

LAS TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA PREVISIONAL BAJO EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS Y EL ROL DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE CRÉDITO

Ana Logiudice

UBA-IELAC/UNM-CEGOPP

Lic. En Sociología, Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Docente de las Facultades de Psicología y de Ciencias Sociales de la UBA y de la Universidad Nacional de Moreno, en especial, sobre temas de estado, administración y políticas públicas. Desarrolla tareas de investigación en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-UBA) y en el Centro de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Moreno. Autora de artículos sobre políticas públicas, políticas sociales y asistencia social.

Analogiudice@gmail.com

Recibido: 28 de febrero de 2023

Aceptado: 15 de junio de 2023

RESUMEN

En el presente documento se analiza la política previsional del gobierno de Cambiemos (2015-2019), vinculando sus principales transformaciones con las posiciones que, en materia previsional, asumieron los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). Para ello despliega una estrategia cualitativa basada en el análisis documental y la realización de entrevistas semi estructuradas a informantes clave con el objeto de identificar y analizar el tipo de política estatal que proponen los organismos multilaterales así como los argumentos desplegados para promover dichas intervenciones.

Palabras clave: pensiones – moratoria – organismo multilateral – reforma previsional

ABSTRACT

This document analyzes the pension policy of the Cambiemos government (2015-2019), linking its main transformations with the positions that, in pension matters, the

multilateral credit organizations (World Bank and Inter-American Development Bank) assumed. To do this, it deploys a qualitative strategy based on documentary analysis and semi-structured interviews with key informants in order to identify and analyze the type of state policy proposed by multilateral organizations as well as the arguments deployed to promote these interventions.

Key words: pensions – moratorium- multilateral organization- pension reform

A MODO DE INTRODUCCIÓN.

El triunfo de la alianza política “Cambiemos” en los comicios presidenciales de fines de 2015 dio inicio a un nuevo ciclo político, cuya novedad radicaba en constituir el advenimiento al gobierno, por la vía electoral, de una expresión política abiertamente enrolada en la centro-derecha. A poco de asumir, la nueva gestión promovió la sanción de la Ley 27.260 de “Reparación Histórica para jubilados y Pensionados” por la que se dispuso, entre otras cuestiones, la creación de la Pensión Universal del Adulto Mayor (P.U.A.M.). El gobierno kirchnerista, que lo precedió desde 2003, había promovido una ampliación del sistema de protección social, sobre la base de la extensión de las asignaciones familiares a trabajadores desocupados e informales, así como también mediante sucesivos cambios en el sistema jubilatorio, uno de los cuales fue la denominada “moratoria previsional” para la población carente de cobertura por no contar aportes suficientes para acceder al beneficio.

La nueva herramienta de intervención estaba destinada reemplazar a la moratoria previsional desplegada hasta entonces, por lo que su creación implicó un giro en la política jubilatoria vigente, acercando el nuevo programa a otros semejantes implementados en países de la región. Asimismo, a fines 2017, el gobierno de Cambiemos implementó una reforma paramétrica del sistema de pensiones, la que motivó una fuerte movilización social. La misma formaba parte de una estrategia más amplia, que incluía una reforma laboral y otra de naturaleza tributaria.

Dado el rol jugado por los organismos internacionales de asistencia al desarrollo en la reforma de los sistemas de pensiones operados en América Latina en la década neoliberal (Vivares, 2013) y, por otro lado, los puntos de semejanza entre esta reforma y aquellas que tuvieron lugar en la región, es dable preguntarse de qué modo se ha acercado el proceso de reforma llevado adelante por Cambiemos a los postulados de los organismos multilaterales de crédito en materia previsional.

Esta indagación cobra particular interés para los estudios que tienen por objeto analizar los impactos de los organismos multilaterales de crédito sobre la formulación e implementación de las políticas públicas, en cuyo seno han cobrado cada vez más fuerza los enfoques que tienden a poner de relieve los mecanismos mediante los cuales los organismos actúan como instituciones productoras de conocimiento. En este marco, uno de los aspectos que ha concitado mayor atención ha sido el rol jugado por los expertos, en particular de los evaluadores, y su contribución al establecimiento de programas que constituyen recetas emergentes de las denominadas “lecciones aprendidas” (Deboneville y Díaz, 2013). Cabe señalar que el rol productor ha resultado de las propias transformaciones que experimentaron los organismos, particularmente el Banco Mundial que, entrada la década de los 90, buscó posicionarse como una *KnowledgeBank*¹ (Felder, 2009; Cammack, 2002; Murillo, 2006). Sin embargo en ocasiones, aún entre quienes destacan el plano de la producción de conocimiento, se registra una lectura que asocia la posibilidad efectiva de influir que tienen los organismos multilaterales con la puesta en marcha de mecanismos coercitivos que fuerzan a los países a adoptar determinados programas (Gilardi, 2012). En otras palabras, la atención tiende a estar puesta en las intervenciones públicas que son objeto de financiamiento por parte de las instituciones de crédito y, cuando se analiza la extensión de las recomendaciones más allá de los programas financiados en forma directa, se entiende que la adopción de tales recomendaciones hacia otras áreas de política es siempre posible porque, en definitiva, los organismos internacionales establecen los parámetros y márgenes para la obtención de los créditos (Corbalán, 2004). En el caso argentino, ello se debió a la centralidad que adquirió el endeudamiento externo. En palabras del Felder, “la dependencia respecto de los recursos se transformó en una dependencia respecto de la producción ideológica del Banco” (2009: 66).

Ahora bien, dado que como las necesidades de financiamiento de la Argentina se modificaron después de la crisis de 2001 y 2002 y, además, el derrotero posterior de la política social tendió a ser explicado en términos de innovaciones vernáculas alejadas de las políticas de ajuste estructural de los 90², se desplazó progresivamente el foco de la literatura. Por este motivo, no se avanzó en lecturas que permitiesen dar cuenta

¹ En 1996, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfenshon, planteó la necesidad de profundizar la labor del Banco en materia de investigación, transformando la institución desde un modelo de “Lending Bank” a otro de “Knowledge Bank”.

²Incluyendo la creación de la Asignación Universal por Hijo o la política de moratoria previsional que se analiza en este documento.

del rol jugado por los organismos en materia de política social, más allá de los ricos análisis que se efectuaron a lo largo de este período en torno a la discursividad de los organismos, en especial, la relativa a la pobreza y sus efectos en términos de creación de subjetividad social y política (Murillo, 2006).

Desde el punto de vista metodológico, esta indagación despliega una estrategia cualitativa basada en el análisis documental y la realización de entrevistas semi estructuradas a informantes clave. Ambos tipos de técnicas serán objeto de un análisis de contenido (Di Virgilio, 2008) con el objeto de rastrear el tipo de política estatal que proponen los organismos multilaterales así como los argumentos desplegados para promover dichas intervenciones³. La documentación institucional también permitirá identificar la creación de dispositivos mediante los cuales los organismos buscan hacer circular saberes expertos entre funcionarios estatales que resulten proclives a las intervenciones promovidas.

Este documento se organiza en cuatro apartados. En el primero se reponen los principales lineamientos de la reforma previsional de la década de los 90 así como del rol jugado por los organismos internacionales de crédito en dicha reforma. En ese acápite se incluye también una reseña de las principales transformaciones previsionales que tuvieron lugar luego de la crisis de las reformas neoliberales, bajo los gobiernos kirchneristas. En un segundo apartado se analizan las reformas llevadas a cabo por el gobierno de Cambiemos, así como los proyectos de cambio que quedaron truncos. En el tercer apartado se examinan el rol jugado por los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID) durante el período 2016-2019. En el último apartado se extraen un conjunto de conclusiones. En este orden de ideas, la hipótesis que sostiene el presente trabajo señala que los organismos multilaterales de crédito ejercieron una influencia relevante en el diseño de la política previsional de Cambiemos, aun cuando no participaran de su formulación directa y, menos aún, de

³Entre los documentos analizados se destacan, por un lado, la normativa que dio carnadura a las intervenciones estatales implementadas durante el período. Luego, en relación con los organismos multilaterales de crédito se analizan, por un lado, las Estrategia de Alianza y Programa País suscriptos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que es la documentación institucional por excelencia en la que los organismos plasman los principales lineamientos de su intervención, así como los diagnósticos sobre los que fijan dichos lineamientos. También se analizan las evaluaciones de medio término de dichos programas y/o alianzas y/o evaluaciones finales que han sido difundidas públicamente. A la vez se analizan las principales publicaciones elaboradas por los especialistas en previsión y protección social de los organismos, publicados por ambas instituciones a lo largo del período analizado.

su financiamiento. También se argumentará en torno a la necesidad de considerar las propuestas de cambio del sistema previsional por parte de los organismos multilaterales (y también del gobierno de Cambiemos) como modos de incidir sobre la dinámica esperada del mercado de trabajo, en el sentido de generar, condiciones de funcionamiento más favorables al polo del capital, en detrimento de los trabajadores.

LA REFORMA PREVISIONAL DE LOS 90 Y LOS ORGANISMOS MULTILATERALES

Aunque la reforma recién se sustanció dos años más tarde, los intentos de transformar el sistema jubilatorio se iniciaron en 1991 (Cortés y Marshall, 1999; Bour, 2020, Paul and Paul, 1995), es decir, en forma concomitante al Plan de Convertibilidad Cambiaria. En este sentido, el proyecto de privatización del sistema formó parte intrínseca del proceso de reforma del estado y ajuste estructural llevado adelante por el menemismo. Tuvo, como uno de sus principales impulsores, al Banco Mundial (Ramesh, 2007; Geri, 2022), al que los propios expertos de los organismos atribuyen un rol destacable. Así, un documento publicado por el BID señala que el Banco Mundial “fijó la agenda de la reforma estructural de las pensiones” estableciendo un sistema de pilares múltiples, gestionado por el sector público y privado (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013: 3). El BID también jugó un rol relevante, entre otras cuestiones, debido a la subordinación que la institución experimentó desde fines de la década de los 80 a los lineamientos fijados por el Banco Mundial -y el Fondo Monetario Internacional- (Vivares, 2013). Los tres organismos promovieron activamente la globalización, la liberalización y la financiarización de la economía (Wood, 2006; Vivares, 2013), para lo cual establecieron una división del trabajo, institucionalmente articulada, según la cual, el FMI se abocaba a vigilar las políticas macroeconómicas implementadas por los gobiernos, mientras que el BM y el BID se encargaban de impulsar y financiar aquellas reformas estructurales que se consideraban necesarias⁴. La intervención conjunta de los organismos constituyó un sistema cuya misión “fue preparar y ajustar las economías nacionales a las tendencias de la economía global y transferir recursos hacia manos privadas” (Vivares, 2013: 108), entre ellos, aquellos provenientes de la privatización de los sistemas previsionales. De esta forma, las presiones globales tendientes a favorecer una reestructuración capitalista a nivel local se vieron

⁴Ello incluyó el impulso a los procesos de privatización de los servicios públicos, la desregulación de los mercados de trabajo, la eliminación de barreras al capital financiero, y la reducción de la intervención estatal, entre otras cuestiones (Felder, 2009).

posibilitadas por el endeudamiento externo argentino con el FMI, por lo que la deuda se convirtió en correa de transmisión de dicho proceso (Piva y Massano, 2020).

Para tener cabal dimensión de la importancia atribuida por los organismos multilaterales a los procesos de transformación de los sistemas previsionales en el marco de la Reforma del Estado, cabe tener presente que entre 1984 y 2004 el Banco Mundial concedió más de 200 préstamos y créditos, por un monto cercano a los 5.400 millones de dólares, destinados a sostener las reformas de los sistemas de pensiones de más de 68 países (Arenas Mesa, 2019: 64). Además, el Banco intervino activamente, colaborando con organismos no gubernamentales y thinktanks, en la realización de estudios que sirvieron de base para el diseño de los procesos de reforma (Bour, 2020)⁵.

La reforma se aprobó en 1993, mediante la sanción de la Ley 24.241. Ésta creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), conformado por dos regímenes previsionales: el de capitalización individual (a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión) y sistema público o de reparto, a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El sistema comenzó a funcionar en 1994. La reforma argentina también contó con financiamiento internacional de modo que el Banco Mundial confirió un préstamo por u\$s 8.500.000 para favorecer la creación de mercados de capitales, uno de cuyos componentes consistía en la preparación de las regulaciones requeridas para implementar la Ley por la que se privatizaba el sistema previsional⁶. Más tarde el BID concedió un financiamiento para reformar las cajas previsionales provinciales de modo tal de “fortalecer el marco institucional del sistema previsional y consolidar la reforma a nivel nacional”⁷ (BID, 1996: 1), al igual que el propio Banco Mundial⁸.

⁵Bour (2013), economista jefe y Director de FIEL, señalaba que “desde hace más de tres décadas, FIEL ha estudiado el funcionamiento del sistema previsional argentino, con resultados que se presentaron en diversos artículos y cuatro libros publicados desde 1987. Durante la década de 1990 –con el apoyo de organismos multilaterales– FIEL realizó una labor intensa, que abarcó el análisis y perspectivas de los sistemas previsionales provinciales. Los estudios se publicaron y fueron presentados en seminarios y conferencias, con el objeto de dar lugar a un debate público mejor informado sobre la situación previsional”. Cabe señalar que la Fundación FIEL-que fue creada por la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina- intervino activamente en la elaboración de las políticas económicas implementadas en la década neoliberal.

⁶Capital Market Development Technical Assistance, otorgado en 1994.

⁷Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Provinciales Previsionales (AR-0201), concedido en 1996 por un monto de 320 millones de dólares.

El modelo previsional adoptado se basó en tres pilares: la prestación básica universal (PBU) pagada por el estado a las personas con derechos jubilatorios; un beneficio proporcional conforme los aportes y salarios de cada persona, provisto por el régimen privado o por el público (según fuera el tipo de régimen previsional por el que hubiera optado el aportante) y, finalmente, un beneficio adicional basado en aportes voluntarios efectuados por los trabajadores. El segundo pilar era así el componente principal del sistema jubilatorio (Arza, 2022)⁹. Aunque se trataba de un sistema mixto, las reglas del sistema favorecían al régimen de capitalización individual. Finalmente, la transformación del sistema previsional se completó con la sanción de la Ley 24.463, que ampliaba fuentes de financiamiento del sistema previsional y condicionaba el monto de las jubilaciones a la disponibilidad de recursos (Marshall y Cortés, 1999; Costa, Curcio y Grushka, 2014).

Los efectos de la reforma no solo se tradujeron en la privatización parcial de la protección social sino que, como consecuencia de la imposición de un régimen de capitalización individual, implicaron la ruptura del principio de solidaridad intergeneracional y, en cambio, consolidaron el vínculo del sistema previsional con las trayectorias laborales de cada persona y su capacidad contributiva. Como bien indica Arza, la privatización del sistema previsional conllevó un cambio de paradigma en tanto “reconfiguró los roles del estado y el mercado en la organización de la seguridad económica en la vejez” (2022: 351).

Como señalan Danani y Hintze (2010), la individualización convertida en principio orientador de la protección, generó situaciones de marcada desprotección, debido, en particular, a los bajos niveles de cobertura. Así, la participación de los adultos mayores en el sistema previsional empezó un descenso desde 1995/9^a hasta 2003 (Curcio y Becaria, 2011: 87). Otras debilidades del sistema jubilatorio fueron los altos costos administrativos y la gran concentración del mercado de prestadores, que impidió la reducción de tarifas (Arza, 2022) y que impactaron negativamente sobre sus potenciales beneficiarios. Pero la reforma trajo consecuencias desfavorables para el propio estado dado que las transferencias de los aportes de los trabajadores a sus cuentas privadas implicaron el desfinanciamiento del sistema público, que se agravó

⁸ Proyecto Provincial Pensión Reform Adjustment Loan, otorgado en 1996 por 300 millones de dólares.

⁹Mientras que en sistema público el beneficio se calculaba sobre la base de un porcentaje por año de aportes, en el régimen privado el beneficio dependía de lo acumulado en la cuenta de capitalización individual.

con la reducción concomitante de los aportes patronales que efectuó el gobierno menemista. Por último, la reducción del empleo y el incremento de la informalidad provocados por la crisis de 2001 redujeron los aportes y contribuciones afectaron todavía más al sistema previsional (Arza, 2022).

En la poscrisis, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner buscaron hacer frente a la exclusión de la previsión social generada por efecto de las reformas previas. La modalidad de resolución de la ausencia de cobertura de esta población fue el Plan de Inclusión Previsional¹⁰, en virtud del cual los trabajadores podían regularizar su deuda en cuotas, las que era abonada mediante un descuento de los haberes percibidos. Las llamadas “moratorias previsionales” establecían así una modalidad semi contributiva (Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2019:22). En materia de cobertura, los efectos de esta política fueron considerables, de modo que entre 2005 y 2010, se incorporaron dos millones y medio más de jubilados (Beccaria y Danani, 2014: 73). Asimismo, el mayor impacto se produjo entre las mujeres y también entre los sectores de menores ingresos, por lo que la moratoria constituyó una política que redujo las brechas de género, homogeneizó la protección y mejoró la distribución (Beccaria y Danani, 2014). No obstante, dado que las moratorias tenían límites temporales para el reconocimiento de aportes transcurridos determinados períodos de tiempo una parte de la población quedaba fuera de la posibilidad de jubilarse. Es así que en 2014 se dictó una nueva moratoria¹¹.

Esta política estuvo acompañada por otras transformaciones, que implicaron una contrarreforma del sistema (Danani y Hintze 2010 y 2011; Beccaria y Danani, 2014: 73). Por un lado, el gobierno promovió la recomposición de los haberes mínimos mediante el otorgamiento de sumas fijas¹², lo que implicó un incremento en la capacidad de protección (cobertura vertical) del sistema. Esta política se coronó en 2008, con la sanción de la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria, que establecía la actualización de los haberes dos veces al año. Luego, también se transformó la estructura institucional de la previsión social (Beccaria y Danani, 2014). En este orden,

¹⁰ Ley 25.994 y Dto. 1454/05.

¹¹La moratoria de 2014, a diferencia de las anteriores, incluía algunos aspectos novedosos como la evaluación de las condiciones socioeconómicas de quienes adherían (para priorizar a la población en mayores condiciones de vulnerabilidad) y la actualización del monto de las cuotas, entre otras cuestiones (Cetrángolo y Grushka, 2020).

¹² Igual política se llevó adelante respecto de los asalariados por la vía del aumento del SMVM efectuado por Decreto.

la primera modificación, que data del año 2007¹³, tuvo por objeto permitir que quienes hubieran optado por el régimen privado pudieran migrar al público, reconfigurando el balance público-privado del sistema (Arza, 2022). Finalmente, en 2008, se eliminó el régimen de capitalización individual. De este modo, mediante la Ley 26.425, los trabajadores afiliados a las AFJP pasaron al régimen público, mientras que sus aportes pasaron a integrar el Fondo de Garantía y Sustentabilidad.

Los efectos de las nuevas reformas se ralentizaron luego de 2011 (Becaria y Danani, 2014). Sin embargo, como consecuencia de las transformaciones experimentadas, la política previsional mejoró su llegada a la población caracterizada por la percepción de menores ingresos, las trayectorias educativas más cortas y la mayor precariedad habitacional (Arza, 2022). En particular, la política de moratorias, no solo permitió revertir la tendencia decreciente de la cobertura horizontal sino que permitió llevar la misma a una cifra cercana al 90% del universo, lo que la convirtió en la más elevada de América Latina (Cetrángolo y Grushka, 2020: 22)¹⁴. En términos de cobertura vertical, sin embargo, el período se caracterizó por el incremento de la litigiosidad, provocada por las demandas relativas a reajustes de haberes (Becaria y Danani, 2014).

Cabe señalar que la necesidad de paliar los déficits de cobertura motivó la generalización de programas pensionales destinados a garantizar “pisos mínimos” en toda la región latinoamericana. Como consecuencia, las pensiones sociales creadas en este siglo, pasaron de 15 a 34 entre 2000 y 2017 (Cecchini, 2019: 107). Más allá de las diferencias existentes entre los programas, se pueden citar el caso de la Pensión para Adultos Mayores (creada en 2007) en México, el Programa Colombia Mayor (2012), la Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad” de Bolivia (2008) o la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza de Paraguay (2009). Cabe señalar que en estos casos, todas las intervenciones creadas exigían “test de medios” como mecanismo de acceso¹⁵, además de criterios que implicaban focalización en determinadas poblaciones, especialmente vulnerables (excepto la Renta Dignidad de

¹³ Ley 26.222 de Libre Opción.

¹⁴ Ello se tradujo, a la vez, en un aumento del gasto público previsional de la ANSES (Rottenschweiller, 2020).

¹⁵ Los test de medios son índices de variables (proxy means) que se utilizan para estimar los ingresos (o recursos) de la población y focalizar los programas, en reemplazo del mecanismo de la contraprestación laboral.

Bolivia)¹⁶. Chile, por su parte, creó en 2008 la Pensión Básica Solidaria, con el objeto de enmendar los problemas de cobertura derivados de la reforma del sistema previsional de la década de 1980. La misma también exigía test de medios. Es decir, que dichos pisos mínimos distaron de ser universales y estaban alejados de los niveles de inclusión proporcionados por la moratoria argentina.

LOS CAMBIOS PREVISIONALES DEL GOBIERNO DE CAMBIEMOS: LA PUAM Y LA REFORMA PARAMÉTRICA

La Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM) fue creada en el marco de la Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, establecido por Ley 27.260. La norma, impulsada por oficialismo a poco de asumir su mandato, esperaba reducir el peso de las deudas –y la litigiosidad- que el estado tenía con los jubilados que reclamaban diferencias en torno a los haberes percibidos. También permitía el blanqueo de capitales y establecía perdones impositivos, por lo que se trató de una ley ómnibus. En este sentido, la Reparación fue presentada como una intervención que buscaba subsanar el achatamiento de la pirámide de haberes provocado por la política jubilatoria precedente, en particular, por la moratoria previsional, atendiendo particularmente las demandas de la población pasiva de mayores ingresos (Rottenschweiller, 2020)

En este marco, el gobierno argumentó la necesidad de crear un instrumento alternativo a la pensión no contributiva por vejez que regiría para las personas mayores de 70 años que no hubieran realizado aportes al sistema previsional (Letcher y Strada, 2019). Así, la nueva pensión se orientaba a dar cobertura a la población mayor de 65 años que no contaba con jubilación, pensión o seguro de desempleo. Sin embargo, en comparación con las políticas de moratoria previsional que se implementaron previamente, la nueva prestación conllevaba la elevación de la edad jubilatoria de las mujeres a los 65 años. A la vez, el monto correspondiente a la nueva prestación se fijaba en el 80% del haber mínimo jubilatorio. Ello implicaba una diferencia con las moratorias previsionales, las que establecían que, una vez saldada la “deuda”, los beneficiarios podían acceder al beneficio jubilatorio completo.

Así, la nueva iniciativa abandonaba definitivamente el vínculo con el sistema contributivo, pues ya no se exigía compensar los aportes que no habían sido

¹⁶Aún, el Beneficio de Prestación Continuada Brasileiro, creado en 1996 y emergente de la reforma constitucional de 1988.

realizados. A la vez, la adopción de formas de financiamiento de las jubilaciones completamente basadas en el presupuesto general -y no en los recursos provenientes de las contribuciones de los trabajadores y empleadores a la seguridad social- acercó a la nueva herramienta a otros programas previsionales que habían comenzado a proliferar en el contexto latinoamericano en años recientes, para hacer frente a los efectos de las reformas previsionales de las décadas anteriores, que habían provocado descensos considerables en los niveles de cobertura también a nivel regional.

En los hechos, la PUAM estaba destinada a desplazar a las moratorias previsionales que habían caracterizado a los sucesivos gobiernos kirchneristas (Letcher y Strada, 2019), de modo tal de continuar ampliando la cobertura del sistema previsional pero a un costo fiscal menor (Rottenschweiller, 2020). Adicionalmente y diferencia de lo que ocurre con las jubilaciones comunes, la PUAM no genera derecho a pensión y resultaba incompatible con otros beneficios existentes para los adultos mayores. Es por todo ello que Beccaria (2019) sostiene que la PUAM profundiza la fragmentación del sistema previsional ya existente, estableciendo condiciones de acceso y beneficios diferenciales y perjudicando todavía más a las mujeres que, en razón de sus dificultades laborales son quienes registran menores posibilidades de aportar a la seguridad social. A su vez, la PUAM ponía fin a la relativización de la diferencia que generaba la moratoria entre los regímenes contributivos y no contributivos, a la vez que restringía derechos, proporcionando un monto de cobertura más bajo (Di Costa, 2020).

El alcance de la nueva herramienta fue limitado, ya que a fines de la gestión Macri el número de pensiones ascendía a 156.763 y tres años después, a 289.142 (ANSES, 2019, 2022)¹⁷. Esta evolución, que resulta exigua comparada con aquella de las moratorias previsionales, fue concomitante al descenso de las personas alcanzadas por la política de moratoria previsional¹⁸. Como indica Arza (2022), la menor cuantía del haber mínimo así como la elevación de la edad para el acceso a la prestación generaron resistencia entre los adultos mayores y alentaron la continuidad de la

¹⁷La escasa cobertura de la PUAM se reflejó en términos presupuestarios. Así, según estimaciones de Bertranou, Casali y Cetrángolo las jubilaciones efectuadas mediante las moratorias representaban el 2.97% del PBI contra el 0.03% de la PUAM y el 0.009 de las PNC (2019: 45).

¹⁸El número de beneficiarios/as que ingresan en la moratoria se redujo, pasando de 31.485 en agosto de 2016 a 12.628 en diciembre de 2018 (Letcher y Strada, 2019: 4).

moratoria. En cuanto a los efectos de la Reparación Histórica, la misma benefició particularmente a los trabajadores con historias contributivas más largas, que percibían haberes mayores al mínimo (Arza, 2022).

En 2018 se modificó la reglamentación de la PUAM. Así, por Decreto 110/2018 se introdujo su incompatibilidad para los perceptores de una jubilación, pensión o retiro de carácter contributivo o no contributivo. También se incluyeron los beneficios brindados por las Cajas o Institutos provinciales o municipales no transferidos al Estado Nacional y las Cajas de Profesionales. Asimismo, el mencionado decreto fijó la condición de compatibilidad con el trabajo, estableciendo que el tiempo de servicio simultaneo con el goce de la PUAM se computaría exclusivamente para acreditar el requisito de 30 años de aportes para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU) y demás beneficios establecidos por la Ley N° 24.241. Por otro lado, la Resolución N° 17 de 2019 establecía la necesidad de que la ANSES evaluase a los solicitantes de la PUAM en materia de ingresos, patrimonio y gastos, lo que implicaba un retroceso en términos de la mentada universalidad (Arza, 2022)

Cabe señalar que las reformas de Cambiemos no se agotaron en la creación de la PUAM. De hecho, el gobierno se planteaba avanzar hacia una reforma más amplia en el plazo de tres años (Arza, 2022). Por este motivo, en 2017, inició una reforma jubilatoria, sancionada con la Ley 27.426. La misma revistió carácter paramétrico en tres sentidos. Por un lado, se modificó la edad jubilatoria (extendiendo en forma opcional la edad de jubilarse hasta los 70 años). En segundo lugar se afectó el haber mínimo, que alcanzaba el 82% solo para quienes tenían 30 años de aportes. Por último, se introdujo una modificación en la fórmula de movilidad de las prestaciones, de modo que la misma pasó a basarse en un 70% en el índice de variación de los precios y en un 30% en la modificación de los salarios de los trabajadores formales, excluyendo entonces la evolución de la recaudación como componente de la fórmula (Arza, 2022). Adicionalmente, el cambio de fórmula implicaba una nueva frecuencia de la actualización, la que se volvía más espaciada, permitiendo reducir las erogaciones previsionales efectuadas (Rottenschweiller, 2020). De esta forma, la reforma tendió a reforzar la lógica contributiva del sistema previsional, motivo por el cual diversos autores concluyeron que la reforma era regresiva y que expresaba una reconfiguración neoliberal (Di Costa, 2020), a lo que se sumaba el hecho de que la nueva fórmula de indexación de los beneficios implicaba un retraso en los incrementos percibidos respecto de la evolución de la inflación, ampliando el nivel de desprotección.

El intento de transformar el sistema previsional excedía los aspectos paramétricos. A la vez, la reforma previsional era solo una de las tres reformas centrales que buscaba implementar el gobierno de Cambiemos, que a mediados del mandato, es decir en 2018, había abandonado la tesitura supuestamente “gradualista” de su estrategia de reestructuración estatal. No obstante, las reformas laboral y tributaria no pudieron llevarse adelante en razón de la propia conflictividad que desató la reforma previsional, además de aquella asociada al contexto social y político desfavorable que acarreó la debacle macroeconómica generada por el gobierno de Cambiemos¹⁹.

Cabe señalar que, a los fines de compensar a los jubilados por los efectos adversos acarreados por el cambio de la fórmula de actualización, el gobierno de Cambiemos decidió la implementación de un bono extraordinario, cuyo monto fue de la mitad para el caso de los perceptores de la PUAM (y de las pensiones no contributivas) respecto de aquel abonado al resto del universo de jubilados y pensionados. Esta decisión, al igual que el resto de las disposiciones diferenciales establecidas en el marco de la PUAM, se tradujeron en un aumento de la desigualdad al interior del sistema previsional, de modo tal que mientras que los beneficiarios del Programa de Reparación Histórica lograron sostener e incluso aumentar sus haberes, los perceptores de la PUAM vieron mermar sus ingresos en valores cercanos al 13.7% (Rottenschweiller, 2020: 89).

Asimismo, a los fines de reformar el sistema previsional, el gobierno creó una Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, en el ámbito de Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, con el objeto de “generar los consensos necesarios a partir de los cuales sentar las bases para una futura reformulación de la Seguridad Social en la Argentina” (MTSS, 2016: 6).

La Comisión se integraba por representantes del sector empleador y trabajador y contaba con la participación de diversos organismos públicos, como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social de la Administración Federal de Ingresos Públicos²⁰. Asimismo,

¹⁹Aún así, algunos cambios impositivos fueron efectivamente introducidos en el marco de la sanción de la Ley 27.430 como, por ejemplo, aquellos relativos al Impuesto al Valor Agregado (I.V.A).

²⁰ También la Superintendencia de Riesgos del Trabajo; la Superintendencia de Servicios de Salud; el Consejo Federal de Previsión Social; la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

fueron especialmente invitados miembros de la Comisión de Previsión y Seguridad Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación y de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social del Poder Judicial de la Nación.

Aunque en el largo plazo el proyecto de reforma no logró avanzar más allá de los cambios de orden paramétrico, resulta relevante analizar el devenir de dicha Comisión, cuya actividad constituye un aspecto inexplorado por la literatura especializada. Entre los temas que abordó en su primer año de funcionamiento, se contaron el financiamiento de la seguridad social, la situación de las cajas previsionales provinciales, el perfeccionamiento de los mecanismos de recaudación, la registración de los trabajadores informales y su inclusión en la seguridad social, el mejoramiento de la calidad de las prestaciones de la misma, el ordenamiento y la articulación de los regímenes de la seguridad social, la separación y transparencia de las fuentes de financiamiento de las prestaciones contributivas y no contributivas, de modo tal que, en los hechos, la mayor parte de las problemáticas abordadas se vinculaban con la política previsional.

Asimismo, es de destacar que en materia de mejoramiento de la calidad de las prestaciones previsionales se incluyó una mención la Pensión Universal del Adulto Mayor. Al respecto, un documento elaborado por la Comisión señalaba que

“desde la Secretaría de Seguridad Social se planteó la importancia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) -establecida por la Ley N°27.260- como un primer pilar de protección social para este grupo poblacional. Al respecto, se indicó que las opciones de extensión de la Seguridad Social instrumentadas hasta el momento (Pensión No Contributiva por Vejez y Moratoria Previsional) exhiben marcadas dificultades para asegurar el acceso equitativo y sustentable a la cobertura social de los adultos mayores, fundamentando, en consecuencia, la creación de una prestación previsional de alcance universal” (MTSS, 2016: 17).

Esta Comisión consideraba a la PUAM como “un logro relevante en la construcción de un Sistema Nacional de Previsión Social de carácter integral y multipilar, basado en los principios de solidaridad, universalidad y equidad”(MTSS, 2016: 17). En tal sentido, se señaló que la Pensión debía completarse con un segundo pilar obligatorio, de carácter contributivo, que incentivase la registración del trabajo por medio del reconocimiento de los aportes efectuados durante la vida laboral. Un tercer pilar, de carácter voluntario, podría agregarse a los anteriores, permitiéndoles a los trabajadores con suficiente capacidad de ahorro la realización de cotizaciones adicionales a las

obligadas, que serán administradas por organismos estatales o por instituciones sin fines de lucro.

En 2017 la Comisión constituyó una nueva agenda de trabajo. Una de las primeras reuniones llevaba por título “Reforma Previsional. Conformación de un Régimen de tres pilares”. De esta forma se hacía referencia una vez más al “Sistema Multipolar previsional”, que debía surgir de un cambio de régimen. Una vez más se afirmaba que el mismo debía basarse en un régimen contributivo, un pilar no contributivo y, además, un pilar contributivo de carácter voluntario. Este último, sin embargo y tal como señala el documento de la Memoria de 2017, generó el rechazo de los representantes del “sector trabajador”, que “manifestaron su disenso frente a la posibilidad de establecer una prestación complementaria, argumentando que podría implicar el debilitamiento de la sustentabilidad del sistema previsional público y de reparto” (MTSS, s/f: 6). Este rechazo, en conjunto con la alta movilización que generó la reforma paramétrica implicaron el archivo del plan de reformas de largo plazo, tal como la propia documentación institucional reconoce.

EL ROL DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES EN MATERIA PREVISIONAL

En el contexto regional, cabe señalar que el BM financió proyectos de cobertura de prestaciones destinadas a adultos mayores en Brasil y México, que revistieron el carácter de pensiones sociales. La moratoria previsional argentina, en cambio, no contó con financiamiento de los organismos multilaterales de crédito. Tampoco la PUAM. Sin embargo, los organismos tomaron posición respecto de ambas políticas, así como respecto de la reforma previsional de 2017.

En este apartado se analiza la posición de los organismos multilaterales de crédito partir de cuatro ejes de análisis: la relevancia atribuida por los organismos multilaterales en el marco de las estrategias/programas suscriptos por los organismos, la posición fijada por los mismos en torno de las moratorias previsionales del kirchnerismo, por un lado, y de la creación de la PUAM en la literatura de los Bancos, por otro. Luego se analizan otras iniciativas desplegadas por los organismos en el contexto regional, tendientes a incidir sobre la política previsional argentina.

LAS ALIANZAS CON EL PAÍS

EL BANCO MUNDIAL

Durante el gobierno de Cambiemos estuvieron vigentes dos Estrategias de Alianza con el País²¹. La primera correspondió al período 2015 a 2018 y fue elaborada en 2014. La segunda, correspondiente al período 2019-2022, fue efectuada en marzo de 2019, es decir, con posterioridad a la aprobación de las Leyes de creación de la PUAM y de reforma previsional.

En el documento de la Estrategia de Alianza con el País para el período 2015- 2018, el Banco realizaba una caracterización que la economía argentina, que incluía referencias y alusiones al período kirchnerista, respecto del cual se ponderaba la inclusión social alcanzada. En este marco, se destacaba la contribución efectuada por las pensiones a la reducción de la pobreza (en aproximadamente un tercio) a lo largo del período (Banco Mundial, 2014: 5). De este modo, se observa que, aunque la Alianza con el País no contemplaba proyectos específicos sobre temas previsionales, el tema pensiones era considerado una variable relevante del análisis, dado que, además, la nacionalización de los fondos había sido una de las razones que había generado “incertidumbre normativa”, dejando vislumbrar la reticencia del Banco respecto de la estatización del sistema previsional.

El Diagnóstico Sistemático de País, fue realizado en Agosto de 2018. Según el documento, denominado “Hacia el fin de las crisis en la Argentina”, el contexto estaba signado por la inestabilidad económica. Más específicamente, la coyuntura de elaboración se distinguía porque “se realiza en un momento en que el país se encuentra profundizando reformas estructurales y, al mismo tiempo, lidiando con repentinas presiones de los mercados financieros que surgieron a partir de abril de 2018” (Banco Mundial, 2018: 9).

Es importante notar que el documento valoraba positivamente las políticas de transformación emprendidas por el Gobierno de Cambiemos. Consideraba de vital importancia concitar consenso social para tales políticas y apelaba explícitamente a la red de protección para compensar el costo social de dichas transformaciones.

²¹ Las Estrategias de Alianza con el País reemplazan las antiguas Estrategias de Asistencia (CAS) y plasman los objetivos que el Banco quiere alcanzar. Las mismas se elaboran sobre la base del Diagnóstico Sistemático del País.

El informe enumeraba los principales cambios de política y reformas estructurales llevados a cabo por el gobierno entre 2016 y 2018. En primer lugar se consignaba “la normalización de las relaciones internacionales”, que incluía el restablecimiento de los vínculos restablecidos con el FMI (Banco Mundial, 2018: 21). Entre las reformas se mencionaba la modificación de la fórmula de movilidad jubilatoria y la propia creación de la PUAM, entre otras cuestiones²². Como reformas pendientes se mencionaban la laboral, la apertura comercial y la reforma educativa (Banco Mundial, 2018: 24). Mientras la reforma educativa se considera una prioridad de primer nivel²³, la problemática de las pensiones también era considerada como prioridad, aunque de segundo nivel. Al respecto se enfatizaba la necesidad de lograr “consenso social” y se justificaba la reforma en función del “envejecimiento poblacional”.

De este modo, la problemática del sistema previsional ganaba cada vez más centralidad en la posición de Banco Mundial, que argumentaba la necesidad de la reforma sobre la base de la preocupación por la sostenibilidad financiera del sistema²⁴.

“Es necesario analizar opciones que permitan equilibrar los altos niveles de beneficios (que aumentaron recientemente con la Reparación Histórica en función de la cual los beneficios se recalcularon y ajustaron retroactivamente y a futuro) con la amplia cobertura y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad futura” (Banco Mundial, 2018: 31).

Y agregaba que

“Esto es particularmente importante ya que el gobierno está comenzando a analizar la reforma del sistema de pensiones. En este sentido, la reforma paramétrica que comenzó en diciembre de 2017 ayudará a lograr que el sistema sea más sostenible [...].No obstante, también se recomienda ampliar la agenda para revisar todos los parámetros y componentes del sistema, tanto contributivos como no contributivos” (Banco Mundial, 2018: 30-31)”.

Este documento resulta entonces altamente ilustrativo de la relevancia que otorgó el Banco Mundial al sistema de previsión social bajo el gobierno de Cambiemos, así como el apoyo brindado a los cambios operados en el marco de la reforma de 2017. En especial, permite vislumbrar la creciente insistencia del Banco sobre la necesidad

²² Se incluíanla política monetaria, la eliminación de los impuestos a las exportaciones, la reducción a los servicios públicos, la nueva legislación relativa al mercado de capitales, la racionalización del empleo público

²³Al igual que la reforma fiscal, la mejora de la infraestructura y la mejor provisión de servicios de educación y salud

²⁴Al respecto se indica que “debido a que las pensiones ya representan el 11% del PIB, la sostenibilidad a mediano plazo actualmente no está garantizada debido a la transición demográfica y a las normas que existen en la actualidad(Banco Mundial, 2018: 31).

de reformar el sistema jubilatorio. Como se verá a continuación, la centralidad atribuida a las pensiones se materializó en su inclusión en la Estrategia diseñada para el trienio siguiente.

En cuanto a la Estrategia de 2019 a 2022, el informe correspondiente destacaba que el gobierno de Cambiemos “ha trabajado en un programa de reformas estructurales, corrigiendo desequilibrios macroeconómicos y mitigando los costos sociales de estos cambios” (Banco Mundial, 2019: 11). Se enfatizaba la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo impulsado por el sector privado y también el establecimiento de una economía abierta. Al igual que en informes anteriores, el Banco confiaba en el dinamismo del mercado laboral para reducir la pobreza y la desigualdad. Para ello, se establecían una serie de prioridades en materia de políticas, entre las que se contaban, el cierre de las brechas de acceso a la infraestructura básica y la sostenibilidad del sistema de pensiones, manteniendo los altos niveles de cobertura alcanzados gracias a la moratoria previsional. Aun así, entre los programas sociales sobre los que se intervendría directamente se contaban los de empleo joven y los de protección social a niños. De esta forma, se observa que, con posterioridad al crédito stand by otorgado por el FMI²⁵, el Banco avanza en la problematización del sistema de pensiones, con claras intenciones de incluirlo en la agenda de cuestiones “socialmente vigentes”.

Al respecto, el diagnóstico era el siguiente

“las pensiones son esenciales para proteger los ingresos de los adultos mayores. Las tasas de pobreza serían sustancialmente mayores en ausencia de la reciente moratoria, en la cual se brindó acceso prácticamente universal a una pensión básica para aquellas personas con antecedentes laborales insuficientes. Dos terceras partes de la moratoria se destinaron a los tres deciles más pobres. Sin embargo, debido a que el 11% del PIB ya se destinaba a las pensiones y al envejecimiento de la población, la sostenibilidad a mediano plazo no será posible sin una reforma. Es necesario considerar opciones que permitan garantizar la sostenibilidad futura y, al mismo tiempo, mantener el alto nivel de cobertura” (Banco Mundial, 2018: 29).

²⁵ A principios de 2018 el gobierno de Cambiemos inició negociaciones con el FMI para el otorgamiento de un préstamo Stand By, con el objeto de enfrentar la crisis cambiaria, la pérdida de reservas y la inestabilidad macroeconómica general. El mismo ascendió a 57 millones de dólares y fue otorgado a cambio de la aplicación de una política económica ortodoxa, que incluía un fuerte ajuste fiscal (Manzanelli, González y Basualdo, 2020).

*EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO*²⁶

Las pensiones ya eran consideradas un área de diálogo por el BID desde la estrategia diseñada en 2012, aunque no se preveían financiamientos a políticas de pensiones.

En cuanto a la estrategia 2016-2019, la misma indicaba que el Banco contribuiría a reorientar la economía con el establecimiento del sector privado como el principal motor del desarrollo económico conducente a un mayor crecimiento, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales. El BID se proponía trabajar en 3 ejes estratégicos: la mejora del ambiente de negocios; el fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La reducción de la pobreza se consideraba un “reto” (BID, 2016: 20). Los puntos críticos en la materia eran el desarrollo infantil, donde se evidenciaba un rezago en materia de “capacidades humanas físicas, cognitivas y socioemocionales”, las altas tasas de repitencia y deserción educativa (de modo que la “inadecuada educación de la fuerza laboral” generaba restricciones a los negocios de las empresas), la consiguiente falta de cualificación laboral de la población joven y la baja participación laboral femenina (BID, 2016).

De esta forma, las intervenciones se centrarían en (i) el fortalecimiento de la empleabilidad de la población, mejorando la participación de la mujer en el mercado laboral (ii) el apoyo a la primera infancia con énfasis en la ampliación de la cobertura y la calidad de la oferta de los servicios de cuidado; (iii) el mejoramiento de la calidad de la educación en los tres niveles, reduciendo la repitencia y deserción y aumentando el acceso a la educación inicial y secundaria donde existe demanda insatisfecha. Se observa entonces que no se previeron programas de financiamiento en materia de pensiones. Sin embargo, en la Evaluación del Programa País 2016-2019 en lo concerniente al “sector Social: educación, salud y protección social”, el BID se refería a la creación de la PUAM, destacando el fortalecimiento del sistema previsional con el fin de que este “sea universal, integral, solidario y sustentable” (BID, 2020b: 12). También se aludía a la conformación de la Comisión de Fortalecimiento de los Sistemas de Seguridad Social y la política de Reparación Histórica para Jubilados.

²⁶Sin embargo, la cercanía del BID con la política económica del gobierno de Macri ya estaba presente desde el inicio de la gestión. Así, la ponderación positiva se verificaba en la Estrategia País 2016-2019, que alababa las medidas de unificación del tipo de cambio, la eliminación de restricciones al movimiento de capitales, el acuerdo con los acreedores *holdout* y reforma fiscal (BID, 2016).

LA PRODUCCIÓN DOCUMENTAL DE LOS BANCOS

EL BANCO MUNDIAL

Desde la creación de las moratorias hasta el gobierno de Cambiemos incluido, el Banco Mundial publicó 2 libros relacionados con la cobertura del sistema de pensiones en América Latina (que contaban con análisis sobre la Argentina) y uno que analizaba específicamente el impacto del “envejecimiento poblacional” sobre el sistema de protección social local. Las tres publicaciones tuvieron por autor a quien por entonces se desempeñaba como especialista líder en Protección Social del Banco Mundial. Dos de los 6 autores también registran paso por otros organismos internacionales, como OIT y uno por el BID. Otro mantiene vínculos aceptados con *thinktanks* locales de renombre. Uno de ellos se ha desempeñado laboralmente en las Administradoras de Fondos de Pensión y otro en el Ministerio de Trabajo. Al menos tres han sido autores del “Diagnóstico Sistemático de País”.

Cabe señalar que los documentos mencionados fueron elaborados y publicados antes de la creación de la PUAM por lo que en el caso de la literatura del Banco Mundial no hay alusiones a la misma. No obstante, hay consideraciones generales sobre la moratoria previsional, así como argumentos y propuestas de intervención que resultan de utilidad para evaluar la política previsional de Cambiemos (incluyendo la PUAM) y su relación con los organismos multilaterales de crédito.

Además de estos documentos institucionales que aquí se abordan, los autores produjeron numerosas intervenciones públicas, tales como notas periodísticas²⁷ o participaron de actividades académicas²⁸ incluyendo otras publicaciones²⁹, aún de instituciones como Cepal³⁰.

El análisis de los documentos del Banco Mundial denota la existencia de una valoración positiva de la moratoria, en términos de extensión de la cobertura y reducción de la pobreza. Sin embargo, se critica la ruptura del principio organizador

²⁷ En ella se ponderaba favorablemente la ampliación de la cobertura conseguida por medio de las moratorias (<https://www.telam.com.ar/notas/201403/55411-el-banco-mundial-destaco-a-la-argentina-entre-los-que-mas-ampliaron-la-cobertura.html>)

²⁸ Como las jornadas de Análisis del Mercado de Trabajo y de la Protección Social, realizadas por Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en septiembre de 2016

²⁹V.g. Rofman, Rafael y Apella, Ignacio (2016). La protección social argentina en un contexto de transición demográfica. *Revista Apuntes*, Vol. XLIII, N° 78 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

³⁰V.g. Rofman, Rafael, Fajnzylber, Eduardo y Herrera, Germán (2010). Reforming the pension reforms: Argentina and Chile. *Cepal Review*, N° 101.

del sistema previsional que se basa en la distinción entre quienes han contribuido o no a lo largo de la vida activa. También se afirma el carácter excepcional de las moratorias, se advierte sobre su impacto fiscal y se objeta la escasa participación de otros actores (más allá del propio gobierno) en su diseño, lo que incluye a los propios organismos multilaterales. Luego, se critican otros aspectos de la política previsional del período kirchnerista, como los aumentos de los haberes jubilatorios realizados por Decreto y el consiguiente achatamiento de la pirámide previsional. Finalmente, se observa que el Banco promueve la introducción de regímenes diferenciales para el universo de adultos mayores, según su capacidad contributiva.

Una mención específica merece la cuestión del “envejecimiento poblacional”, que se convierte cada vez más en argumento y excusa para impulsar una intervención sobre el gasto público y, por ende, sobre la orientación de la política misma.

La crítica relativa al potencial achatamiento y en un desincentivo para con el régimen contributivo se evidencia también entre los funcionarios del Banco, que sostenían que

“la moratoria puso en el sistema el tema de los desequilibrios hacia el interior y a los incentivos para contribuir. Porque un régimen sin ningún tipo de proporcionalidad mina la parte contributiva del sistema. No tiene absolutamente ninguna proporcionalidad. Y no es la única medida. La moratoria es una, pero después están los aumentos solo vía mínimo. El achatamiento de la pirámide de prestaciones es algo que también genera muchos conflictos hacia el interior [del sistema]” (comunicación personal, 5/5/2022).

EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

En el caso del BID, se identificaron 3 publicaciones sobre pensiones, una publicación en el marco de la Red Plac y una con la OCDE y el BID -que se analizan más adelante- y, finalmente, una publicación en el blog institucional. El especialista principal de la división de Mercados Laborales del BID participó en 4 de las publicaciones, además de integrar, en calidad de discusor, de la publicación realizada con la OCDE y el BID. Del total de 9 autores, excluyendo aquellos que redactaron el documento compartido con la OCDE y el BM, 3 fueron además, consultores o especialistas del Banco Mundial y 2 de la OCDE. Tres trabajaron en organizaciones estatales y tres en consultoras privadas sobre pensiones o empresas de pensiones.

Este tránsito de los expertos entre organismos se visualiza en las publicaciones, las que también refieren ser el resultado de reuniones de expertos realizadas previamente. Así, una de ellas menciona reunión de expertos efectuadas en

Washington DC con la participación del especialista líder en protección social y de otra consultora del Banco (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Otra menciona el diálogo Regional de seguridad Social realizado en 2018 que, como se verá, constituye uno de los dispositivos propiciados por el BID para reunir a los “expertos”, incluyendo a los funcionarios públicos (Altamirano Montoya, A.; Berstein, S.; Bosch, M.; García Huitrón, M. y Oliveri, M. L., 2018).

En este caso, se destaca su interés creciente en medir los efectos de la moratoria sobre el mercado de trabajo. Al respecto, el documento encontraba efectos desfavorables de las políticas de moratoria previsional sobre el mercado laboral, dado que las mismas habían generado un descenso de la población empleada, además de haber beneficiado a trabajadores formales que habían continuado trabajando una vez jubilados, aunque se reconocía sus alcances “remarcables”. También se advertía que las moratorias generaban mayores costos y suponían una economía política delicada, porque podían generar presiones en favor de aumentar los beneficios y, a la vez, favorecer el abandono del régimen contributivo por parte de los trabajadores (Bosch y Guajardo, 2012). Por último, al igual que el Banco Mundial, consideraba que las moratorias habían sido diseñadas e implementadas sin debate social.

En términos generales, la posición del BID en materia de pensiones era favorable a una pensión básica universal antipobreza (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013:145). El monto de pensión debía ser bajo ya que “una cuantía demasiado elevada puede tener impactos negativos en la generación de ahorro previsional y causar un fuerte impacto sobre la oferta de trabajo” (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013: 153). Esta pensión debía permitir la continuidad laboral de los pensionados. A la vez, debía ser combinada con beneficios de carácter contributivo para el resto de la población empleada. En este caso, se preveía que el propio estado subsidiase contribuciones (tanto de trabajadores como de empleadores).

También en este caso se aludía el envejecimiento poblacional y referían las necesidades de una reforma, para la cual se examinaba la dimensión de la “economía política”, es decir, las condiciones de posibilidad de tales reformas. El rasgo distintivo es que, en el caso del BID, además del argumento del envejecimiento de la población latinoamericana y la necesidad de garantizar su “sustentabilidad (Bosch, Mariano; Cabrita Félix, Carolina; Tapia, Waldo; Azuara, Oliver, 2018) se reconocían la existencia de cambios en los mercados de trabajo los que dejaban a trabajadores sin

poder contribuir en forma permanente (Altamirano Montoya, Á.; Berstein, S.; Bosch, M.; García Huitrón, M. y Oliveri, M., 2018). El modelo bismarckiano que basaba el sistema de protección a partir de los trabajadores debía ser reemplazado por un sistema orientado al ciudadano (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

Cabe señalar que en el caso del BID la preocupación por el desempeño del mercado de trabajo y la voluntad de incidir en él por la vía de la política previsional es más explícita que en el caso del Banco Mundial. Así, por ejemplo, uno de los documentos indicaba que “una reforma laboral puede ser una buena reforma previsional” (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013: 120). La reforma laboral propuesta incluía, al igual que las políticas laborales promovidas en la década de los 90, la reducción de los costos por despido y la eliminación de los salarios mínimos. También procuraba la reducción de los costos de la seguridad social.

EL ESTABLECIMIENTO DE DISPOSITIVOS INSTITUCIONALES

Más allá de la ausencia de financiamiento específico, el BID no dejó de fijar posición respecto de los sistemas de pensiones a lo largo de todo el período. Ello no solo ocurrió con publicaciones sino con la conformación de redes institucionales

Por un lado, en 2015 el BID constituyó la Red Plac (Red de Pensiones en América Latina y el Caribe), con “el objetivo de acompañar los esfuerzos de los países de la región para mejorar la capacidad institucional y técnica de sus instituciones de pensiones”. Se buscaba “garantizar la sostenibilidad social y financiera de los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe, en el actual contexto de rápido envejecimiento poblacional”, así como “alcanzar la cobertura universal y brindar pensiones adecuadas a los adultos mayores”³¹. De la Red, por la Argentina, participan el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social así como en Consejo Federal de Previsión Social. Entre 2016 y 2017 se realizaron tres convocatorias a asistencias técnicas, de modo que la Red apoyó a trece países mediante nueve proyectos de asistencia. En julio de 2017 se adjudicó una asistencia a la Argentina. Como resultado de la misma en febrero de 2018 se publicó un documento de Asistencia Técnica denominado “Sistema Previsional Argentino y directrices para la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM)”. Cabe señalar que el proyecto fue coordinado por especialistas y consultores de la División de Mercados Laborales del BID.

³¹ Disponible en <https://www.iadb.org/es/sectores/trabajo-y-pensiones/red-plac/home>.

El documento contenía directrices y recomendaciones para fortalecer la operación de este programa (PUAM) en cinco aspectos principales: 1) los criterios para la determinación del nivel de la pensión universal no contributiva; 2) el diseño de esquemas de integración de la pensión universal no contributiva con el pilar contributivo del régimen general; 3) el análisis de alternativas de articulación de la pensión universal con los beneficios previsionales otorgados por otros regímenes contributivos; 4) la evaluación de las fuentes de financiamiento de la pensión, y 5) el examen de los mecanismos de actualización del monto de la pensión para preservar su valor real en el tiempo.

Asimismo, en documento se reiteraban los conceptos vertidos acerca de la política de moratorias, que era fuertemente cuestionada. Se sostenía así que, aunque “venía a reparar las desigualdades ocasionadas por el desempleo [...] la propia redacción ambigua y laxa de la ley permitió una desviación legal inédita en el ámbito previsional, ya que se dio el supuesto masivo de que los ciudadanos sin ningún año de servicio y sin acreditar su necesidad pidieran acogerse a la moratoria” (Arellano, 2018: 17). La crítica apuntaba, centralmente, a la ausencia de distinción entre quienes habían efectuado contribuciones al régimen previsional y quienes no las habían hecho, aunque reconocía la ampliación de los niveles de cobertura previsional que la moratoria había permitido alcanzar. También se criticaba la exigencia de residencia establecida para con la población extranjera que había efectuado aportes al sistema impositivo, que restaba universalidad a la medida. Las recomendaciones efectuadas señalan la necesidad de ajustar los montos de los beneficios contributivos, puesto que se consideraban que aquellos transferidos por la PUAM eran altos³². Asimismo, se recomendaba la realización de una “práctica actuarial que permita estimar el valor de los probables egresos futuros en diversos escenarios si la PUAM se financiara a través del gasto corriente (reparto puro), de la constitución de capitales para el pago de las rentas vitalicias (reparto de capitales) o de una capitalización colectiva en su vertiente de prima media general” (Arellano, 2018: 23).

Es interesante notar que el Documento desalentaba la integración de la PUAM con el beneficio contributivo ya existente en el Régimen Previsional, en el marco de un

³²Se agregaba que “por otro lado, si bien el valor de la PUAM, comparativamente en lo nominal, es alto respecto del monto mínimo de las rentas —las sumas de la Prestación Mínima Contributiva (PNC) y la Prestación por Edad Avanzada (PEA)—, lo cierto es que el poder de compra de un haber mínimo resulta bajo, por lo que transitivamente lo es también el monto de la Prestación al Adulto Mayor” (Arellano, 2018: 23).

esquema “Multipilar”. Ello así ya que se suponía que ambos beneficios pertenecían a esquemas con objetivos diversos³³.

Adicionalmente, el BID proponía desplazar a la ANSES de la gestión del beneficio, que debía colocarse en cabeza del Ministerio de Desarrollo Social, en el ámbito del Poder Ejecutivo, es decir, fuera de un organismo descentralizado. En tal sentido, se argumentaba que “esto contribuiría a la eficiencia y a la transparencia en el manejo de los recursos y sería de vital importancia para un ordenamiento futuro de las fuentes de financiación, ya que quedarían explícitos los distintos componentes de los recursos de ANSES, que actualmente resultan confusos” (2018: 25).

Asimismo, la cooperación técnica establecía que “el financiamiento de las acciones colectivas solidarias requiere de la anuencia legislativa en la aprobación presupuestaria. Esto, además, para no afectar la sostenibilidad y diferenciar en forma cualitativa la PUAM de las mínimas contributivas” (2018: 26).

El escaso alcance de la política es evaluado por el BID del siguiente modo “más allá de toda buena intencionalidad política, esas cuestiones anexadas al plexo legal [el blanqueo de capitales y la reparación histórica] esmerilaron la importancia de este beneficio en la opinión pública, máxime que se dejaba de lado el método de moratorias que [...] tenía una acogida favorable en un sector muy amplio de la ciudadanía”. El Informe lamentaba las críticas (opositoras) recibidas por la nueva medida, las que impidieron apreciar “sus virtudes principales, como el financiamiento, que la misma ley dispone que será de fondos provenientes de las rentas generales y no como en sus predecesoras moratorias que, al otorgar el beneficio, lo supeditaron a sufragarse del acervo acumulado de aportantes del sistema de reparto forzoso de la misma forma que sus pensionados regulares” (Arellano, 2018: 19).³⁴

³³ Así se argumentaba que “la universalidad y la proporcionalidad suelen ser objetivos distintos en los regímenes que se dirigen hacia la sostenibilidad; es decir, concretamente, si se busca lograr la universalidad del sistema de pensiones, seguramente, la proporcionalidad se verá afectada, ya que los recursos son escasos. Contrariamente, si el esquema seleccionado es la universalidad, la proporcionalidad (beneficios otorgados por años cotizados) tenderá a equipararse, sencillamente, porque, para este tipo de diseños, se necesita contar con una mayor financiación con el objetivo de pagarle un beneficio a una persona que, durante su vida laboral, no aportó de forma directa” (2018: 24).

³⁴ El desconocimiento fue un factor de fracaso también para funcionarios del Banco Mundial quienes sostenían que “la gente no va a elegir la PUAM porque no sabe lo que es la PUAM. Me da la sensación de que como antídoto a una posible moratoria futura no funcionó” (comunicación personal, 22/4/2022).

Por último, es interesante notar que el documento se efectuó con la supervisión de la División de Mercados Laborales del BID. Ello muestra la estrecha relación existente, para este tipo de instituciones, entre la dinámica del mercado de trabajo y la previsión social, de modo que incidir sobre las reglas de juego de esta última permite actuar en forma indicada sobre las relaciones capitalistas asalariadas.

Otras de las iniciativas del BID, que es ponderada por una de sus publicaciones, era el Diálogo Regional de Política. Cabe señalar que dichos Diálogos son considerados por la propia institución como una de sus principales herramientas para “fomentar el intercambio de experiencias y conocimiento entre funcionarios de alto nivel en América Latina y el Caribe y expertos en áreas clave”. En el marco de los mismos, se conforman redes de funcionarios públicos que trabajan en un mismo sector, como por ejemplo, la Red de Mercados Laborales y Seguridad Social, cuyo objetivo es el de “facilitar el intercambio de experiencias, prácticas innovadoras y lecciones aprendidas. A través de este medio, los principales formuladores de políticas en la región podrán identificar soluciones comunes a los desafíos de desarrollo más apremiantes y aumentar su capital intelectual e institucional”³⁵.

En el caso de la Red de Mercados Laborales y Seguridad Social, la misma está conformada por los viceministros o funcionarios gubernamentales de rango equivalente encargados de los temas laborales y/o de seguridad social en América Latina y el Caribe, los que se reúnen periódicamente. En el caso de las pensiones la reunión de la Red de 2018 había sido decisiva para la publicación sobre el “Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe”, antes citada.

Además de los dispositivos destinados a la inclusión de funcionarios públicos, los organismos multilaterales desarrollaron acciones y actividades conjuntas. Así, en 2015 se instituyó una “Misión común en pos de una protección social universal”, con OIT que incluía iniciativas relativas a las pensiones de las personas mayores.

Ese mismo año se publicó un documento denominado “Panorama de Pensiones en América Latina y el Caribe (OCDE – World Bank- BID, 2015), preparado de manera

³⁵ Según la información publicada por el Banco en su página web, “el diálogo que se genera en las reuniones del DRP no sólo beneficia a todos sus participantes sino que también contribuye al compromiso substantivo del Banco con la región, proporcionándole una retroalimentación directa sobre las prioridades de política de los países miembros prestatarios”. Disponible en <https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dialogo-regional-de-politica/inicio>, recuperado 11 de diciembre de 2022.

conjunta por los equipos especializados en pensiones de la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la División de Política Social de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, y el Departamento de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial. También se afirmaba que está aumentando la cobertura de las pensiones sociales en AL, tornándose necesario analizar las mismas desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera y la adecuación de sus beneficios. El documento examinaba la cobertura y la adecuación de las pensiones. Luego se referían indicadores demográficos clave, destacando el impacto del envejecimiento (que generaba problemas de carácter fiscal. Posteriormente se analizaban indicadores clave de políticas de pensiones y después se componía un panorama de las pensiones por cada país³⁶. Como resultado, se advertía que la cobertura activa (trabajadores aportando) era muy baja y que gran parte de las personas mayores deberían recurrir a fuentes de ingreso alternativas a las pensiones contributivas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Ante todo, el recorrido efectuado por las diversas publicaciones elaboradas por los especialistas de las instituciones de crédito así como por los diferentes dispositivos puestos en marcha, permite observar que la previsión social es uno de los temas sobre los cuales dichos organismos fijan posición en forma recurrente aun cuando, a la hora de otorgar financiamiento, son otras las poblaciones y las políticas estatales las que reciben recursos en forma directa.

También se advierte que la posición de los Bancos no ha sido uniforme a lo largo del período analizado, como tampoco han sido idénticas las propuestas de reformulación del sistema previsional que promovieron. Compartieron igual preocupación por la extensión de la cobertura, después de la caída registrada a principios de la década de 2000. También plantearon la necesidad de establecer una pensión social desvinculada de las contribuciones efectuadas, semejante a lo que luego fue la PUAM, para la población que no había podido realizar aportes al sistema. Sin embargo, el BID proponía que la pensión básica antipobreza fuera implementada desde el Ministerio de

³⁶ Los países eran analizados según condiciones de acceso, cálculo de beneficios, variaciones en la carrera laboral, impuesto sobre la renta personal y contribuciones a la seguridad social, contribuciones a la seguridad social por parte de los empleados, valorización de los ingresos, asistencia social para la población de adultos.

Desarrollo Social, en lugar de ANSES. Ésta es una diferencia relevante, en tanto el Banco Mundial financia desde hace varios lustros proyectos en este organismo público³⁷, respecto de cuyo funcionamiento y de algunas de sus intervenciones resulta particularmente elogioso³⁸. Esta situación es atribuible al cambio de relación con las instituciones internacionales de financiamiento en el período posterior a la crisis de 2001/2002. Durante el período de la Convertibilidad (1991-2001), la existencia de programas de financiamiento conjunto, destinados a concretar los distintos aspectos de la reforma del estado, obligaba a los Bancos a sintetizar posiciones en torno de las intervenciones estatales que se alentaban. En la posconvertibilidad, en cambio, desplazamiento del rol de FMI y el cese del endeudamiento externo con este organismo, que había operado como correa de transmisión de los procesos de reforma en la década neoliberal, aunque no implicaron necesariamente cambios en las visiones ideológicas de las instituciones, desarticulaban parte de su accionar conjunto, dando paso a la emergencia de diferentes propuestas de intervención.

En cualquier caso, detrás de la preocupación por los alcances de la cobertura del sistema previsional -y de la protección social- acecha, en ambos casos, el desvelo por garantizar la gobernanza, esto es, evitar la conflictividad social y sostener la gobernabilidad. Por este motivo, los organismos multilaterales analizados ponderaron los alcances de la moratoria previsional -y sus efectos en términos de reducción de la pobreza-, aun cuando fueron críticos respecto de la “herramienta” elegida por el gobierno kirchnerista. Las críticas versaron, por un lado, en torno a la inclusión, en el régimen contributivo, de la población que no había aportado, provocando un efecto homogeneizador de las prestaciones jubilatorias. En este sentido, los organismos procuraron -y procuran- que el sistema previsional retribuya en forma diferencial a la población en función de lo que fue su capacidad contributiva durante su vida activa y que establezca beneficios de menor envergadura para los no aportantes. En segundo lugar, las críticas tuvieron que ver, en el caso de ambos organismos, con la supuesta ausencia de debate de la política de moratoria previsional que denota, sin duda, la escasa participación que los organismos multilaterales de crédito tuvieron en la discusión de la medida y, por ende, en su pérdida de ascendencia política en la materia.

37Children and Youth Protection Project, activo desde 2016.

38 Así, un especialista del BM planteaba que la Asignación Universal por Hijo, creada en 2009, constituía “el pico máximo de la profesionalización de la protección social en Argentina” (comunicación personal, 22/4/2022).

En el caso del gobierno de Cambiemos y su política previsional se observa, por contrario, un menor nivel de críticas, en el marco de una visión particularmente elogiosa de la política del gobierno y sus propuestas de reforma estructural. Lo que se cuestionó es la modalidad que asumió la PUAM, antes que la herramienta misma. También se valoró el reconocimiento de las deudas que se efectuó mediante la “Reparación Histórica” ya que la misma, aunque en ocasiones implicaba magras compensaciones a los deudores, tenía un efecto diferenciador al interior de un universo de jubilados que se consideraba “achatado”. En cuanto a la reforma paramétrica llevada a cabo en 2017, ella no solo fue acompañada sino que también fue alentada por los organismos multilaterales. Ambos organismos justificaron la reforma sobre la base del envejecimiento poblacional, y su consiguiente impacto en términos de sustentabilidad. Cabe señalar que este argumento, de índole demográfica, adquiere una connotación biologicista que naturaliza el fenómeno en cuestión y contribuye a presentar la futura reforma como una “solución” ineluctable a los problemas de sustentabilidad.

A su vez, analizar el devenir de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, permite ir un paso más allá en el análisis, vislumbrando las vinculaciones existentes entre los cambios que el gobierno promovía y la relación con los posicionamientos de organismos multilaterales. De esta forma se observa cómo la propuesta gubernamental se acercó progresivamente al sistema multipilar promovido por el Banco Mundial que, incluía, por un lado, un componente basado en contribuciones voluntarias y, por otro, reafirmaba la ligazón entre los beneficios otorgados y los años de aportes de los perceptores. En este sentido, la propuesta de la Comisión ratificaba que era necesario reunir 30 años de contribuciones para acceder al régimen contributivo pero se preveía el diseño de un beneficio proporcional a los años de aportes reunidos. En suma, se abogaba por la reintroducción del principio contributivo y, a la vez, por la incorporación de aportes individuales de naturaleza voluntaria, lo que abría la puerta a regímenes (privados) de capitalización individual.

Ahora bien, el examen de la política previsional de Cambiemos y su relación con los organismos multilaterales de crédito permite extraer un conjunto de conclusiones acerca de la intervención de dichos organismos en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. Así es posible concluir que la adopción de políticas no puede pensarse solo como una mera imposición externa de los

organismos ni tampoco asemejarse a un “aprendizaje” de políticas inducido por parte de los expertos. Respecto al primer punto, vale destacar que las reformas efectuadas por el gobierno de Cambiemos fueron puestas en marcha por fuera de proyectos de préstamos específicos y, más aún, fueron promovidas aún antes de contraer el crédito con el Fondo Monetario Internacional en 2018. Por este motivo, también se concluye que un análisis profundo del rol jugado por los organismos internacionales de asistencia al desarrollo -como el BM o el BID- debe necesariamente ir más allá de los proyectos financiados por los propios organismos y de los condicionamientos que se despliegan en el marco del financiamiento por ellos acordado a los países. En condiciones de ausencia de fuerte endeudamiento externo con el FMI, los organismos multilaterales de asistencia al desarrollo ejercen una función de “vigilancia” de las políticas adoptadas y de producción de información para la inducción de otras políticas en el futuro, a partir del examen continuo de intervenciones estatales que no necesariamente financian mediante proyectos o programas específicos.

Dentro de las políticas que se vigilan, se destacan aquellas ligadas al funcionamiento del mercado de trabajo. De allí la atención otorgada por los organismos multilaterales al sistema previsional. Éste incide sobre la dinámica del mercado de trabajo, permitiendo establecer o perpetuar determinadas reglas de funcionamiento del mismo. Así, la fijación de edad de retiro afecta directamente el volumen de la fuerza de trabajo disponible, al tiempo que la posibilidad de transferir pensiones a derechohabientes, por ejemplo, incide sobre los ingresos disponibles por los y las trabajadoras y, en consecuencia, también influye sobre la oferta de la mano de obra. Vale recordar que la reconfiguración de la relación capital trabajo -y sus regulaciones- constituye un aspecto central del proyecto neoliberal (Harvey, 2005), de modo que la reforma previsional resultó clave en el proceso de las políticas de ajuste estructural de los 90, además de permitir ella misma creación de nuevas áreas de negocios para el capital (por ejemplo, mediante la generación de un mercado de capitales sobre la base las pensiones). En este sentido, los recientes intentos de reforma previsional (y también laboral) promovidos tanto los organismos multilaterales como por el gobierno de Cambiemos, buscaron dar continuidad a dicho proyecto.

Así, si bien la circulación de argumentos y propuestas de reforma pone de relieve la importancia de la producción de conocimiento por parte de los organismos y de las redes de política más allá de las condicionalidades que surgen de los proyectos de crédito específico o de las necesidades generales de financiamiento de los gobiernos,

el acercamiento entre el gobierno de Cambiemos y los Bancos obedece, ante todo, a una comunión de principios ideológicos. Fue dicha comunión la que motivó el acercamiento del gobierno de Cambiemos al Fondo Monetario para atender los problemas macroeconómicos derivados, en parte, de la aplicación de sus propias políticas económicas. Ambos actores procuraron fortalecer un proyecto político de clase que, para materializarse, buscó transformar las reglas del mercado de trabajo, por la vía del sistema previsional, entre otros mecanismos.

Bibliografía

ALTAMIRANO MONTOYA, Álvaro; BERSTEIN, Solange; BOSCH, Mariano; GARCÍA HUITRÓN, Manuel y OLIVERI, María Laura. *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Washington D.C: Inter-American Development Bank, 2018.

ARELLANO, Samuel. *Sistema Previsional Argentino y directrices para la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM)*. Serie Documentos de Asistencia Técnica N° 7 Red Plac (Red de Pensiones de América Latina y el Caribe). Washington D.C: Inter-American Development Bank. 2018.

ARENAS DE MESA. *Los sistemas de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 212. Santiago de Chile: CEPAL. 2020.

ARZA, Camila. “El Sistema previsional argentino: reformas, contrarreformas y nudos críticos para la protección económica de las personas mayores” en Gustavo Gamallo(comp.) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: EUDEBA.2022, pp. 349-371.

BECCARIA, Alejandra. “La dimensión nacional de la protección de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes”. En Claudia Danani y Susana Hintze (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones III. La seguridad social en el nivel territorial*. Argentina, 2003-2015, Los Polvorines: UNGS, 2019, pp. 85-127.

BECCARIA, Alejandra y DANANI, Claudia. “El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)” en Claudia Danani y Susana Hintze (coord.). *Protecciones y Desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social argentina*. Los Polvorines: UNGS. 2014, pp. 67-128.

BERTRANOU, Fabio; CASALÍ, Pablo y CETRÁNGOLO, Oscar. *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°9, Santiago de Chile: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. 2019.

BOSCH, Mariano; CABRITA FÉLIX, Carolina; TAPIA, Waldo; AZUARA, Oliver. *Argentina no está sola: las reformas de pensiones que están por venir*. Washington D.C: Inter-American Development Bank. 2018.

BOSCH, Mariano y GUAJARDO, Jarret. *Labor Market Impacts of Non-Contributory Pensions. The Case of Argentina's Moratorium*. Washington D.C: Inter-American Development Bank. 2012.

BOSCH, Mariano MELGUIZO, Ángel y PAGÉS, Carmen. *Mejores pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington D.C: Inter-American Development Bank. 2013.

BOUR. *El Sistema previsional argentino. Evolución, proyección y reforma*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung. 2020.

CAMMACK, Paul. "Attacking the poor". En *New Left Review*, 13, 2002, pp. 125-134.

CETRÁNGOLO, Oscar y GRUSHKA, Carlos. *El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 208. Santiago de Chile: CEPAL. 2020.

CECCHINI, Simone. *Protección Social Universal en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. 2019.

CORBALÁN, María Alejandra. "América Latina frente a los organismos internacionales de crédito. Intervención y disciplinamiento. Función política de los organismos internacionales de crédito". En *Revista Ciclos*, XIV (27), 2004, pp- 3-15.

CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana. "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa". *Revista Desarrollo Económico*, 39 (154), 1999, pp.195-214.

CURCIO, Javier y BECCARIA, Alejandra (2011). "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de cobertura argentina entre 1990 y 2010", en Claudia

Danani y Susana Hintze (coord.). *Protecciones y Desprotecciones (I). La seguridad social argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS, 2011, pp. 61-100.

DANANI, Claudia y HINTZE, Susana "Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina de la Primera Década del Siglo". *Reflexión Política*, Colombia: Universidad Académica de Bucaramanga, 12 (24), 2010, pp. 18-29.

DEBONNEVILLE, J. y DIAZ, P. "Les processus de transfert de politiques publiques et les nouvelles techniques de gouvernance. Le rôle de la Banque mondiale dans l'adoption de programmes de conditional cash transfers aux Philippines". *Revue Tiers monde* 2013/4 (216), 2013, pp. 161-178.

DI COSTA, Valeria. "Previsión social en Argentina: principales características de la reconfiguración neoliberal de 2017". *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* N°23, 2020, pp. 134-159.

DI VIRGILIO, María Mercedes (2008). *El proceso de análisis en la investigación cualitativa: fases y herramientas para su desarrollo*. (Documento de Cátedra 54). Cátedra de Metodología y Técnicas de Investigación social.

FELDER, Ruth. "Reformas institucionales e integración global. La intervención del Banco Mundial en Argentina durante los '90". En *Revista de Sociología e Política*, 17(33), 2009, pp.55-68.

GERI, Milva. "Pensions arrangements and economic thinking: unreal assumptions and false predictions in the case of Argentina". En *Cepal Review* N° 136, April, 2022.

GILARDI, Fabrizio (2012). "Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies". En Walter CARLSNAES, Thomas RISSE AND BETH A. Simmons: *Handbook of International Relations*, California: SAGE Publications, 2012, pp. 453-477.

GRAGNOLATI, Michele; ROFMAN, Rafael; APELLA, Ignacio y TROIANO, S (editores). *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*". Banco Mundial, 2014.

HARVEY, David (2005). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.

LECHTER, Hernán y STRADA, Julia. *De pobreza cero a pobreza cien mil*. (Informe CEPA) Recuperado de <https://www.centrocepa.com.ar/informes/158-de-pobreza->

cero-a-pobreza-cien-mil-analisis-de-la-pension-universal-de-adultos-mayores-como-reemplazo-de-la-moratoria-previsional-para-el-acceso-a-la-jubilacion.html, 2019.

MANZANELLI, Pablo; GONZÁLEZ, Mariana y BASUALDO, Eduardo. “Tropezando dos veces con la misma piedra. El gobierno de Cambiemos y el intento de restaurar la valorización financiera” en Eduardo Basualdo (comp.) *Endeudar y Fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 177-219.

MURILLO, Susana (coord.). Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación, 2006.

OCDE – World Bank- BID. *Panorama de Pensiones en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

PAUL, Susanne and PAUL, James. “The World Bank and the Attack on Pensions in the Global South”, *International Journal of Health Services*, Vol. 25, No. 4, 1995, pp. 697-725

PIVA, Adrián y MASSANO, Juna Pedro (2020). “La reestructuración capitalista en la posdictadura” en V. Ciolli, D. F. Naspleda y R. García Bernado (Comps.). *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina*. Bernal:UNQUI, 2020. p. 213-236.

RAMESH, M. “The World Bank and Pension Reforms”, en Diana Stone and Cristopher Wright (ed.): *The World Bank and governance. A decade of reform and reaction*. New York: Routledge, 2007, pp. 109-124.

ROFMAN, Rafael y OLIVIERI, María Laura. *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Serie Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, N° 7. Banco Mundial, 2011.

ROFMAN, Apella y VEZZA (editores). *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial, 2013.

ROTTENSCHWEILLER, Sergio. Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la reparación histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019). En *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico (LAJED)* N° 34, 2020, pp. 67-92.

Vivares, Ernesto. *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. Quito: FLACSO, 2013.

WOOD, Ngaire. *The globalizers. The IMF, the World Bank and their borrowers*. New York: Cornell, 2006.

Fuentes

ANSES. *Boletín mensual la Seguridad Social*, 2019.

BANCO MUNDIAL. *Diagnóstico sistemático de país. Hacia el fin de las crisis en Argentina. Prioridades para un crecimiento sostenible y prosperidad compartida*. Washington D.C: Unidad de Gestión de Argentina, Paraguay y Uruguay, 2018.

BANCO MUNDIAL. *Estrategia de Alianza con la República Argentina 2015-2018*. Buenos Aires: Unidad de Gestión de Argentina, Paraguay y Uruguay, 2014.

BANCO MUNDIAL. *Marco de Alianza con Argentina 2019-2022*. Buenos Aires: Unidad de Gestión de Argentina, Paraguay y Uruguay, 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Evaluación del Programa País 2009-2015*. Washington D.C: BID, 2016.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Evaluación del Programa País 2016-2019*. Washington D.C.: BID, 2020a

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Evaluación del Programa País 2016-2019. Anexo VIII – Sector Social: Educación, Salud, y Protección Social*. Washington D.C.: BID, 2020b

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Memoria de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social*. Buenos Aires: MTSS, 2017.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Memoria de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social*. Buenos Aires: MTSS, s/f.

OIT-BM. *Nota conceptual. Misión común por de una protección social universal*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_380810.pdf. Recuperado 10 de mayo de 2022.

Entrevistas con funcionarios del Banco Mundial, área Protección Social, mantenidas los días 22 de abril, 27 de abril y 5 de mayo de 2022.

Convenios de préstamo.