIFRA-CTA) (2022) Informe sobre situación del mercado de trabajo N°10 (octubre)

- **En lo que respecta a la política social**, el gobierno generó diversas iniciativas con el fin de paliar las consecuencias más graves del esquema económico priorizado, sobre todo hacia los sectores que se encuentran en los escalones más bajos de la pirámide social.
- **Las principales políticas previsionales fueron:**

2022

- ▶ **Subsidio extraordinario (Decreto 180 y 215):** \$6.000 en *abril* y \$12.000 en *mayo* destinado a los titulares con el haber mínimo del SIPA; de la PUAM; de las pensiones no contributivas por vejez, invalidez y madres de 7 hijos y demás pensiones no contributivas y pensiones graciabiles cuyo pago se encuentra a cargo de la ANSES. Luego se establece una reducción del monto del bono hasta alcanzar con la sumatoria de todas las prestaciones el equivalente al haber mínimo más el bono extraordinario.
- ▶ **Extensión del plazo de adhesión al régimen especial de regularización de deudas previsionales (Res. ANSES 174) (*julio*):** en julio de 2022 se extendió el plazo de adhesión al régimen especial de regularización de deudas previsionales hasta el 31 de diciembre de 2022, para las mujeres que cumplieran la edad jubilatoria y no alcanzaron los años de aportes necesarios para jubilarse.
- ▶ **Bono refuerzo de ingreso previsional (Decreto 532):** \$7000 en *septiembre, octubre y noviembre* destinado a jubilados y pensionados con haberes mínimos, de la PUAM y de pensiones no contributivas por vejez, invalidez, madres de 7 hijos y demás pensiones no contributivas y pensiones graciabiles cuyo pago se encuentra a cargo de la ANSES. Se estableció una graduación en el monto del bono hasta alcanzar un tope máximo de \$90.705 en el ingreso total por titular.
- ▶ **Refuerzo de ingreso previsional (Decreto 788/22):** por un monto máximo de \$10.000, que se abonará en los meses de *diciembre de 2022 y enero y febrero de 2023*. También se fija reducción gradual en escala hasta alcanzar el máximo de \$107.249 con la sumatoria de todas las prestaciones.

- La discusión respecto al rumbo que debe asumir el programa económico continúa vigente, siendo el eje interno de disputa de cara a las elecciones presidenciales de este año, lo que seguramente conlleve un reacomodamiento/ruptura al interior de alianza gobernante.
- Asimismo, la dinámica de bloqueo legislativo asumida por la principal fuerza opositora desde fines del año pasado supondrá mayores dificultades para el oficialismo. En **materia previsional**, Juntos por el Cambio y otros bloques opositores logró frenar en diciembre pasado el debate en Diputados del proyecto de ley (que ya contaba con media sanción del Senado) para crear un “**Plan de Pago de Deuda Previsional**” en reemplazo de la moratoria previsional anterior.
- Finalmente, el oficialismo logró el quorum el pasado 28 de febrero, siendo aprobado este proyecto de Ley sumando los respaldos del Frente de Todos, el Frente de Izquierda y bloques provinciales.

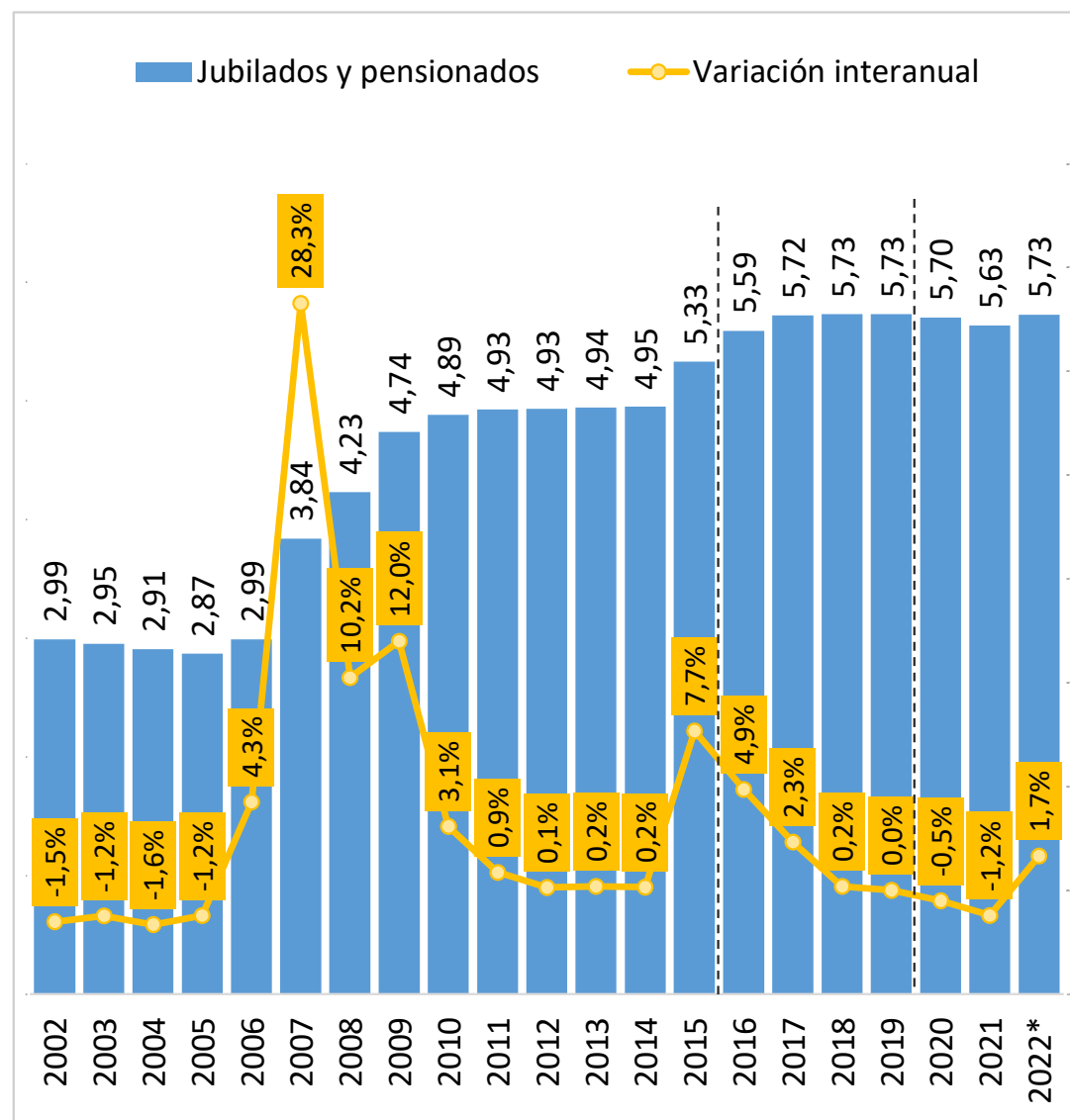
2023

- “**Plan de Pago de Deuda Previsional**”: otorga tanto a varones y mujeres la posibilidad de regularizar los aportes previsionales adeudados desde 2008. Quienes están en edad jubilatoria podrán jubilarse y descontar el pago de su haber en hasta 120 cuotas, mientras quienes todavía no alcanzaron esa edad tendrán la posibilidad de ir cancelando la deuda por los aportes no realizados, de forma anticipada.
- **Refuerzo de ingreso previsional**: complementariamente al aumento de 17,04% contemplado para marzo a partir del índice de movilidad, se otorgará un refuerzo mensual de \$15.000 en los meses de *marzo, abril y mayo* para titulares de jubilaciones y pensiones que reciban hasta una jubilación mínima e irá decreciendo de forma progresiva hasta \$5.000 para quienes perciban hasta 2 haberes mínimos. Esto llevará el piso de jubilaciones de \$58.666 a \$ 73.666 desde marzo.

Principales indicadores del sistema previsional (2002-2022)

- En el período 2003-2015, los **gobiernos kirchneristas** impulsaron la expansión económica basada en el mercado interno y en la inclusión social. En este marco, se produjo un fuerte crecimiento del nivel de beneficiarios del sistema previsional, registrando una tasa anual acumulativa de 5,0% entre 2002 y 2015. Las **moratorias jubilatorias** permitieron que se incorporaran 2 millones de beneficiarios, entre 2005 y 2010. Luego en 2014 el nuevo plan de inclusión previsional abarcó a otros 500 mil nuevos beneficiarios (+7,7% interanual).
- Durante el **gobierno de Cambiemos** la cantidad de beneficiarios del SIPA quedó relativamente estable (5,7 millones prom. entre 2016-2019). Sin embargo, de las casi 400 mil personas que se incorporaron respecto a 2015 más de la mitad ingresó en 2016, con la moratoria previsional del kirchnerismo aún vigente.
- Si bien **durante la pandemia** se registró una leve caída de beneficiarios, según los últimos datos publicados (**jun-22**) este número volvió a ascender hasta recuperar el nivel de los años prepandemia: 5,73 millones de beneficiarios.

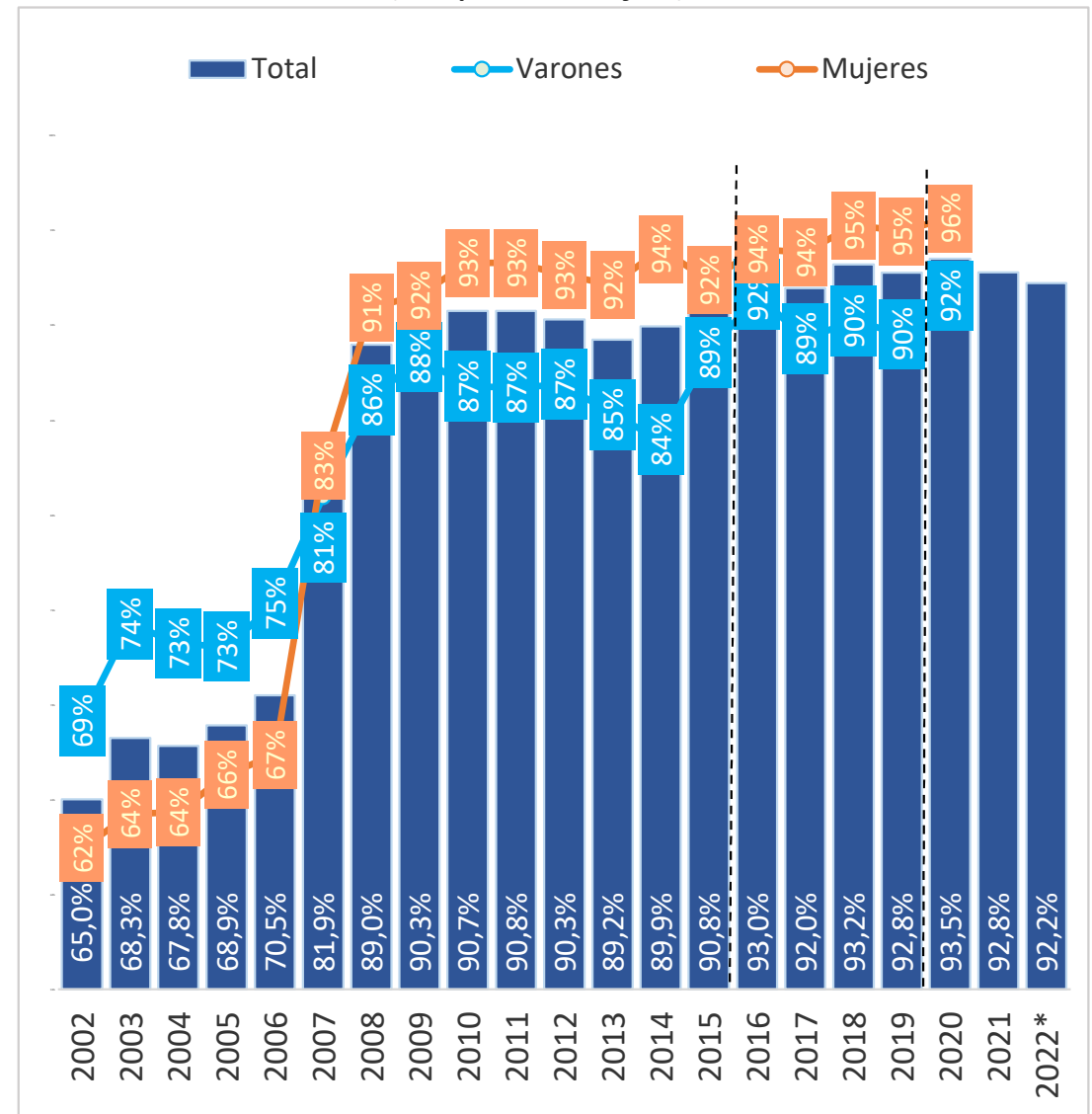
Beneficiarios¹ del sistema previsional, 2002-2022 (millones y variación porcentual)



Notas: (1) personas que perciben al menos un beneficio previsional, independientemente de si tienen o no un beneficio coparticipado. (*) junio 2022
FUENTE: elaboración propia en base a ANSES.

- La política de inclusión del **kirchnerismo** permitió una significativa expansión de la cobertura previsional de las personas de 65 años o más, que pasó de 65% en 2002 a 90,8% en 2015, sobre todo gracias a las moratorias previsionales.
- Además esto permitió transformar el perfil de género de la estructura del SIPA. Entre 2003 y 2015 de los 2,4 millones de nuevos beneficiarios, casi el 70% fueron mujeres, quienes alcanzaron una cobertura del 93% (superior a la de los varones).
- El **gobierno de Cambiemos** sustituyó la moratoria previsional por la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)* (beneficio inferior al del régimen contributivo), abandonando la pretensión de equiparación de derechos entre trabajadores formales e informales.
- En 2020 la cobertura alcanzó su máximo (94%), demostrando la efectividad de la política de contención desplegada por el **Frente de Todos** en plena pandemia. Luego, se retomaron los niveles de 2019, por lo que resulta de vital importancia la reciente aprobación del proyecto de ley de Plan de Pago de Deuda Previsional en el Congreso Nacional.

Cobertura población de 65 años o más (en porcentajes)

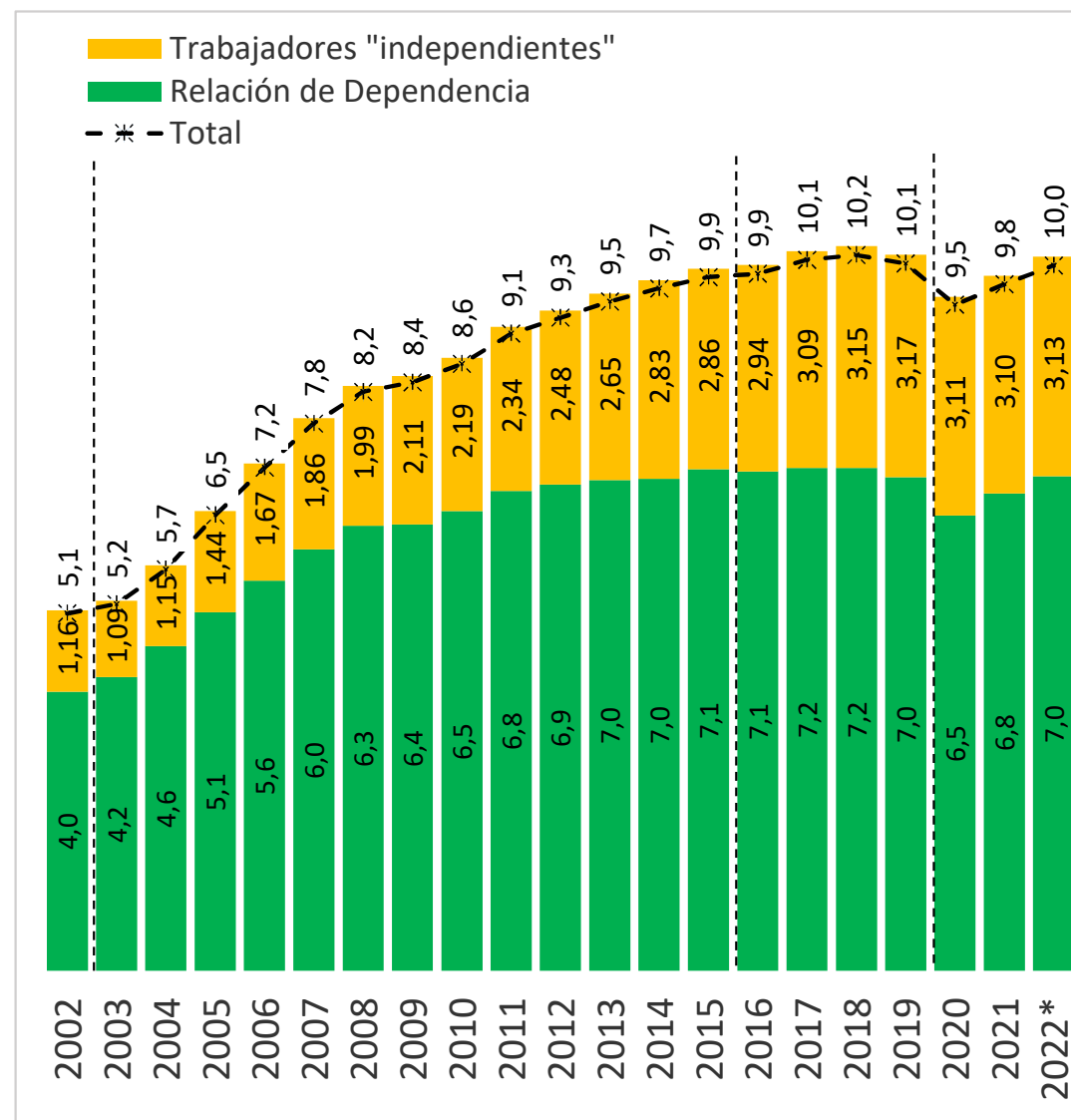


FUENTE: elaboración propia en base a ANSES y EPH-INDEC.

(*) Beneficio de carácter vitalicio y no contributivo equivalente al 80% del haber mínimo (actualizable según movilidad jubilatoria) destinada a personas de 65 años de edad o más, que no cumplen 30 años de aportes y que no son beneficiarias de jubilación, pensión o retiro ni prestación por desempleo.

- A partir de 2003 se registra una notable expansión en la cantidad de aportantes al SIJYP, que pasó de poco menos de 5 millones de aportantes en 2002 a 8 millones en 2008. A su vez, la Ley N° 26.222 de Traspaso a Reparto permitió que el régimen de reparto pasara de representar el 16,9% en diciembre de 2002, al 41,5% en igual mes de 2008. A partir de la reestatización del sistema previsional en el año 2008 el nivel de aportantes continuó creciendo.
- Durante el período 2016-2019, se observa un claro estancamiento en la cantidad de aportantes al sistema, en torno a los 10 millones, aunque se registra un crecimiento relativo mayor de los trabajadores “independientes” respecto de los registrados.
- En el año 2020, en el marco del ASPO, se registró una caída de casi 600 mil aportantes. Sin embargo, en consonancia con la mejoría de los indicadores de empleo en los años siguientes, el nivel de aportantes recuperó los valores prepandemia, alcanzando los 10 millones de aportantes en el 1° trimestre de 2022.

Aportantes al sistema previsional (en millones)

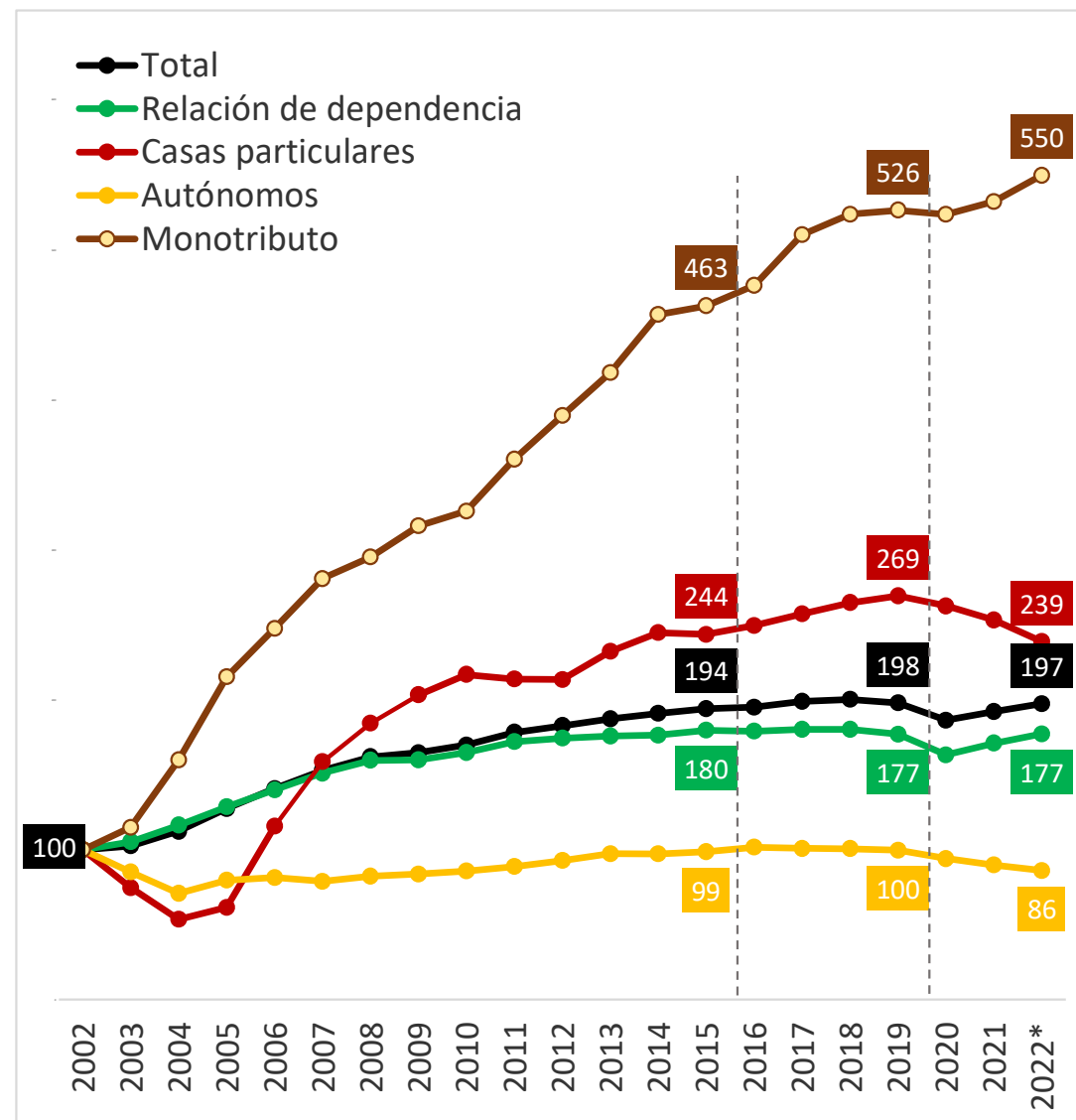


Nota: “independientes”: empleados en casas particulares, monotributistas y autónomos. (*) Promedio enero-marzo 2022.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del BES (ANSES).

- La expansión de los aportantes entre **2002 y 2015** se vincula al ingreso de 3,1 millones de trabajadores en relación de dependencia y casi 1,5 millones de monotributistas. También fue relevante la registración del personal de casas particulares (252 mil), que en términos relativos fue la categoría que más creció a partir de 2008. Esto significó una notoria mejora en la calidad del empleo para este sector (casi en su totalidad mujeres), hasta entonces condenado a la informalidad laboral.
- Entre **2015 y 2019**, el nivel de aportantes creció sólo un 2,0%, sobre todo por el ingreso de 256 mil monotributistas, 45 mil empleadas de casas particulares y 6 mil autónomos. En cambio, salieron del sistema de aportes 108 mil trabajadores en relación de dependencia, lo que indica un deterioro en la calidad del empleo.
- En el **año 2022***, el nivel de aportantes promedio fue similar al del año 2019, aunque con un leve cambio de composición: hay más monotributistas (+93,5 mil) y trabajadores en relación de dependencia (9,7 mil) en detrimento del resto, que decrecieron levemente.

Aportantes al sistema previsional según condición (Índice base 100 = 2002)

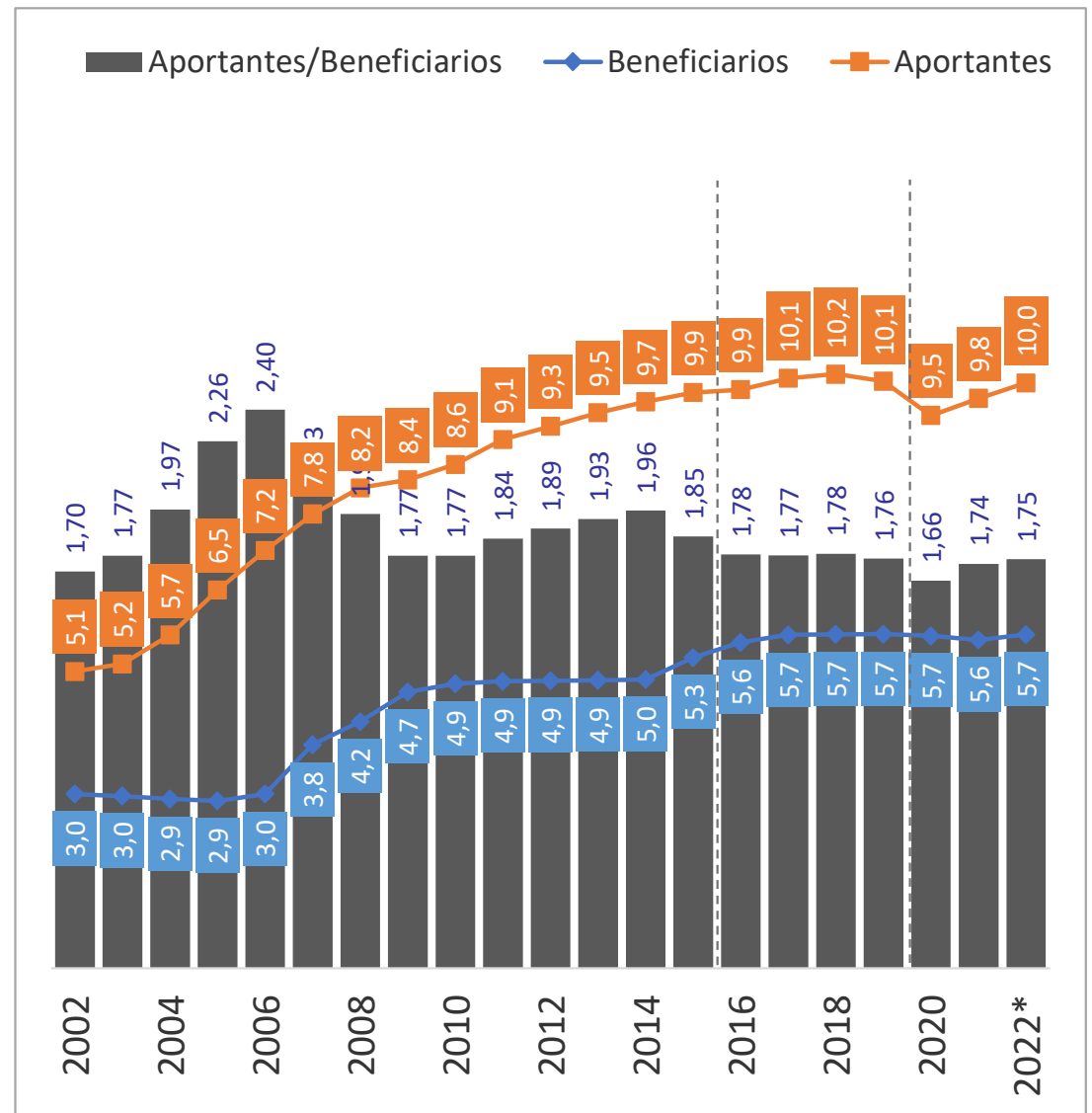


Nota: (*) Promedio enero-marzo 2022.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del BES (ANSES).

- Entre **2003 y 2015** la expansión en el nivel de aportantes fue mayor al crecimiento registrado en la cantidad de beneficiarios. Esto mejoró la sustentabilidad del régimen público en el mediano plazo, existiendo 2,4 aportantes por cada beneficiario en el año 2006. Si bien este valor decreció luego a raíz de la inclusión masiva de beneficiarios vía moratorias, este cociente siguió siendo mayor al de la década del '90.
- Entre **2016-2019** el cociente entre aportantes/beneficiario pasó del 1,85 en 2015, al 1,76 en 2019. El ajuste económico y el deterioro del mercado de trabajo en el marco de la gestión de Cambiemos perjudicó la “sustentabilidad” del sistema.
- En el año **2022*** se logró recuperar el nivel de aportantes prepandemia (10 millones), siendo una relación de 1,75 aportantes/beneficiario. Es decir, que la gestión del Frente de Todos logró revertir los efectos negativos de la pandemia sobre estos indicadores, pero no recuperar los valores registrados en distintos momentos de los ciclos kirchneristas, que lograron superar el nivel de 2 aportantes por beneficiario.

Beneficiarios, aportantes y aportantes/beneficiarios (en razón y millones)



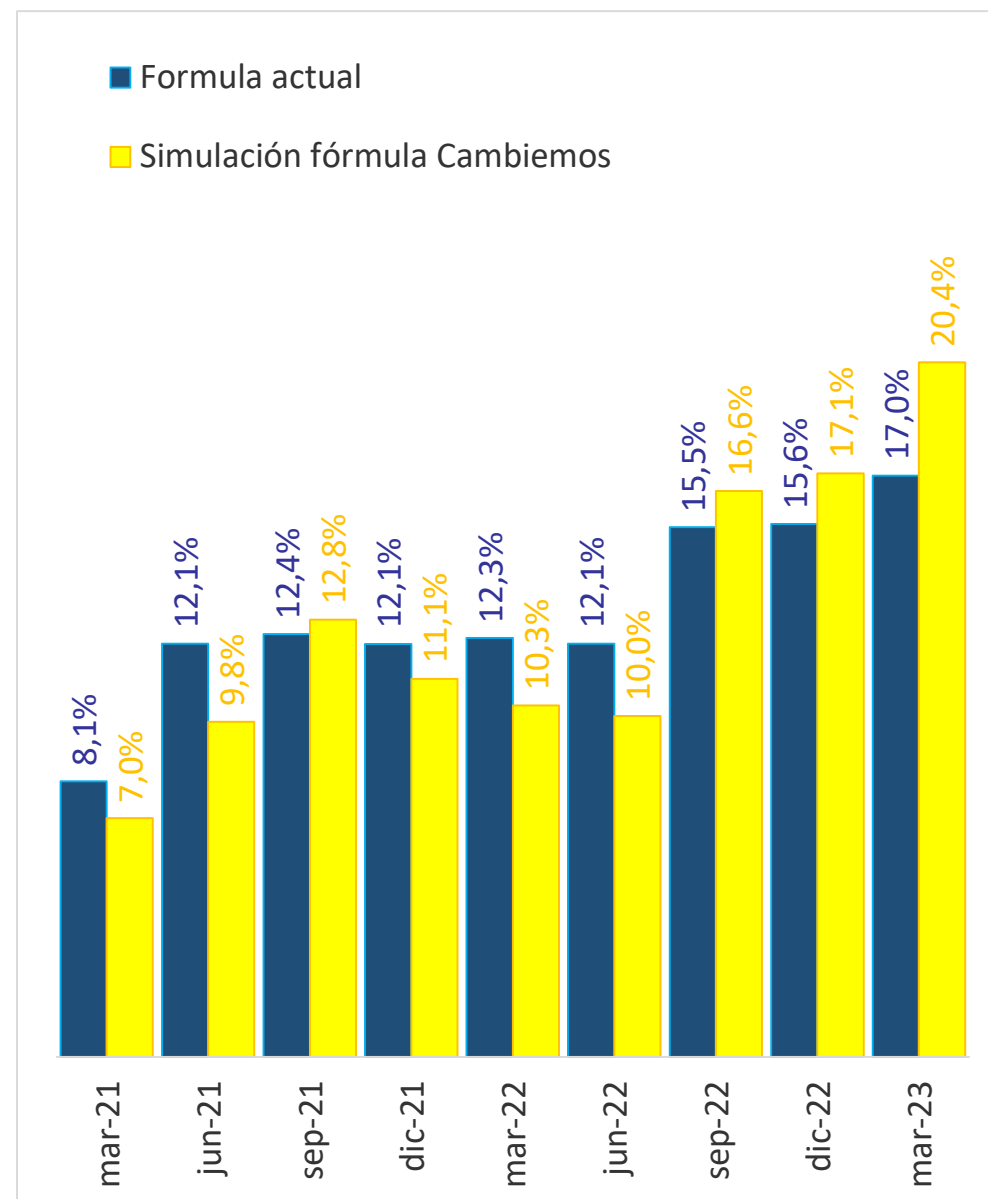
Nota: (*) Promedio enero-marzo 2022.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del BES (ANSES).

- A partir de 2003, **Néstor Kirchner impulsó reajustes escalonados del haber mínimo por decreto** (+122,5% real entre marzo de 2003 y febrero de 2009). Si bien luego también se produjeron subas en los haberes superiores, en esta etapa se redujo la brecha entre el haber mínimo y el haber medio de manera significativa.
- Luego de la reestatización del sistema previsional, el **gobierno de CFK implementó la Ley de Movilidad Jubilatoria en 2009**, garantizando subas para todos los haberes en marzo y septiembre, en base a un índice compuesto por la variación de los salarios y de la recaudación del ANSES. Esto mantuvo relativamente invariable la brecha entre haber mínimo y haber medio en torno al 83%. Desde ese momento, la recomposición de haberes se vinculó sobre todo a la mayor recaudación, dado el estancamiento de los salarios bajo un contexto inflacionario. En efecto, entre 2009-2015, el haber mínimo real creció un 21,4%, mientras el SMVM cayó un 6,3%, por lo que la brecha entre el haber mínimo y el SMVM pasó de 62% en 2008, a 76% en 2015.
- En el marco del ajuste económico impulsado por el **gobierno de Cambiemos**, el índice de movilidad vigente no logró preservar el poder adquisitivo de los haberes: entre 2015 y 2017 la caída del haber mínimo real fue 4,2%, (de todos modos inferior a la del SMVM, - 5,4%). En cambio, el haber medio subió un 3,2% real por la recomposición retroactiva habilitada por la “Reparación Histórica” (en el 20% de los beneficios previsionales).
- **En marzo de 2018 entró en vigencia el nuevo índice movilidad con actualización trimestral** compuesto en un 70% por el índice inflacionario y en un 30% por la variación de salarios, dejando de contemplar el nivel de recaudación. Desde su implementación hasta su última actualización en diciembre de 2019, generó una pérdida del 13,8% del poder adquisitivo de los haberes reales. Además, en estos años aumentó la desigualdad en el sistema previsional: la brecha entre H. mínimo/H. medio se amplificó en casi 10 pp. entre 2015 y 2019.
- **En 2020 el gobierno del Frente de Todos suspendió la movilidad** e implementó subas por decreto: si bien en marzo el haber mínimo percibió un incremento superior al resto (+13%), luego fue el mismo para todos los beneficiarios (6,1% en junio, 7,5% en septiembre, 5,0% en diciembre).

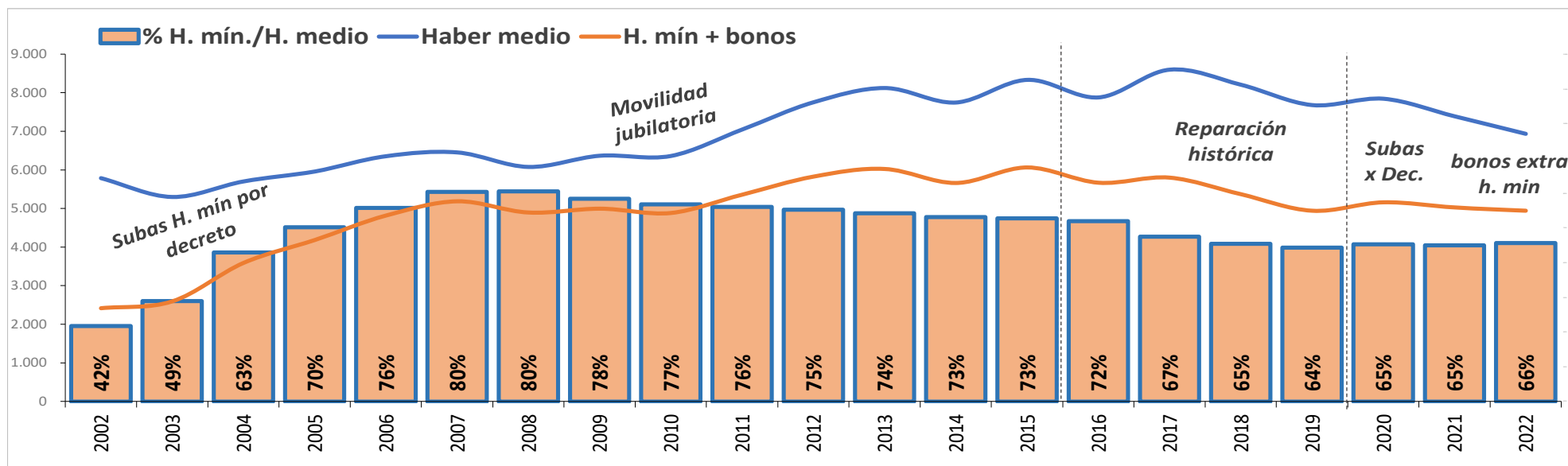
- En marzo de 2021, el nuevo índice de movilidad (Ley 27.609/20) retomó los lineamientos de la fórmula impulsada por el kirchnerismo, lo que en términos generales implicó una mejora en relación al índice de movilidad de Cambiemos. No obstante, esto no se sostiene en períodos de alta inflación.
- En el índice actual la captación de un fenómeno de tipo inflacionario sólo se registra por medio de su potencial impacto sobre el nivel de recaudación de la seguridad social y/o los salarios (siempre que las paritarias permitan sostener el poder adquisitivo).
- De este modo, la **fórmula actual** garantiza una recomposición de los haberes jubilatorios siempre y cuando mejoren los salarios y la recaudación de la seguridad social, pero **no logra preservar el poder adquisitivo en contextos de alta inflación**.
- Esto no supone concluir que la **fórmula vigente es incorrecta**, sino resaltar la necesidad de generar **mecanismos que preserven a las jubilaciones y pensiones ante la regresividad que supone una inflación anual estimada casi del 100%**. Sin resolver este factor a nivel macroeconómico, no será posible mejorar de forma concreta y sostenida el nivel de ingresos real de jubilados y pensionados mediante la movilidad jubilatoria.

Movilidad jubilatoria (en porcentajes).

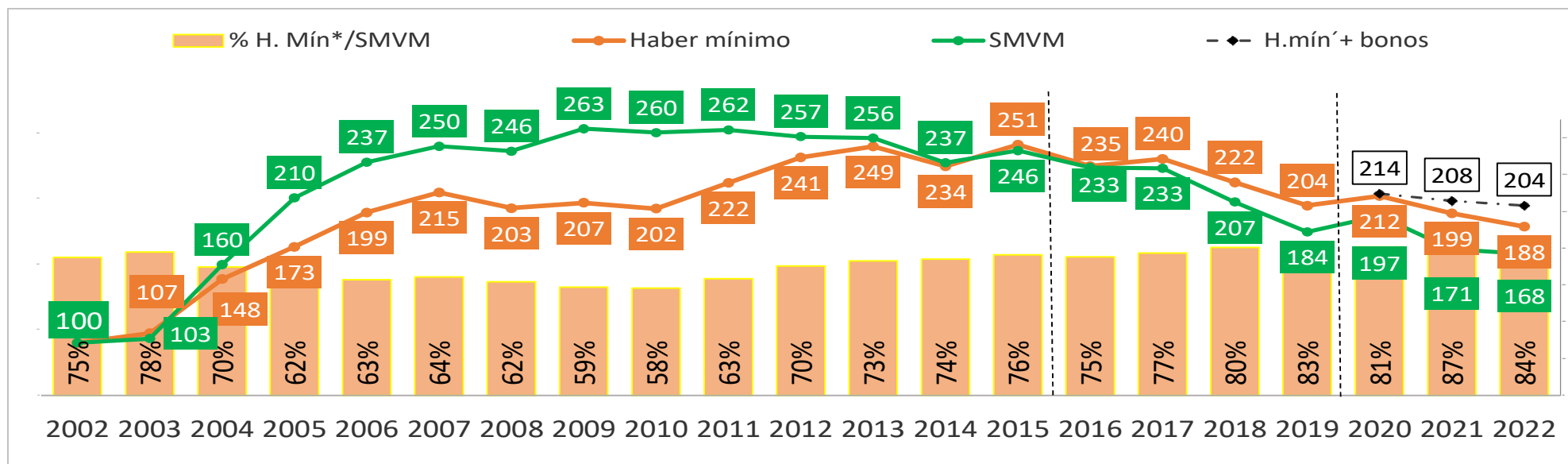


Fuente: elaboración propia sobre la base del ANSES

Haber jubilatorio mínimo, medio y brecha entre ambos* (en pesos constantes de Dic-08)



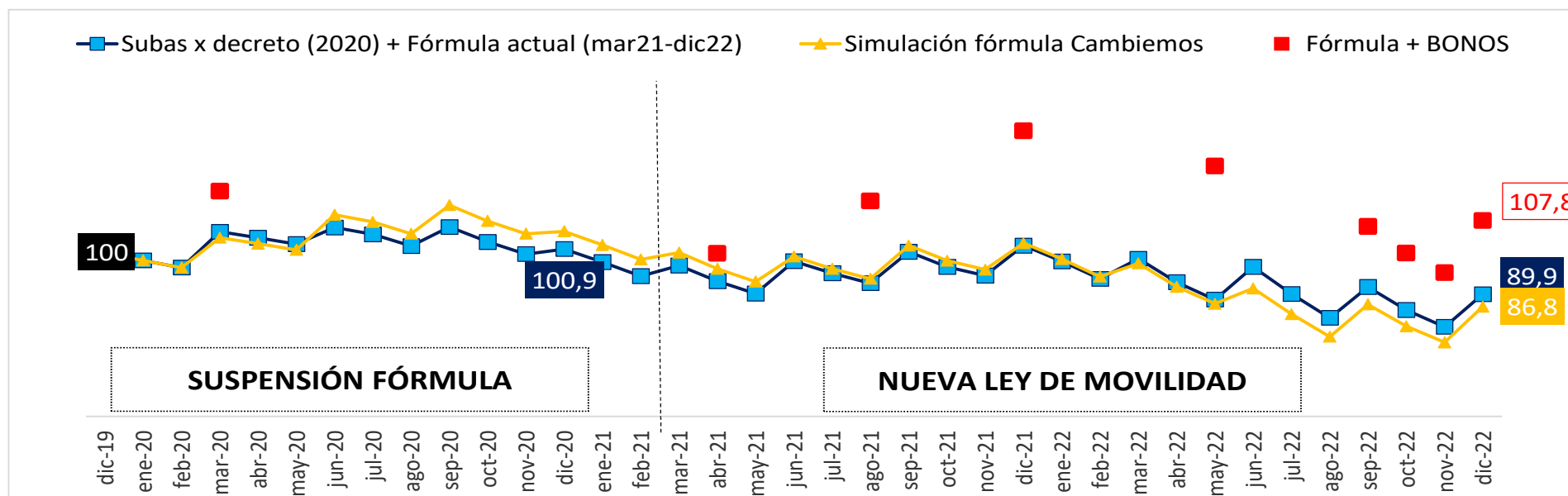
Haber mínimo (con y sin bonos), SMVM y brecha entre ambos* (índice base 2002 = 100)



(*): La brecha estimada sin considerar bonos extraordinarios. Fuente: elaboración propia en base a ANSES, MTySS y Mecon.

- Dado que las subas otorgadas vía movilidad no lograron recomponer el poder adquisitivo de los salarios de forma significativa, el gobierno nacional apeló a una **política focalizada sobre la población más vulnerable, otorgando bonos extraordinarios**. Esto permitió que el haber mínimo superara los valores de diciembre de 2019 en casi todos los meses donde hubo estos refuerzos de ingresos. Por ejemplo, en diciembre de 2022 el haber mínimo real cayó un 9,7% en relación a igual mes de 2019, pero con el bono lo superó en un 8,3%.
- Si bien esta política permitió sostener y mejorar los ingresos de los jubilados y pensionados en situación de mayor vulnerabilidad económica, **se trata de una recomposición efímera dado que este monto extra no se incorpora a la base de cálculo de la fórmula de movilidad jubilatoria, de allí su carácter “extraordinario”**. Además, el poder de compra de la jubilación mínima actual se encuentra por debajo de la de diciembre de 2015 (sin bono, -24,0% y con bono, -8,8%). Esto debería ser revisado por el gobierno en pos de cumplir con sus promesas de campaña, en donde se auguraba la mejora de los ingresos reales de jubilados y pensionados.

Haber mínimo real (índice base dic19 = 100)



Nota: Deflactados en base a IPC-INDEC.

Fuente: elaboración propia sobre la base del ANSES, MTySS y Mecon.

- Asimismo, vale revisar la **situación de los jubilados y pensionados con haberes por encima del haber mínimo**. Se trata de un universo muy heterogéneo, en el que solamente una pequeña proporción presenta jubilaciones/pensiones de privilegio, por lo que una porción significativa se enfrenta a dificultades económicas.
- Hasta el momento, no se han implementado políticas concretas para mejorar los ingresos directos de estos sectores medios, a los que sólo se les aplica las subas fijadas por la movilidad. Se podrían mencionar algunos programas del PAMI, como la ampliación de la lista de medicamentos gratuitos o la mejora de la calidad de la prestación, o incluso la política de subsidios a los servicios públicos dirigida hacia estos sectores. Sin embargo, se trata de medidas complementarias, que no quitan la necesidad de mejorar los ingresos reales de esta franja de la población.
- Como indicador específico sobre este sector poblacional, es posible analizar la evolución de los haberes medios en este último período. Dado que no fueron beneficiados con los bonos extraordinarios, presentan una tendencia a la baja en todo el período: el haber medio jubilatorio real de diciembre de 2022 cayó un 5,7% respecto de igual mes de 2019, mientras que se redujo un 15,3% respecto al mismo período de 2015.
- Tal como se observa en los gráficos precedentes (pag.20), esto supuso una reducción de la brecha entre el haber mínimo y el haber medio por primera vez después de siete años, lo que es un indicador de la reducción de la desigualdad al interior del universo de jubilados. De todos modos, si se compara con los valores de 2015, el panorama es desalentador: mientras en dicho año el haber mínimo representa un 73% del haber medio, en la actualidad esta relación se ubica en torno al 66%.
- **En suma, el análisis comparativo de las distintas etapas que atravesó nuestro país en los últimos veinte años permite concluir que las jubilaciones sólo se pueden recuperar, en términos reales y de forma sustentable, bajo un escenario de expansión económica y de crecimiento del empleo registrado. Por ende, es preciso diseñar un modo de complementar la actual fórmula de movilidad con un esquema mínimo que limite las posibles caídas de poder adquisitivo en los haberes en momentos recesivos o de alta inflación.**

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina

