

# ¿Qué rol cumplirá la ANSES en el gobierno de Cambiemos?

Lic. Jerónimo Rodríguez Use

Pocas instituciones públicas han resultado tan sensibles a los cambios de gobierno como la encargada de administrar el Sistema de Seguridad Social Argentino. Ya en el año 2000, un estudio técnico del Banco Interamericano de Desarrollo resaltaba que *"la ANSES ha visto desde el inicio de sus actividades (1/1/92), permanentemente modificadas sus funciones"*<sup>1</sup>.

Con tan sólo 24 años, esta institución pasó de incrementar sus actividades y responsabilidades a principio de los noventa mediante la absorción de un gran número de cajas de previsión sectoriales (y las tres cajas de asignaciones familiares), a constituirse pocos años después con la implementación de las AFJP, en un organismo residual.

*"Con tan solo 24 años, la ANSES paso de incrementar sus actividades y responsabilidades a ser un organismo residual"*

Durante el kirchnerismo, la ANSES vuelve a aumentar sus funciones (y su participación presupuestaria), incorporando nuevas prestaciones y una diversidad de políticas públicas que van desde planes de vivienda (PROCREAR), hasta la coordinación de la presencia estatal en los directorios de las empresas, mediante el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

La denominada "ley ómnibus", presentada por el Gobierno Nacional, incluye una serie de medidas que vuelven a alterar tanto el financiamiento como el alcance y tipo de prestaciones administradas por el organismo. **Si bien el espíritu de las iniciativas supone una mejora significativa en el nivel de haberes de los jubilados, las continuas transformaciones del organismo, claro exponente de la Argentina pendular, constituyen un obstáculo para la consolidación de un sistema de**

<sup>1</sup>Merlinsk, E.; Rapp, J.(2000); Argentina. El sistema previsional actual y perspectivas. Estudio técnico. Banco Interamericano de Desarrollo.

*“La denominada “Ley ómnibus” vuelve a alterar tanto el financiamiento como el alcance y tipo de prestaciones administradas por el organismo”*

*“La existencia de marcos políticos diferentes en relación al problema de la desigualdad y la pobreza influyen en la formulación e implementación de políticas de protección social”*

## protección social sustentable e inclusivo.

### Los cambios en las políticas públicas: un abordaje desde los marcos interpretativos (policy frame analysis)

Cambios radicales en las políticas sociales, en particular en aquellas vinculadas a la seguridad social, no son un patrimonio exclusivo de nuestro país. La socióloga María Pía Martín identifica una dinámica similar en Chile<sup>2</sup>. A partir de la metodología de análisis de marcos interpretativos (policy frame analysis), la autora estudia el cambio en las políticas sociales chilenas: desde una lógica sectorial y focalizada (periodo 1990-2000), a la creación del Sistema de Protección Social (2000-2010).

La tesis de Martín sostiene que la existencia de marcos políticos (policy frames) diferentes en relación al problema de la desigualdad y pobreza, influyen en la formulación e implementación de las políticas de protección social en Chile. En efecto, para el caso chileno (fácilmente extrapolable al argentino), el conflicto entre marcos interpretativos (frames), expresa la disputa entre un polo “bienestarista”, con mayor rol del estado y el gasto social, garantizando derechos y un polo “neoliberal”, con predominio del mercado y mínimos sociales.

Como señala Fischer (2003)<sup>3</sup>, el estudio de los “marcos” (frames) se concibe como el análisis de la reestructuración de posiciones y discursos de actores sociales y políticos que negocian sobre la identificación de alternativas de solución ante un problema, considerando las distintas estructuras de creencias, apreciaciones y percepciones. La existencia de argumentos y perspectivas de la protección social divergentes no es más que el reflejo de las distintas “visiones del mundo que conforman comunidades de interpretación” propias de cada momento histórico” (Martín, 2012).

Diferentes concepciones sobre justicia social y equidad suponen distintos abordajes en las políticas de igualdad, entendida tanto como igualdad de oportunidades (bajo una lógica liberal); así como igualdad

<sup>2</sup> Martín, María Pía (2012) El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile. Un análisis de policy frames”

<sup>3</sup> Fischer (2003): Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices, Oxford. Oxford University Press

*“Diferentes concepciones sobre justicia social y equidad suponen distintos abordajes en las políticas de igualdad, entendida tanto como igualdad de oportunidades (bajo una lógica liberal); así como igualdad de resultados (vinculada a visiones más progresistas”*

**de resultados** (vinculada a visiones más progresistas)<sup>4</sup>. En relación a la seguridad social, los patrones de solidaridad del sistema se constituirán de acuerdo a la dosis de igualdad y meritocracia que sigan las políticas previsionales.

Las prestaciones, por tanto, podrán seguir un patrón igualador e incluso o podrían consolidar un esquema donde convivan jubilaciones “de primera” (para los que pudieron realizar los aportes) y “de segunda”, mediante alguna iniciativa no contributiva (pensión universal) o semi-contributiva (las moratorias) para las personas en edad de jubilarse que no pudieron completar los aportes, en un contexto de alta informalidad laboral.

Si las prestaciones se basan exclusivamente en las trayectorias laborales individuales o si, bajo un régimen de capitalización, los haberes responden a la capacidad de ahorro personal; nos posicionamos bajo un esquema que Claudia Danani identifica como de **individualización de la protección**<sup>5</sup>. Bajo una lógica estrictamente meritocrática, aquellos que pudieron aportar más al sistema siendo trabajadores activos, recibirán jubilaciones sustancialmente mayores. Por el contrario, esquemas que solo igualan resultados podrían garantizar una cobertura inclusiva, a costa de ensanchar el piso en la pirámide de haberes. Las elecciones entre estos dos polos, modifican los patrones de solidaridad tanto inter-generacionales como al interior de la clase pasiva.

### **La ANSES en la arena política:**

Los cambios en las políticas de seguridad social no sólo alteran los resultados en cuanto al nivel y cobertura de las prestaciones, sino también en relación al alcance y amplitud de las funciones del sistema de protección social elegido. En efecto, **son numerosos los espacios políticos en los cuales, de una manera u otra, la ANSES tiene un importante protagonismo.**

Al financiar parte de sus prestaciones mediante impuestos (muchos de

<sup>4</sup>Al respecto se recomienda la lectura de la editorial de José Natanson de enero en eldipló. <http://www.eldiplo.org/index.php/archivo/199-america-latina-gira-a-la-derecha/contrala-igualdad-de-oportunidades/>

<sup>5</sup>Danani, C. (2005). Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección. Coloquio Internacional: “Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada”, Buenos Aires: Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Reserche por le Développement/ANPCyT-FONCYT.

*“Política Tributaria y Relaciones Fiscales entre los niveles de gobierno constituyen una de las primeras (y principales) aéreas políticas donde la ANSES se hace visible”*

ellos coparticipables), constituye un actor central tanto del sistema tributario así como de la coparticipación, donde actúa “como una provincia más”<sup>6</sup>. **Política Tributaria y Relaciones Fiscales entre los niveles de gobierno constituyen una de las primeras (y principales) aéreas políticas donde la ANSES se hace visible.**

A principio de los noventa, al absorber las ex cajas nacionales de previsión de la Industria, comercio y del Personal del estado (entre otras) y las tres cajas de asignaciones familiares (CASFP, CASFEC y CASFPIMAR) – ver Decreto 2741/91-, parecía que el poder recaudatorio (“la caja”) del recientemente creado Organismo iba a resultar, cuanto menos, intimidante. Sin embargo, dos años después, la ANSES transfiere a la Dirección General Impositiva (actual AFIP) la responsabilidad de fiscalizar la recaudación de los recursos del Sistema de Seguridad Social.

Como parte de esta suerte de contramarcha en relación a los funciones del organismo, la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones (SIJP) –Ley 24.241-, donde coexisten el sistema de régimen público “de reparto” y el privado, a partir de las AFJP, “de capitalización”, significó una reducción sustancial en los recursos de la ANSES, profundizando sus periódicos déficits. En efecto, ya en el **Pacto Fiscal de 1992**, se advertían los problemas financieros del organismo, razón por la cual se decide la detracción del 15% de la masa coparticipable destinada a las provincias para ser direccionada a la ANSES. El reciente acuerdo entre Nación y las Provincias para la devolución de estos montos, consecuencia de los fallos de la Corte Suprema referidos a las provincias de San Luis, Santa FE y Córdoba de fines de noviembre de 2015<sup>7</sup>, coloca al financiamiento de la Anses nuevamente en el centro de las decisiones en materia de federalismo fiscal.

La consolidación a mediados de los noventa de un régimen mixto (capitalización y reparto), resultó también en un cambio en cuanto a la **relación de la Anses y la Economía**. En tanto canalizador del ahorro de la clase trabajadora, los sistemas de jubilaciones ocupan un rol central

<sup>6</sup>Ver más en Rodríguez Use, Ca ppa (2016). La Anses en el Debate por la coparticipación federal de Impuestos; y en Balbo, E. (2014). El Pacto Fiscal I” del año 1992 Génesis y evolución de un acuerdo conflictivo. En 47o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba

<sup>7</sup>Los fallos pueden consultarse a quí: <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDoc&idAnalisis=726829&interno=2>; <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDoc&idAnalisis=726831&interno=3>; <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=726824>

*“En tanto canalizador del ahorro de la clase trabajadora, los sistemas de jubilaciones ocupan un rol central en materia de Inversión”*

en materia de Inversión.

**En los noventa, se argumentaba que la existencia de un régimen privado fomentaría el desarrollo del mercado de capitales argentino y, junto a él, el financiamiento de los proyectos de inversión del sector productivo. La realidad demostró que un esquema más amigable con el mercado no fue suficiente (o eficiente) para lograr que un salto en la inversión.** Por otra parte, buena parte de los fondos administrados por las AFJP estaban direccionados hacia instrumentos públicos (Bonos), para financiar el “costo de transición” desde un régimen de reparto a uno de capitalización. **El financiamiento del Estado a partir de la ANSES, hecho muy resaltado durante el último periodo kirchnerista, ya era una realidad desde los albores del sistema.**

Con la disolución de las AFJP y la creación del SIPA (Ley 26.425/2008), la ANSES fortalece su situación presupuestaria y, por tanto, su poder de fuego. En parte y como veremos más adelante, la administración de una importante masa dineraria, antes en manos de las AFJP, mediante el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), es lo que permitió al organismo ampliar y diversificar sus prestaciones. Antes de pasar a ese punto, diremos que **el manejo del fondo soberano de mayores dimensiones de la Argentina, supone la constitución de una determinada relación entre el Estado y el sector privado, o entre el Estado y las empresas.**

La participación accionaria estatal en empresas, mediante el FGS, es uno de los grandes temas de debate en la actualidad. Recordemos el conflicto en relación a la designación de quien luego sería ministro de economía, Axel Kicilof, en el directorio de SIDERAR en abril de 2011. El decreto presidencial 441, derogaba el inciso F) del artículo 76 de la ley N° 24.241, que imponía un tope del 5% para la representación estatal en las compañías<sup>8</sup>. Ello significó un aumento de la presencia estatal en las empresas. En el plano discursivo y en línea con los marcos interpretativos presentados en el apartado anterior, la reacción frente a este hecho reflejó las divergentes estructuras de creencias apreciaciones y percepciones vinculadas a la relación Sector Público y

<sup>8</sup> Este tope significaba que, si el Estado, mediante la Anses, poseía, por ejemplo, el 25% del capital de una empresa, en las reuniones de directorio su voto no podía equivaler a más del 5%.

Privado.

**Si para el kirchnerismo, una mayor “presencia” estatal en las empresas significaba dotar al estado de herramientas para comprometer al sector privado con un crecimiento económico inclusivo, alejándolo de los vicios de la “valorización financiera”; para buena parte del empresariado argentino, este hecho suponía una mayor “injerencia” estatal en funciones propias del sector privado, alterando el clima de negocios y el desenvolvimiento de sus actividades, con el único propósito de utilizar las empresas para financiar los desequilibrios macroeconómicos.**

*“Se estima que en la actualidad, más de 17 millones de personas (45% de la población) reciben mensualmente alguna prestación de la Anses”*

A pocos meses de finalizar su segundo mandato, y con el temor a que un nuevo gobierno desmantele el paquete accionario estatal, el Frente para la Victoria impulsó en el Congreso la sanción, en septiembre de 2015, de la ley 27.181 de protección de las participaciones sociales del Estado Nacional. Lejos de resolverse este conflicto, la venta de estas acciones vuelve estar en la agenda del actual gobierno, en este caso, con el objetivo de financiar el Programa de Reparación Histórica para Jubilados, programa que describiremos en el próximo apartado.

### **Las políticas de ANSES: carácter, alcance y tipo de prestaciones administradas por el organismo.**

Además de las jubilaciones, la ANSES desde sus orígenes se encarga de la administración del sistema de Asignaciones familiares y los seguros de desempleo. Con posterioridad, fundamentalmente en la administración kirchnerista fue ampliando el alcance y de la naturaleza de sus prestaciones.

*“La ampliación en sus funciones durante el kirchnerismo llevaron a definir a la ANSES como un organismo multifuncional que hace de todo...poco”*

**Se estima que, en la actualidad, más de 17 millones de personas (45% de la población) reciben mensualmente alguna prestación de la Anses.** Este enorme caudal de beneficiarios responde principalmente a la ampliación de cobertura que significaron la Asignación Universal por Hijo (AUH) y las Moratorias Previsionales durante el kirchnerismo. A su vez, también en la gestión kirchnerista, mediante la utilización de parte

de la rentabilidad del FGS, la ANSES diversificó su accionar, por ejemplo: hacia la política de vivienda (PROCREAR), tarjetas de crédito (ARGENTA) y la política educativa (Conectar Igualdad, PROGRESAR). Las ampliaciones en sus funciones durante el kirchnerismo llevaron a Claudio Lozano y a Tomas Raffo a definir a la ANSES como un organismo multifuncional que hace de todo...poco<sup>9</sup>.

La buena percepción de la sociedad frente a las políticas de la ANSES, persuadió a Mauricio Macri a asegurar en el cierre de su campaña presidencial que “la Asignación Universal seguiría existiendo”, y que “las jubilaciones no iban a privatizarse”. Con estas declaraciones el candidato del Frente Cambiemos buscaba alejar la idea de una “vuelta a los noventa”, enfatizada en el spot publicitario del FPV, con su pegadizo eslogan: “ese cambio no, no, no”.

**Lo cierto es que, pese a los temores de buena parte del progresismo, la ANSES resultó el organismo escogido por el actual gobierno para matizar (parafraseando al famoso libro de Susana Torrado), el costo social del ajuste<sup>10</sup>.** Así como después de la devaluación de enero de 2014, el kirchnerismo lanzó el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) y anunció un aumento del 40% de la AUH; Mauricio Macri, también luego de una importante devaluación y para paliar la inflación, comunicó una ampliación de la AUH (incluyendo a los monotributistas), y un incremento nominal en jubilaciones y Asignaciones, el lugar elegido por el gobierno para tales anuncios fue el Centro de Jubilados Deshojando Margaritas, reflejando el peso de los símbolos en la comunicación de Cambiemos.

Ya marcando una diferencia respecto al gobierno anterior, Cambiemos también dispuso un incremento sustancial del Seguro de Desempleo, herramienta del sistema de protección social poco utilizada por el kirchnerismo. En efecto, prácticamente en toda la administración kirchnerista estuvo congelado en \$400. El aumento a \$3.000 permitía mostrar al gobierno preocupación e iniciativa frente a los problemas de empleo, a pesar de que el universo de beneficiarios, dada la alta informalidad, sea de apenas 60.000 desocupados.

<sup>9</sup> Lozano, C; Raffo, J. (2012): Anses en Disputa. Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP)

<sup>10</sup> Torrado, S. (2010). El costo social del ajuste:(Argentina, 1976-2002). Edhasa.

La última novedad en materia de política previsional se encuentra contenida en la denominada “ley ómnibus”, nombre que hace referencia a la diversidad de iniciativas públicas (muchas de ellas inconexas entre sí) contenidas en el paquete de leyes elevadas por Cambiemos al Congreso a fines de mayo de 2016<sup>11</sup>. Analizaremos las dos medidas que refieren a la ANSES: El Programa de Reparación Histórica a Jubilados y la Prestación Universal para la Vejez.

En cuanto al **Programa de Reparación Histórica a los Jubilados**, el mismo propone un reajuste de haberes jubilatorios según lo estipulado en las numerosas demandas judiciales de los jubilados, lo que permitiría eliminar el alto grado de litigiosidad del sistema. Si bien esta medida supone un acto de justicia para los jubilados, resulta dificultoso estimar a priori la cantidad de beneficiarios alcanzados<sup>12</sup>. Asimismo, **podría alterar la desigualdad al interior de la clase pasiva al beneficiar a las jubilaciones más abultadas con sentencia pendiente.**

En cuanto al **financiamiento de la medida**, las dos fuentes estipuladas en el proyecto de ley son: los ingresos provenientes por el blanqueo de capitales y la venta de acciones en poder FGS. **No es posible saber de antemano cuanto será el ingreso por el blanqueo, si será suficiente para cubrir este importante incremento en el gasto previsional y tampoco resulta claro de qué manera se realizarán las potenciales ventas de acciones, lo que impactaría, como vimos en el apartado anterior, en la relación entre el Estado y las empresas.**

*“No es posible saber de antemano cuanto será el ingreso por el blanqueo, si será suficiente para cubrir este importante incremento en el gasto previsional”*

La segunda de las iniciativas del paquete previsional de Cambiemos: la **Prestación Universal para la Vejez, supone un avance en materia de cobertura e inclusión desde el plano no contributivo.** Avance que se suma a la previamente mencionada incorporación de los hijos de monotributistas al sistema de AUH.

Ahora bien, **mientras que las moratorias previsionales garantizaban un mismo esquema institucional bajo la lógica contributiva para los “jubilados morosos” y los jubilados ordinarios; la prestación universal para la vejez, con haberes diferenciales supone una posible**

<sup>11</sup> Entre las medidas contenidas encontramos: el blanqueo de Capitales, el programa de reparación histórica de Jubilados, la Pensión Universal por Vejez, modificaciones en Bienes personales, la eximición del pago de ganancias para el medio aguinaldo de junio, el llamado a la confección de una comisión bicameral para discutir una posible reforma tributaria, la homologación del acuerdo por coparticipación entre Nación y Provincias.

<sup>12</sup> Sobre la cantidad de beneficiarios del programa, se recomienda la lectura de la nota del ex diputado nacional MNA-Forja, Eduardo Santin. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-300642-2016-05-31.html>



**segmentación de la política previsional**<sup>13</sup>. Queda por determinar si, fiel a la lógica meritocrática, supone la consolidación de un esquema con jubilados “de primera” y jubilados “de segunda”. Esto podría , habilitar el retorno a la lógica asistencialista propia de los noventa.

## Reflexiones Finales:

Por su participación presupuestaria y por el alcance de sus prestaciones, la dinámica de la ANSES no es indiferente para el desempeño de la economía en su conjunto. Los cambios de gobierno fueron acompañados por transformaciones en el organismo, reflejando la lógica pendular Argentina. Con tan solo 24 años de existencia, la ANSES, ha ido modificando su grado de importancia en materia de políticas públicas. Sin embargo, la incidencia del resultado financiero de sus operaciones siempre ha estado en el centro de la agenda pública.

Durante el gobierno kirchnerista, el gasto de la ANSES alcanzó a representar el 10% del PBI. Con el nuevo paquete previsional de Cambiemos, las estimaciones privadas colocan dicho guarismo en el 13% para 2017, lo que marcaría un record mundial<sup>14</sup>.

La contra parte de este aumento en las erogaciones es el resultado financiero del sistema. Las necesidades de financiamiento del organismo se han profundizado por la disminución de los ingresos tributarios, luego del acuerdo con las provincias por la detracción del 15% de la masa coparticipable. **Muchas veces el déficit del sistema se transformó en un justificativo para avanzar en profundas modificaciones del esquema.** En los noventa, motivo el avance de las AFJP. No queda claro cómo será en esta nueva gestión, el manejo financiero del organismo y si el mismo supondrá nuevas modificaciones en su administración y funcionamiento.

Las actuales iniciativas avizoran profundos cambios en el desempeño de la ANSES en cuanto al alcance de sus prestaciones y la diversidad en las iniciativas públicas llevadas adelante por el organismo. Ello, a su vez, altera las relaciones del Estado con las empresas, los patrones de solidaridad del sistema y los criterios de equidad en los beneficios

*“Muchas veces el déficit del sistema se transformó en un justificativo para avanzar en profundas modificaciones del esquema”*

<sup>13</sup> Al respecto recomendamos la lectura de la siguiente nota de Nicolas Dvonskin <http://www.marcha.org.ar/los-jubilados-problema-solucion/>

<sup>14</sup> Dicha estimación fue realizada por Joaquín Cottani de Stándar & Poor’s. Ver en <http://www.ambito.com/diario/844017-fin-de-luna-de-miel-alertan-calificadoras-sobre-argentina>

brindados.

**Las continuas transformaciones de la ANSES, fruto de las modificaciones en las políticas de seguridad social, no permiten consolidar una institución sólida, sustentable e inclusiva en materia de protección social. Es por ello que, más allá de políticas puntuales, sería oportuno contar con un plan consensuado por todas las fuerzas políticas que marque un rumbo de largo plazo en el desenvolvimiento del sistema, definiendo las funciones del organismo, el tipo y alcance de prestaciones y, fundamentalmente, garantizando su financiamiento.**

## Sobre el Observatorio

El **Observatorio de Políticas Públicas** de la Universidad Nacional de Avellaneda busca producir y sistematizar información para elaborar un mapa del perfil productivo de la región y desarrollar proyectos de investigación que vinculen a los organismos del Estado, con los actores del mundo de la producción y de la comunidad en general.

El **Módulo “Estado y Gestión”** plantea el estudio de la administración del estado, la gestión de las políticas públicas y su impacto en el desarrollo, desde un enfoque multidisciplinario y plural, se propone constituir un espacio de reflexión y producción académica sobre las transformaciones del estado y la administración pública, y las formas en que éstas fueron reconfigurando la relación entre el estado, el mercado y la sociedad civil. Cuenta con tres áreas de trabajo: a) gestión administrativa, b) políticas sectoriales y gestión de los servicios públicos, y c) desarrollo regional, gestión local y relaciones intergubernamentales.

\*\*\*

Los trabajos del Observatorio son gratuitos y se pueden reproducir citando la fuente.

El Observatorio es un espacio plural y abierto a la diversidad de opiniones. Por ello, las expresiones de los autores no reflejan necesariamente la posición del resto de sus miembros ni de la postura institucional de la Universidad, en el tema analizado.

COORDINADOR GENERAL DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
Dr. José Amiune

COORDINADOR DEL MÓDULO DE ESTADO Y GESTION  
Lic. Pablo Ceballos