



 **realidad
económica**

Nº 338 • AÑO 51

16 de febrero al 31 de marzo de 2021

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 36

SISTEMA PREVISIONAL

Evolución y perspectivas de la Seguridad Social en Argentina

Santiago Fraschina* , Sergio Soloaga** y Lucas Gobbo***

* Magíster en Sociología Económica de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y en Historia Económica y de las Políticas Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la UBA y director de la Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Mario Bravo 1460 (B1858BND), Piñeyro, Buenos Aires, Argentina. jsfraschina@gmail.com

** Magíster en Economía de la UBA y docente e investigador de la UNDAV. sisoloaga@gmail.com.

*** Licenciado en Economía de la UBA y docente e investigador de la UNDAV. lucasgobbo93@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2021

ACEPTACIÓN: marzo de 2021



Resumen

Para analizar la historia y la evolución del Sistema de Seguridad Social en Argentina es necesario considerar los objetivos centrales de cada momento histórico. Con este fin, se deben observar variables clave que contribuyen a caracterizar cada momento: los niveles de cobertura, la suficiencia de las prestaciones, la distribución del ingreso de sus beneficiarios y beneficiarias, y la sustentabilidad del sistema en su conjunto. Estas variables son las que permiten obtener una visión simple y expeditiva de los propósitos que mantiene la seguridad social en cada fase de la historia. A modo de resumen, se percibe que nuestro Sistema de Seguridad Social presenta un elevado nivel de cobertura, pero se registran también ciertos desafíos respecto de su financiamiento, dadas algunas complejidades existentes en el mercado laboral. Debido a ello, el objetivo de este trabajo es repasar los hitos históricos del Sistema de Seguridad Social argentino, con el objetivo de comprender el estado de situación actual y así poder analizar los desafíos a futuro.

Palabras clave: Sistema de seguridad social - Sistema previsional - Niveles de cobertura - Suficiencia de las prestaciones

Abstract

Evolution and perspectives of Social Security in Argentina

In order to analyze the Social Security System in Argentina, it's necessary to consider the central objectives of each historical moment. To this end, key variables that contribute to characterize each moment should be observed: the levels of coverage, the sufficiency of benefits, the distribution of income of its beneficiaries, and the sustainability of the system as a whole. These variables are what allow us to obtain a simple and expeditious view of the purposes that Social Security maintains in each phase of history. In summary, it is perceived that our Social Security System has a high level of coverage, but there are also certain challenges regarding its financing, given some existing complexities in the labor market. Because of this, the objective of this work is to review the historical milestones of the Argentine Social Security System, with the aim of understanding the current situation and thus be able to analyze the challenges in the future.

Keywords: Social Security System, Pension System - Levels of coverage - Adequacy of benefits

Historia de la Seguridad Social

Cuando pensamos desde la actualidad en un Sistema de Seguridad Social, a lo primero a que habitualmente se lo asocia es a un conjunto de políticas públicas, a un compendio de leyes y a la acción del Estado sobre la ciudadanía. Pero en el origen del proceso que dio como resultado ese entramado de regulaciones que significan una presencia del Estado contrabalanceando los desequilibrios socioeconómicos que generan en toda sociedad las relaciones entre diversos individuos o conjuntos de individuos, la estructura estatal cumplía una función bien diferente, y fueron los mismos sujetos o agrupamientos quienes se organizaron para cubrir necesidades a las que su situación de vulnerabilidad material y física los exponía (Van der Linden, 2019).

Hacia fines del siglo XVIII, la Revolución Industrial, el carácter capitalista del modelo de producción y la explosión demográfica de los núcleos urbanos que concentraban la elaboración de bienes manufacturados implicaron un desgarramiento de la red de contención social que significaba el modo de vida rural en las pequeñas aldeas de campesinas y campesinos. El desamparo de las y los trabajadores en un medio desconocido como eran las grandes ciudades fabriles los empujó a reconfigurar las redes de socialización y solidaridad para la cobertura de necesidades elementales, especialmente en contingencias que disminuían o anulaban la fuerza vital para el trabajo, como la enfermedad o la vejez (Thompson, 2012). Este profundo cambio en las estructuras económicas y sociales que se originó en la Inglaterra, pronto se fue difundiendo hacia Francia, los Países Bajos y las regiones más desarrolladas de Alemania.

La emergencia y la acción política del segmento social obrero organizado dio como resultado, en la Alemania recién unificada de fines del siglo XIX, el primer antecedente de medidas estatales de protección social generalizadas. Con el fin de despejar los riesgos revolucionarios y detener el ascenso del partido socialdemó-

crata alemán (SPD), el “Estado de Bienestar de carácter autoritario o conservador” (López Rodríguez, 2020), conducido por el canciller Otto von Bismarck, sancionó un seguro por enfermedad para los obreros (1883), un seguro de accidentes (1884) y el seguro de vejez para los mayores de 65 años (1889).

El modelo de organización obrera como respuesta al estado liberal autoritario y la progresiva incorporación de los derechos sociales como medidas para despejar la amenaza revolucionaria de los sectores pauperizados se reprodujo en la Argentina desde principios del siglo XX y especialmente a partir de la Ley Sáenz Peña (1912) y la llegada del radical Hipólito Yrigoyen al poder (1916).

Desde las últimas décadas del siglo XIX existían en nuestro país redes solidarias de ayuda o asistencia, constituidas en una primera etapa por grupos de inmigrantes de una misma procedencia (Valdés, 2016) y luego por trabajadores agrupados por actividad, que organizaron numerosas asociaciones de socorros mutuos y sociedades de resistencia que asistían a sus miembros en casos de necesidad (Godio, 1987).

Durante las primeras décadas del siglo XX el Estado tuvo una presencia marginal en el ámbito de la seguridad social. En 1904 se creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones con el fin de dar cobertura a los empleados de la administración central y a los docentes y empleados judiciales del mismo ámbito. Esta caja se financiaba con el aporte del 5% de los salarios de sus futuros beneficiarios.

La primera actividad privada en constituir una caja de jubilaciones para sus trabajadoras y trabajadores fue el gremio ferroviario, una actividad vital para el desarrollo del modelo agroexportador nativo. En 1915, luego de un ciclo de protestas, que además de afectar los ingresos de las compañías ferroviarias dificultaban el movimiento de las cosechas y el ingreso de divisas (Suriano, 1999), el proyecto fue aprobado, imponiendo como condición para gozar de la estabilidad en el empleo y lograr la jubilación no participar en huelgas, lo que demuestra la capacidad de disciplinamiento que podían ejercer los factores de poder en la Argentina del orden conservador. El aporte a esta caja sería realizado por las y los trabajadores y las empresas de la actividad. Durante el gobierno de Yrigoyen, se sancionó una nueva

Ley de Jubilaciones (1921) para trabajadores de empresas privadas que prestasen servicio público (tranviarios, telefónicos, telégrafos, gas, electricidad). Como vemos, se fue desarrollando un sistema previsional fragmentado y acotado a trabajadores jerarquizados (Flier, 2000).

Las políticas públicas ejecutadas en la Argentina a partir de la revolución del 4 de junio de 1943 y durante el primer peronismo (1946-1955) significaron un profundo cambio de paradigma en el ámbito de la seguridad social. En el mundo occidental posterior a la Segunda Guerra Mundial existió una coincidencia en la aplicación de programas keynesianos con fuerte presencia del Estado en la atención de la cuestión social, que se tomaron como modelo en nuestro país para adoptar los aspectos más beneficiosos del llamado “Estado de Bienestar”.

Si bien en una primera etapa del peronismo se dio un crecimiento exponencial de aportantes, en el marco del tradicional sistema de capitalización a través de las cajas de previsión –se pasó de 397.000 afiliados en 1939 a 2.327.946 en 1949 (Basualdo y otros, 2009)–, hacia el final del peronismo, con la sanción de la Ley 14.370/54, se pasó a un sistema de reparto. A partir de ese momento y hasta la década de 1990, el sistema previsional estará sustentado en el principio de la solidaridad intergeneracional y la garantía de que todo trabajador formal que cumpliera los años de aporte, podría acceder a un beneficio previsional. En un contexto de pleno empleo y con otros mecanismos estatales y paraestatales ejerciendo una tarea de asistencia a los sectores excluidos del sistema previsional, podemos afirmar que en esta etapa la seguridad social cubría a la enorme mayoría de la población, a pesar de las limitaciones que la fragmentación del sistema imponía.

Durante la segunda mitad de la década del 50 y los primeros años de la década del 60, el sistema de jubilaciones entró en una crisis financiera que exigió una reforma, realizada a través de las Leyes 18.037 y 18.038 de 1968. Se creó así la Secretaría de Seguridad Social, las trece cajas jubilatarias existentes fueron suprimidas y los aportes se agruparon en tres cajas –una de autónomos, una de estatales y una de la industria y los servicios– que pasaron a estar administradas por el Estado, desplazando a los sindicatos de su participación en la administración de los fondos previsionales. Estos últimos continuarían administrando las obras

sociales. Este régimen de carácter más centralizado denominado Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) mantuvo el principio de solidaridad intergeneracional y permaneció en vigencia, con algunas modificaciones, hasta su reemplazo por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) a principios de la década de 1990.

Durante la última dictadura (1976-1983) y en el marco internacional de un avance de políticas neoliberales que implicaron a nivel local medidas de ajuste, endeudamiento y redistribución regresiva de la renta, las autoridades militares condujeron la gestión de gobierno hacia el abandono del paradigma del Estado de Bienestar propio de la posguerra. En ese marco se eliminaron del sistema previsional los aportes patronales, aspecto que, junto al deterioro del poder adquisitivo de los ingresos, profundizó las desigualdades y deterioró los indicadores socioeconómicos, y afectó especialmente a la población mayor.

El Sistema Previsional, 1990-2015

El crecimiento económico de Argentina en la posguerra estuvo marcado por un desarrollo de nuevas actividades industriales que favorecieron e impulsaron la expansión del mercado de trabajo formal e impactaron positivamente en el financiamiento del sistema previsional argentino hasta mediados de los años sesenta. Sin embargo, con la irrupción de la última dictadura cívico-militar y la instauración de un modelo centrado en la valorización financiera, el entramado productivo, especialmente el industrial, sufrió una importante desarticulación. Las consecuencias sobre el sistema previsional fueron nuevos desequilibrios financieros que, entre otras cuestiones, llevaron a la reforma previsional en la década del 90.

El abandono del sistema solidario de reparto

Durante la década del 90, bajo la presidencia de Carlos Menem, tuvo lugar una reforma drástica del sistema previsional. En el marco de un proceso de privatizaciones de empresas públicas y achicamiento del aparato estatal, el gobierno neoliberal decidió avanzar también en la *privatización de la cuestión social* (Calvi y Cimlio, 2009). Una de las principales modificaciones introducidas entonces fue el incremento de cinco años en la edad jubilatoria ordinaria para mujeres y varones

hasta los 60 y 65 años, respectivamente. Asimismo, hacia finales de 1993 se promulgó la Ley 24.241 que estableció la institución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) con alcance nacional, que cubriría las contingencias de vejez, invalidez y muerte y se integraría al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). Con la creación del SIJP se configuraba un sistema mixto, conformado por dos subsistemas:

- El régimen de reparto: un régimen previsional público, en donde el Estado otorga las prestaciones que se financian a través de un sistema solidario de reparto.
- El régimen de capitalización: un régimen previsional privado, basado en la capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

La novedad de este nuevo régimen previsional era la instauración de una alternativa privada opcional al régimen público que, en principio, mantenía el principio de solidaridad intergeneracional que estipulaba que los aportes de los trabajadores en actividad financiaran los haberes de los pasivos. Por otro lado, el régimen de capitalización privada daría lugar a la conformación de múltiples empresas privadas gestoras de fondos de jubilaciones y pensiones que administrarían los aportes de sus afiliados cobrando elevadas comisiones.

El nuevo sistema mixto viene a romper con el principio de solidaridad intergeneracional que prevaleció durante la etapa anterior. Esta ruptura se cristalizó en el artículo 39° de la Ley 24.241, donde se estipulaba que la totalidad de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia y once (11) puntos de los veintisiete (27) correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos que no hubieran ejercido la opción explícita por alguno de los dos subsistemas serían destinados al régimen de capitalización, es decir, serían girados a alguna AFJP. Asimismo, mientras que los que optaban por el régimen de reparto mantenían la posibilidad de afiliarse más adelante a una AFJP, los que elegían el régimen de capitalización privado se veían imposibilitados de ingresar al sistema público. En conclusión, el sistema privado presentaba condiciones favorables por sobre el sistema público ya que, además de ser la primera opción ante la indecisión, siempre podía seguir absorbiendo aportantes del régimen de reparto.

El principal problema que enfrentaba el régimen público fue el marcado distanciamiento entre los haberes previsionales y los ingresos de los activos. Esto se explica principalmente por dos causas. En primer lugar, la omisión de la cláusula que estipulaba promediar los tres años con mejor remuneración para el cálculo del haber¹. De esta forma, se incluían eventuales períodos de inactividad en donde la ausencia de aportes reducía necesariamente la base del haber, con lo cual en este período la tasa de sustitución se redujo sensiblemente.

Sin embargo, la causa principal de este deterioro de los haberes previsionales en relación a los salarios estuvo vinculada con la creación de una nueva figura legal conocida como AMPO, o Aporte Medio Previsional Obligatorio. El AMPO era un indicador que reflejaba el promedio de los aportes personales del conjunto de los trabajadores en actividad, y se computaba en marzo y septiembre de cada año. El monto de los haberes quedaba limitado en función de la evolución del valor del AMPO. Sin embargo, posteriores reformas tendrían efectos más perjudiciales sobre los jubilados y jubiladas del régimen público. A partir de 1995, la movilidad y el haber mínimo pasarían a definirse por la Ley de Presupuesto y, finalmente, en 1997 y a través del Decreto 833/97 se sustituyó el AMPO por el MOPRE, o Módulo Previsional, como unidad de referencia cuyo valor quedaría limitado según las posibilidades presupuestarias del sector público.

Durante este período, la suficiencia² de las prestaciones era notoriamente baja y luego de la crisis de 2001 se deterioró fuertemente. Los haberes mínimos estuvieron congelados entre 1993 y 2002 en \$150, con un tipo de cambio estabilizado y una inflación baja, en promedio, del 1,2% anual entre 1993 y 2001. La pérdida en términos reales del haber mínimo fue en torno del 3% en ese período. Sin embargo, luego del estallido de la crisis en diciembre de 2001, durante 2002 la inflación se aceleró significativamente para terminar en un 40,9% interanual. Durante ese año, las jubilaciones mínimas perdieron un 29% de su poder de compra, y acumularon un deterioro del 31,3% entre 1993 y 2002.

¹ Ley 18.037, artículo 45, inciso b.

² La suficiencia refiere a la capacidad de compra que brinda el beneficio (jubilación o pensión). Es decir, a qué capacidad de hacer frente a los gastos brinda el haber.

Otro parámetro para analizar la suficiencia de las prestaciones es su relación con los salarios, resultando en un *proxy* de la tasa de sustitución. El **cuadro 1** refleja la evolución de la relación entre el haber mínimo jubilatorio y los salarios formales de la economía en base a la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). Realizando este análisis se puede observar que en 1994 la jubilación mínima representaba el 16% del salario promedio de los trabajadores estables, mientras que para 2002 esa relación ascendía al 16,7%, producto de una disminución nominal de los salarios durante esos años. Lo anterior no implica mejoras en las jubilaciones sino deterioros en los salarios de los trabajadores. Sin embargo, al comparar con los últimos datos disponibles de 2020, la relación entre haber mínimo y salarios promedio alcanza al 29,3%, lo que refleja que entre 1994 y 2002 esa relación era notablemente baja.

Mercado laboral y sistema previsional en la década del 90

Durante la década del 90 se produjeron importantes transformaciones en el mercado de trabajo, las cuales impactaron de manera directa en el sistema previsional. El conjunto de medidas que integraron el Plan de Convertibilidad alentaron un escenario de mayor precarización laboral y de crecimiento en la informalidad, el subempleo y el desempleo. La instauración de un régimen cambiario fijo, así como la apertura de la economía, la desregulación de los mercados, las privatizaciones de las principales empresas estatales y los cambios introducidos en la legislación laboral transformaron la dinámica de la economía argentina en general, y el mercado laboral en particular. A su vez, la persistencia de las dificultades para

Cuadro 1.
Evolución del Haber Jubilatorio Mínimo y los salarios registrados
En pesos corrientes

Año	Haber Jubilatorio Mínimo	RIPTE	Relación Haber Mínimo / RIPTE
1994	150	937	16,0%
2002	150	901	16,7%
2020*	18.129	61.910	29,3%

* El dato de 2020 corresponde a septiembre.

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES y MTEySS.

acceder a un empleo generó las condiciones para que se iniciase un lento proceso de deflación salarial.

A esta baja en la cantidad de aportantes al sistema y la caída del salario se les sumó una serie de fuertes reducciones en las alícuotas de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, con el supuesto objetivo de incentivar la contratación de personal en un contexto de alto desempleo y de escasa competitividad de la producción nacional. Entre 1993 y 2000, dichas cargas se redujeron cerca del 50%, al pasar del 33% sobre los salarios nominales al 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanción de la Ley 25.250 de Reforma Laboral, en mayo de 2000. Ésta preveía para el caso de los nuevos puestos de trabajo una reducción adicional, según las características del trabajador, de entre el 33% y el 50% (Basualdo y otros, 2009). Los efectos de estas medidas en el nivel de empleo y la competitividad no fueron los deseados, y además perjudicaron el financiamiento del sistema de reparto. Finalmente, la sustentabilidad del sistema previsional también se puso en riesgo: paralelamente a la caída de la tasa de sustitución y de la suficiencia de las prestaciones se profundizó el déficit del sistema previsional frente a políticas que atentaban contra su principal fuente de recursos, el mercado de trabajo formal. Hacia 1991, previo a las reformas, los Aportes y Contribuciones explicaban el 76,6% de los recursos del sistema previsional público, mientras que hacia el año 2000 solo representaban el 30,1% de los mismos.

Déficit del sistema y fuentes de financiamiento

En suma, el impacto de la reforma sobre las cuentas fiscales fue muy importante, y profundizó el déficit del sistema previsional. La combinación de la privatización de parte del régimen con la simultánea reducción de las contribuciones patronales y la transferencia de los déficits de las cajas provinciales explican este resultado negativo (Basualdo y otros, 2009). El diseño del SIJP evidenciaba una intención particular de articular un régimen privado exitoso y un régimen público rudimentario que conjugaba haberes insuficientes con sensibles problemas de financiamiento. Rápidamente se hizo evidente que este sistema de reparto no lograría captar los recursos necesarios para hacer frente al pago de las prestaciones que tenía a cargo. Debido a ello, en 1995 se incorporaron una serie de recursos tribu-

tarios para complementar las fuentes de financiamiento de este régimen a través de la Ley de Solidaridad Previsional (24.463).

Estos hechos dejan ver uno de los grandes cambios estructurales del sistema previsional en la década del 90: su financiamiento dejó de provenir principalmente de aportes patronales y de cargas al salario, y pasó a depender también de impuestos.

El resultado de este nuevo esquema financiero llevó a que hacia el año 2000 existiera un déficit en el sistema previsional equivalente al 3,3% del Producto Bruto Interno (PBI), el cual se explicaba en un 40,6% por la reducción de aportes patronales y en un 45,9% por los aportes que el Estado realizaba a las AFJP (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Balance de los desafíos y resultados de la reforma de la década del 90

Entre los pilares conceptuales sobre los que se apoyó la reforma de 1994, estaba la idea de que los mecanismos del mercado son los más eficientes para la asignación de recursos. De esta manera, reduciendo al Estado y dándole un mayor protagonismo a las fuerzas del mercado, la competencia entre sus miembros haría que se minimizaran costos y se maximizaran beneficios, lo cual favorecería a todos los aportantes al sistema. En los hechos se observó que el mercado de las AFJP, lejos de reflejar los beneficios de la competencia, rápidamente desarrolló una tendencia hacia la concentración. Si se comparan los valores de 2003 con los de 1994, se observa que el peso de las cuatro AFJP más grandes aumentó de 47% a 70% en afiliados, de 49% a 71% en aportantes, de 52% a 74% en fondos, y de 53% a 70% en recaudación (Cetrángolo y Grushka, 2004). En este sentido, es posible aseverar que la concentración fue un hecho desde los comienzos del nuevo sistema. Un dato revelador: de las 26 empresas que comenzaron a operar en 1994, solo quedaban once en 2006, como resultado de las fusiones y absorciones (Basualdo y otros, 2009).

Otros beneficios que teóricamente traería la privatización del sistema de reparto serían la reducción del déficit público y la dinamización del mercado de capitales, dado que, en las décadas previas a la reforma, la discusión central en torno al sis-

tema previsional era el déficit que éste generaba. Pero tal como se mencionó antes, la privatización parcial del mismo no hizo más que agudizar el problema.

Todos estos defectos del sistema previsional mixto creado en 1994 podrían verse justificados si al menos se hubiesen logrado mayores niveles de cobertura, otorgándole el acceso a una jubilación a una porción mayor de personas en edad de tenerla. Sin embargo, en ese punto los resultados también fueron malos. Hacia 1992, la cobertura en mayores de 65 años era del 84,4% para hombres y del 73,9% en mujeres, cifra que se fue reduciendo paulatinamente hasta alcanzar el 71% y 62,1% respectivamente para 2004 (Arza, 2009).

Por otro lado, la lógica del nuevo sistema claramente fue en un sentido de distribución regresiva del ingreso. Además de caer la cobertura de mayores de 65 años, la jubilación mínima se mantuvo estable mientras que el resto de las jubilaciones subían, lo que profundizó la desigualdad dentro de la pirámide previsional (Basualdo y otros, 2009).

Últimos años del SIJP (2003-2008)

Desde mediados de 2003, ya con Néstor Kirchner en el poder, distintas iniciativas gubernamentales buscaron atenuar –con ostensibles resultados– muchos de los malogros asociados al SIJP. Algunas herramientas de política pública, con impacto sobre las erogaciones del sistema, estuvieron orientadas a: una recomposición de los ingresos de la clase pasiva, que fijó sus prioridades en aquellos con haberes inferiores; una masiva incorporación de beneficiarios, excluidos del sistema previsional contributivo a causa del desempleo y la precariedad laboral que signaron los noventa; y la instauración de un mecanismo legal de movilidad de las prestaciones previsionales. Con el objetivo de ampliar los recursos, otras iniciativas buscaron: remover el tope máximo de remuneración sujeta a contribuciones patronales; liberar la opción jubilatoria, denegada desde la creación del SIJP y la modificación de la cláusula relativa a la presunción de opción; ampliar los topes de las remuneraciones sujetas a aportes personales; e incorporar –a la par de la movilidad de los haberes– un sistema de actualización de esos topes. La relevancia de tales opciones de política pública reside en que serán elementos constitutivos del futuro sistema reunificado en 2009 (Calvi y Cimillo, 2009)

Recuperación de las jubilaciones reales

Un primer elemento distintivo a remarcar de la post-convertibilidad fue la importante recuperación de los haberes jubilatorios, principalmente de los haberes más bajos, lo cual le dio un sesgo de redistribución progresiva a esta dinámica.

Los reajustes escalonados del haber jubilatorio mínimo por decreto constituyeron el principal instrumento de mejora de las condiciones de vida de la clase pasiva: en el término de cinco años, el haber mínimo –que había permanecido congelado por más de una década en \$150– fue ajustado en doce oportunidades, se incrementó en más de un 410% y alcanzó el monto de \$770. Estos incrementos, focalizados inicialmente en el haber mínimo, posteriormente fueron acompañados por sucesivas actualizaciones de los haberes superiores. Como consecuencia, la evolución real de los haberes mínimos y la del resto de las jubilaciones siguieron senderos distintos. La prioridad puesta por el Gobierno en la recomposición de los primeros les permitió a estos una rápida recuperación: a fines de 2003 el haber jubilatorio mínimo igualaba la capacidad de compra anterior a la crisis y hacia el final de 2007 prácticamente la había duplicado. Por su parte, los haberes medios lograron recuperar su capacidad de compra recién hacia fines de 2007. Esto permitió que en 2008 los haberes mínimos representasen un 80% del haber medio. Durante

Cuadro 2.
Evolución real del Haber Jubilatorio Mínimo y Medio
En pesos de 1999

	Haber Jubilatorio Mínimo	Haber Jubilatorio Medio
dic-2001	154	368
dic-2002	109	268
dic-2003	154	271
dic-2004	204	306
dic-2005	229	307
dic-2006	252	319
dic-2007	294	362
dic-2008	317	394

Fuente: Calvi y Cimillo, 2009.

la convertibilidad este ratio había sido del 51% en promedio. Sin embargo, esta decisión de incrementar los haberes de forma escalonada derivó en una serie de litigios, de los cuales el más conocido fue el “caso Badaro”.

La reducción de la incidencia de la pobreza (y la indigencia) entre los titulares de prestaciones contributivas ha sido una tendencia constante desde 2003. La reducción de la gravitación de esta condición en este grupo poblacional ha sido tal que, en el segundo semestre de 2006, nos encontrábamos en niveles de 7,9%, inferiores incluso al promedio de 12% registrado en el segundo quinquenio de los 90.

Cantidad de aportantes y beneficiarios en la post-convertibilidad

En este período también se produjo una expansión en la cantidad de aportantes al sistema integrado de jubilaciones y pensiones, que pasó de poco menos de 5 millones en 2002, a 8 millones en 2008. Este proceso, como se mencionó, fue una consecuencia directa de la expansión del empleo registrado que creció a una tasa anual del 8,6%, lo que quebró la tendencia descendente presente en esta variable durante la vigencia del régimen de convertibilidad. Este incremento fue más intenso en el régimen de reparto, en donde se produjo una expansión en la cantidad de aportantes del 166,5% en el período comprendido entre 2002 y 2007, en tanto que en el régimen de capitalización dicho incremento alcanzó el 40,5%. Este mayor crecimiento de los aportantes del régimen de reparto obedeció a las diversas políticas desarrolladas por el Estado nacional tendientes a facilitar la opción de los aportantes entre los dos regímenes, y a que los trabajadores prefirieron crecientemente el régimen de reparto ante los magros resultados obtenidos por el sistema de capitalización (Basualdo y otros, 2009).

22

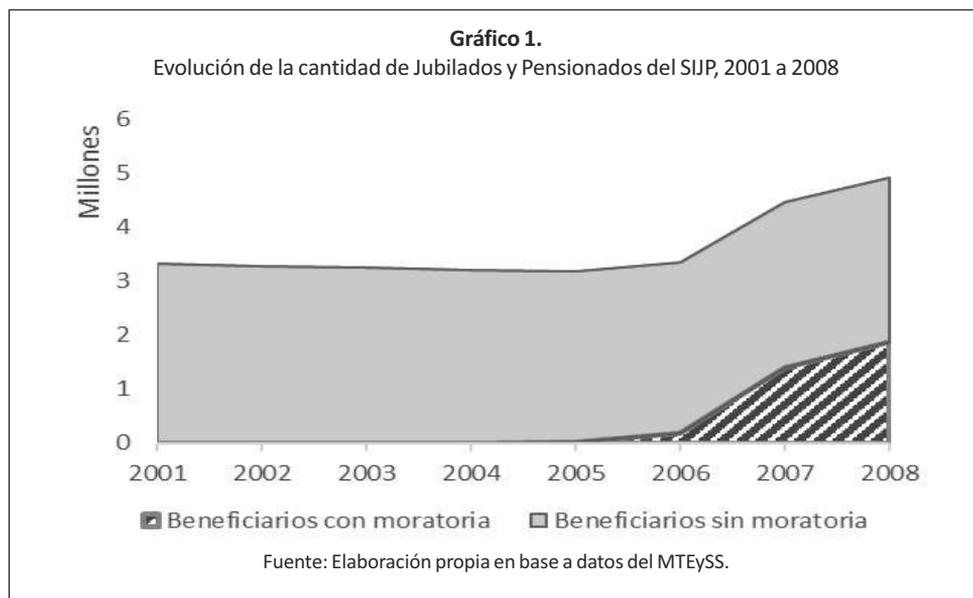
Entre las medidas adoptadas por el Estado nacional que determinaron el aumento en la cantidad de aportantes y beneficiarios del sistema se destacan las siguientes:

- Ley de Prestación Previsional Anticipada (Nº 25.994, año 2004): permitió a las mujeres de más de 55 años y a los hombres de más de 60 con 30 años de aportes al sistema previsional recibir un beneficio anticipado, si al 30 de noviembre de 2004 estaban desocupados.

- Moratorias jubilatorias (2004-2006): la primera moratoria se estableció en 2004 con la Ley de Jubilación Anticipada y comprendió a los que alcanzaron durante 2004 la edad mínima jubilatoria. En 2006 se amplió y complementó otra moratoria que permitía regularizar los aportes no declarados anteriores a septiembre de 1993, en 60 cuotas y con un interés bajo.
- Ley de Traspaso a Reparto (Nº 26.222, año 2007): esta reforma permitió que los trabajadores afiliados a la jubilación privada pudieran regresar al sistema estatal en caso de desearlo.

A su vez, la AFIP habilitó moratorias de autónomos y monotributistas.

Estas medidas también colaboraron a aumentar de manera importante la cantidad de beneficiarios. Hacia 2004 existían alrededor de 3,2 millones, entre jubilaciones y pensiones, cifra menor a la registrada hacia fines de los 90. Para finales de 2008, la cantidad era un 50% mayor, con 4,9 millones de jubilados y pensionados. Esta diferencia se explica por 1,8 millones de personas que se habían adherido a alguna moratoria.



Es válido aclarar que el esquema de moratorias hizo que crecieran los beneficiarios y aportantes a la par, lo que evitó que se desequilibrase el ratio entre estas variables. Además, como ya se dijo, este proceso se dio en un contexto de crecimiento del empleo. Tal es así, que hacia 2002 la ratio aportantes/beneficiarios era de 1,46, y hacia 2008 había mejorado a 1,61.

Ley de Movilidad Jubilatoria

La última alteración que sufrió el SIPJ antes de la reunificación del sistema fue la Ley de Movilidad Previsional (Ley 26.417), sancionada en octubre de 2008. La ley estuvo orientada a fijar la movilidad de las prestaciones previsionales a través de un sistema automático y permanente, garantizando tanto la efectividad de la tutela constitucional prevista en el artículo 14 bis como la sustentabilidad del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Los haberes jubilatorios pasaron a ajustarse en marzo y septiembre de cada año en base a la evolución de un índice elaborado para este fin específico. El mencionado indicador se construyó en base a la variación de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario y al incremento que registrasen semestralmente los salarios, determinando ambos componentes un 50% por ciento del valor del índice. La estimación de la variación de los salarios nominales se realizó a través del Índice General de Salarios (IGS) del INDEC y del Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables (RIPTE), tomándose en consideración el índice salarial que registrase un mayor crecimiento en el período. Sin embargo, en los septiembrés, esta fórmula se aplicaba si y solo si el índice de movilidad estimado era inferior a la variación interanual de los recursos totales de la seguridad social por beneficiario del último año calendario, con un desvío permitido del 3% de dicha variación. En caso de que la variación de los recursos totales hubiera sido inferior al índice estimado, los haberes jubilatorios se ajustaban, en septiembre, según el incremento que hubieran registrado los recursos totales de la seguridad social por beneficiario (Basualdo y otros, 2009).

Con esta ley, finalmente, se dejó atrás un régimen donde los aumentos dependían de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, y se pasó a uno donde se realizaban de forma automática de acuerdo a la fórmula mencionada. Esta fórmula era sus-

tentable en términos fiscales, en los hechos aumentó las jubilaciones reales en la mayoría de los años en los que se aplicó, y luego de nueve años alcanzó una mejora en los haberes del 25,8%.

Unificación del sistema previsional y reestatización de las AFJP

En el contexto de la grave crisis financiera internacional que se inició en 2008, y traía nuevas y serias dificultades a las AFJP, el gobierno argentino decidió reunificar el sistema previsional nacional. Así, mediante la Ley 26.425 se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Con esta medida el Estado eliminó el sub-sistema de capitalización que diera origen a las AFJP, el cual fue absorbido y sustituido por el régimen de reparto. El Estado asumió así el control de los fondos acumulados por las AFJP, eliminó la intermediación financiera del sistema previsional, y reorientó los aportes de los trabajadores de capitalización a un nuevo sistema unificado. Desde entonces, el sistema previsional volvió a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional.

La reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones implicó el traspaso a la órbita estatal de activos que estaban siendo administrados por las AFJP, los cuales pasaron a ser gestionados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que había sido creado en julio de 2007. Dichos fondos permitieron al Estado nacional tener participación en 44 compañías y nombrar directores en varias de ellas.

El nuevo diseño del sistema de seguridad social que existió desde entonces sirvió de base para extender de forma considerable el régimen de asignaciones familiares, con la creación de programas como la Asignación Universal por Hijo (2009) y la Asignación Universal por Embarazo (2011). Además, el sistema de seguridad social a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el FGS pasó a tener protagonismo en otros ámbitos mediante programas como las becas Progresar, el Plan Procrear, los créditos Argenta, los Créditos del Bicentenario; y en inversiones productivas como Planes de viviendas en Salta, San Juan, Chaco, La Rioja, Mendoza, Entre Ríos y Río Negro, el financiamiento hipotecario del PROCREAR, la finalización de la central atómica Atucha II y de otras centrales energéticas, y el impulso a distintas obras públicas para ampliar el alcance de los servicios públicos y mejorar la infraestructura vial.

Hacia fines de 2014 se sancionó un nuevo Plan de Inclusión Previsional, que tuvo vigencia hasta octubre de 2016 y que generó alrededor de 900 mil nuevas jubilaciones. Esta nueva ley reafirmó en su misma normativa el objetivo declarado de la universalidad de la cobertura previsional para todas las personas adultas mayores y, en los hechos, volvió a garantizar una tasa de cobertura superior al 92% de las personas en edad de jubilarse. Mención aparte merece que dentro de las nuevas jubilaciones y pensiones otorgadas desde 2004 más del 70% fuesen mujeres, lo que cambiaría también el perfil de género de la estructura previsional del país (Mura, 2018).

Cambiamos y la Ley de Reparación Histórica

Con la llegada de Cambiamos al poder en diciembre de 2015 se abrió una etapa de nuevos debates en el plano de la seguridad social. Una primera discusión instalada cuestionaba la equiparación de haberes mínimos para quienes habían ingresado al sistema previsional a través de moratorias respecto de aquellos que se habían jubilado con 30 años de aportes. Sumado a lo anterior, se expresaba recurrentemente la necesidad de establecer modificaciones al sistema previsional en su conjunto.

Parte de esto se plasmaría en la primera medida concreta que se implementaría hacia mediados de 2016: la Ley 27.260, conocida con el nombre de Reparación Histórica. Esta ley buscaba recomponer algunas prestaciones, con un sesgo exactamente inverso al que había prevalecido en el período 2002-2008, donde hubo medidas deliberadas de ajustes diferenciales de haberes según tramos, pero privilegiando a los más desventajados. La Reparación Histórica recompuso haberes de manera retroactiva de aproximadamente el 20% de los beneficios previsionales vigentes y estuvo focalizada en los deciles de mayores ingresos. Esto significó que las jubilaciones mínimas volvieran a alejarse de la jubilación media y se incrementara la desigualdad dentro del sistema previsional.

La forma de financiar los aumentos y los pagos retroactivos que determinaba la ley eran dos: 1) la utilización de fondos provenientes de un blanqueo de capitales (Régimen de Sinceramiento Fiscal); y 2) recursos provenientes de las utilidades del FGS o, cuando éstas fueran insuficientes, de la realización (venta) de activos del

mismo. Este punto, generó múltiples críticas porque habilitaba a descapitalizar un fondo que tenía por misión “contribuir al desarrollo sustentable de la economía nacional, aportando al círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Previsional Argentino y la preservación de los activos del FGS”. De este modo, la ingeniería propuesta por la Reparación Histórica comprometía el reaseguro de toda la Seguridad Social en el pago de una mejora que beneficiaba a una fracción minoritaria de jubilados y pensionados (Mura, 2018). Dos meses después de puesta en vigencia la ley, comenzaron a venderse acciones del FGS, entre ellas el 12% de las acciones de Petrobras y otras de la firma Solvay Indupa, en la que el Estado tenía una participación accionaria de cerca del 17%. En síntesis, la Reparación Histórica otorgó aumentos de haberes para quienes percibían ingresos más altos poniendo en riesgo la sustentabilidad del sistema previsional en su conjunto y el valor del FGS.

La Pensión Universal para el Adulto Mayor

Otro de los elementos radicalmente disruptivos respecto de las políticas previas que incorporó la Ley de Reparación Histórica fue la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Con ésta, se instrumentó una política de inclusión que subsanó la discontinuidad de las moratorias previsionales, pero que cargó con una serie de déficits en materia de derechos. La PUAM, aún vigente, es una prestación vitalicia destinada a todas aquellas personas de 65 años y más que no cuenten con los aportes contributivos suficientes. En primer lugar, esto supone para las mujeres un incremento de cinco años en la edad para acceder a un beneficio previsional, con lo cual afecta a la cobertura de las mujeres de entre 60 y 64 años. Asimismo, la implementación de la PUAM redujo la suficiencia de las prestaciones en su conjunto, ya que su valor es el equivalente al 80% del haber mínimo, actualizable según los mismos criterios de la Movilidad Jubilatoria. Por otra parte, esta prestación no genera derecho a pensión, con lo cual el beneficio se extingue ante el fallecimiento del titular, lo que deja en evidencia los fines fiscalistas que escondió su creación. Este tipo de prestación no contributiva es asimilable a las líneas de intervención que los organismos multilaterales han impulsado en diversos países de la región y, a diferencia de los Programas de Inclusión Previsional, se asienta en una mirada asistencial, que presupone como modelo integrador la inserción en el mercado y una estrategia complementaria y residual para quienes no lo logran de modo exi-

tos. Esta medida consagra la construcción de una política diferencial para los sectores que vienen de trayectorias de exclusión (Mura, 2018) y replica en la vida pasiva las desigualdades presentes durante la vida activa.

La reforma previsional de 2017

La reforma aprobada en diciembre de 2017 buscó algunas modificaciones de aplicación inmediata y de efectos fiscales directos. En este caso, el principal argumento esgrimido en el envío y defensa del proyecto fue la preocupación por la escasez de recursos para garantizar la sustentabilidad del sistema previsional. Se trataba de una medida de austeridad y ajuste del gasto con tres ejes principales: 1) el cambio de fórmula para la movilidad de los haberes previsionales, las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo; 2) la elevación de la edad jubilatoria a 70 años (opcional); y 3) la equivalencia del haber mínimo garantizado con el 82% del salario mínimo, vital y móvil para algunos jubilados y pensionados.

El punto más cuestionado fue el del cambio de la fórmula de movilidad, mediante el cual se abandonaba la fórmula anterior y se establecía una actualización a partir del índice inflacionario (tomando un 70% de la variación del índice de precios al consumidor del INDEC) y, en menor medida, incorporaba la variación del índice general de la masa salarial (RIPTE) pero dejando de contemplar el nivel de recaudación. Por otro lado, establecía actualizaciones en forma trimestral, pero con un desfase temporal de seis meses al actualizar haberes en marzo con el índice inflacionario del período junio-septiembre del año anterior (Mura, 2018). Mientras estuvo en vigencia, esta fórmula significó una pérdida del 19,5% del poder adquisitivo en las jubilaciones y pensiones, y al no considerar la recaudación como uno de los componentes del cálculo no garantizaba la sustentabilidad del sistema en el largo plazo. Además, en el empalme de la fórmula saliente y la nueva se omitió un aumento trimestral correspondiente a diciembre de 2017.

En cuanto a la extensión de la edad jubilatoria, el tema apareció en la ley como una suerte de extensión de derechos. Lejos de obligar al trabajador, se formuló como una obligación del empleador (del sector privado), quien se ve compelido a tener que aceptar la extensión del plazo para intimar al trabajador a jubilarse. Con

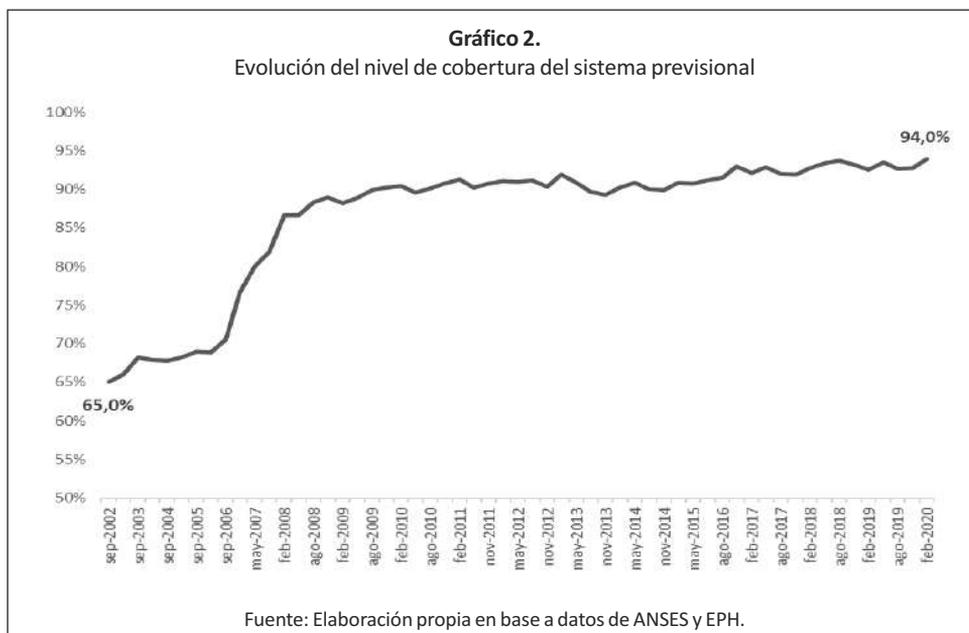
esta maniobra, se alargó la posibilidad de seguir trabajando hasta los 70 años, tanto para hombres como para mujeres.

Estado de situación actual y perspectivas a futuro del Sistema de Seguridad Social argentino

Para realizar una descripción completa y correcta del estado de situación del Sistema de Seguridad Social argentino es menester realizar un análisis integral de los datos disponibles. Sin embargo, dada la complejidad del tema, el análisis podría enfocarse en diferentes aspectos: niveles de cobertura, suficiencia de las prestaciones, distribución del ingreso de sus beneficiarios/as, sustentabilidad del sistema y funcionamiento en términos legales (Calabria y Gaiada, 2019). El objetivo principal de este capítulo se centra en realizar un resumen del estado actual del sistema y definir con claridad los principales desafíos para los años venideros.

Como observamos previamente, hasta 2015 según las proyecciones poblacionales del INDEC se registraban cerca de 7,3 millones de personas en edad de jubilarse (igual proporción de mujeres mayores de 60 años y varones mayores de 65 años), los cuales representaban un 17% de la población. Del total de personas en edad de jubilarse, el 91,2% estaba cubierto por el Sistema de Seguridad Social, que alcanzó niveles de cobertura del 87,8% en varones y 93,5% en mujeres explicada mayormente por el efecto de las llamadas “moratorias previsionales”.

En estos primeros datos presentados se observa el alto nivel de cobertura que registra en su historia reciente el sistema previsional argentino. En 2020, éste alcanzó al 94%, el máximo nivel histórico. Sin embargo, en términos de suficiencia es esperable que la trayectoria de cobertura comience a descender en los próximos años. Esto es así porque, como se demuestra en el trabajo de Calabria y Gaiada (2019), la tasa de sustitución (definida en términos de relación entre haber medio y RIPTE) de los beneficios contributivos es superior a la de los beneficios no contributivos. La tasa de sustitución de los beneficios sin moratoria, jubilaciones del régimen general, en septiembre de 2018 era del 72%, mientras que los beneficios con moratoria registraban una tasa de sustitución del 36,6%. En contraposición, las Pensiones no Contributivas (PNC) y la Pensión Universal para el Adulto Mayor



(PUAM) registraban tasas de sustitución del 27,8% y 27,3% respectivamente³. En este sentido, la PUAM se aplicó como reemplazo de las moratorias previsionales, pero no logra cumplir una de las principales funciones del sistema de previsión que es suavizar el consumo a lo largo de la vida de las personas dado que las personas que acceden a la PUAM vienen de trayectorias laborales de exclusión del mercado formal de trabajo.

Esta cuestión se presenta como uno de los principales desafíos del sistema previsional en el corto plazo. Las experiencias de la historia serán herramientas fundamentales para la toma de decisiones y la aplicación de nuevas políticas que logren mantener los altos niveles de cobertura y mejorar la suficiencia de los beneficios (analizada en el presente trabajo en base a la tasa de sustitución). La PUAM demostró ser una herramienta eficaz en términos de cobertura pero con falencias

³ Estos niveles son calculados sobre el salario neto en base al RIPTE que considera solo a asalariados registrados.

al analizar la suficiencia, mientras que las moratorias previsionales significaron un esfuerzo de alto calibre al incluir a grandes cantidades de personas mayores que estaban excluidas de los sistemas previsionales, y lograron un nivel de suficiencia mayor al de la PUAM pero menor al de los regímenes generales. Otra forma de lograr mantener niveles de cobertura y mejorar la suficiencia, por fuera de las aplicadas en la historia argentina reciente, es la reducción de los años de aportes necesarios para acceder a la jubilación. Reducir los años de aportes requeridos tendría dos efectos principales: en primer lugar, más personas lograrían cumplir con la causal para jubilarse, impactando positivamente en los niveles de cobertura y, en segundo lugar, menos personas necesitarían acudir a las moratorias para alcanzar los años de aportes requeridos, con lo cual, se jubilarían con prestaciones más altas, lo que incrementaría la suficiencia y la tasa de sustitución del sistema en general. Sin embargo, en este punto se generan debates con posturas muy diversas dentro de la academia, incluso hay quienes aseguran que se debe avanzar en sentido contrario, incrementando los años de aportes necesarios para acceder al régimen general de jubilaciones.

Más allá de los distintos argumentos en pos de subir o bajar la edad jubilatoria, el deterioro del mercado laboral formal doméstico –estancado desde 2013 y con una marcada caída desde 2016 profundizada por la crisis social, económica y política que se desarrolló a lo largo de 2020 por la pandemia de Covid-19– genera condiciones hostiles que dificultan pensar un futuro optimista para el sistema previsional en términos de sustentabilidad, logrando mantener niveles de cobertura altos y mejorando la suficiencia de los haberes. Este contexto de caída del empleo asalariado registrado privado impacta de manera directa tanto en el presente, por el financiamiento de las jubilaciones corrientes, como a futuro en términos de que dificulta cumplir con la cantidad de años de servicio necesarios para poder jubilarse. En octubre de 2020 hubo cerca de 468 mil trabajadorxs registradxs privadxs menos que en octubre de 2015. Esta reducción en el empleo registrado implica una reducción en la cantidad de personas que lograrán los años de aportes necesarios para jubilarse.

La sanción de la Ley 27.609 y su promulgación el 2 de enero de 2021, que estableció una nueva fórmula de movilidad previsional, significó un avance en términos

de sustentabilidad del sistema previsional y, en caso de que los gobiernos logren un sendero de crecimiento estable, una mejora en la suficiencia de los haberes. Con la fórmula establecida en diciembre de 2017, los haberes previsionales vieron reducir su poder de compra un 19,5%, considerando el período septiembre de 2017-diciembre de 2019. Sin embargo, los salarios de la economía se contrajeron a un ritmo similar por lo que el ratio haber medio-salario medio mantuvo su relación estable. Aun con la caída de los haberes en términos reales, el déficit de la ANSES, medido como la diferencia entre los recursos corrientes (aportes y contribuciones e ingresos tributarios) y las erogaciones corrientes (prestaciones de la seguridad social y transferencias corrientes y de capital), se incrementó de 0,84% del PBI en 2015 a 2,12% del PBI en 2019⁴. En este sentido, el retorno a una fórmula de movilidad que considere la evolución de los recursos de la ANSES brindará mejoras en términos de sustentabilidad del sistema.

Considerando las condiciones en τ_0 de las cuales se parte, con haberes que acumulan años de pérdida de poder adquisitivo, ANSES con el mayor déficit histórico en 2019, cantidad de trabajadorxs registradxs en caída y la profundización de la crisis a raíz de la pandemia, los desafíos para establecer un camino de recuperación y fortalecimiento del sistema previsional son enormes. Los objetivos principales de los sistemas previsionales, y particularmente del argentino no deben perderse de vista al momento de las futuras políticas. El nivel de cobertura por encima del 90%, la tasa de sustitución (como medida de suficiencia), y la sustentabilidad del sistema deben ser la prioridad al momento de la toma de decisiones que, ante el contexto crítico, será de suma importancia para los años próximos. A pesar de lo dolorosa que fue la pandemia de Covid-19 durante parte de 2020 y que continúa en 2021, la aplicación de ciertas políticas como el Ingreso Familiar de Emergencia lograron una base de bancarización y registro de parte de la población que se encontraba fuera del sistema. Además, hubo cambios en el consumo que, debido a la circulación del virus, se registró con mayor frecuencia a través de medios electrónicos. Estas dos consecuencias indirectas de la catástrofe sanitaria generan por un lado un mayor registro de personas y por el otro un mayor registro de consumos. En consecuencia, es de esperar un aumento de los ingresos tributarios dirigidos a

⁴ Cálculos realizados en base al Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (2012-2019) de la ANSES.

la ANSES que por ley percibe el 100% de los ingresos por impuestos a débitos y créditos. A su vez, y partiendo de niveles bajos de empleo, salarios y actividad, es de esperar que en el corto plazo los indicadores económicos presenten mejorías, e impacten también en los ingresos del organismo encargado de la seguridad social. Con estas perspectivas planteadas, la nueva fórmula de movilidad logrará el resultado deseado, de aportar mayor tasa de sustitución y mejorar la sustentabilidad a la vez, y se dispondrá de recursos en aumento que deberán utilizarse de forma inteligente para lograr cumplir con los desafíos planteados.

El último aspecto a destacar se trata de la relación entre la población activa y la población en edad de jubilarse. Dado que Argentina se encuentra en una fase intermedia del proceso demográfico conocida como “bono demográfico”, la tasa de dependencia definida como ratio entre población inactiva⁵ y población activa se reducirá en los próximos años. En el corto plazo este dato es positivo ya que habrá mayor cantidad de personas activas que puedan financiar a las personas inactivas. Sin embargo, nuevamente, el desafío principal será lograr incorporar al mercado laboral formal a estas personas para que, efectivamente, crezca la capacidad del Estado de lograr niveles altos de cobertura del sistema previsional, mejoras en las tasas de sustitución y aumentos en la sustentabilidad.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha hecho un repaso histórico de la seguridad social, desde el surgimiento de sus bases en el mundo occidental hasta el estado actual del sistema en el país. De esta forma, se estableció un recorrido a través de las distintas etapas que marcaron las características principales que en la actualidad adopta el sistema previsional argentino. En base a lo analizado a lo largo del trabajo, se extraen conclusiones con el objetivo de contribuir en la construcción de un Sistema Integral de Seguridad Social que mantenga los altos niveles de cobertura que presenta en la actualidad y que permita mejorar la suficiencia, entendida como la relación entre los haberes de los pasivos y los salarios de la población activa. Asimismo, es menester robustecer la sustentabilidad del sistema previsional mediante

⁵ Menores de 15 años y mayores de 65 años.

la aplicación de políticas públicas que, de manera indirecta, generen nuevos ingresos a través de la creación de empleo formal y que mejoren el salario real para contribuir a construir una dinámica virtuosa de la economía.

Sin embargo, se presentan grandes desafíos vinculados a los elevados niveles de informalidad persistentes, a la caída del salario real de los últimos años y a la pérdida de empleos formales, factores que ponen en riesgo la sustentabilidad y la cobertura del sistema previsional, principalmente.

Estas problemáticas no son nuevas y, ante ellas, primero el gobierno de Néstor Kirchner y luego el de Cristina Fernández de Kirchner impulsaron el Plan de Inclusión Previsional que brindó derechos a más de 3 millones de adultos mayores.

La respuesta que encontró el gobierno de Mauricio Macri en 2016 fue la creación de la PUAM, una pensión que, en pos de garantizar mantener elevados los índices de cobertura, deterioró otro de los pilares de los sistemas previsionales que es la suficiencia de las prestaciones. Asimismo, este beneficio no genera derecho a pensión por fallecimiento, con lo cual la prestación se extingue ante el deceso del titular, lo que evidencia claramente los fines fiscalistas de su creación. Finalmente, se trata de una prestación que replica las desigualdades existentes durante la vida activa de las personas en su vejez.

El futuro presenta desafíos que requieren de voluntad política y de creatividad para poder cumplir con los objetivos del sistema previsional y llevar soluciones reales a la población. En el mediano plazo, y como consecuencia de políticas mal planificadas que se aplicaron en los últimos años, un grupo numeroso de adultos mayores tendrán dificultades para acceder a una jubilación a través del régimen general. Estos desafíos ameritan, en primer lugar, saldar los debates en torno a qué tipo de seguridad social queremos construir para la Argentina. Debemos definir como sociedad qué derechos queremos garantizar para nuestros adultos mayores y bajo qué condiciones.

Por otro lado, el futuro también presenta ciertas perspectivas positivas. El proceso demográfico que atraviesa Argentina depara para los próximos años una dis-

minución de la tasa de dependencia, explicada principalmente por una gran proporción de menores de 15 años que se incorporarán a la población económicamente activa. De esta forma, se abren interrogantes sobre la posibilidad del mercado de trabajo argentino de incorporar y retener a cada vez más trabajadores para así poder financiar al sistema previsional. El principal problema es la baja proporción de aportantes, hoy en torno al 40%, en relación a la cantidad de población en edad de trabajar. Si esto no sucede, habrá que discutir nuevas fuentes de financiamiento.

Finalmente, la cuestión central que aparece en todas las discusiones en torno al sistema previsional en particular y que alcanzan a la seguridad social en general tiene que ver con la sustentabilidad. En este sentido, es importante subrayar que el déficit previsional puede subsanarse disminuyendo las erogaciones o incrementando el financiamiento. En definitiva, los sistemas previsionales no quiebran, sino que es resultado de una decisión política otorgarles financiamiento o desfinanciarlos.

Bibliografía:

- Arza, C. (2009). *La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios*. Trabajo no publicado.
- Basualdo, E., Arceo, N., González, M. y Mendizábal, N. (2009). Documento de trabajo N° 2: la evolución del sistema previsional argentino. Buenos Aires: CIFRA.
- Calabria, A., y Gaiada, J. C. (2019). *Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a Diez Años de su Creación. Cobertura, Distribución y Tasa de Sustitución*. Buenos Aires: AAEP.
- Calvi, G., y Cimillo, E. (2009). *Del SIJP al SIPA. Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino*. Buenos Aires: ASET.
- CENDA. (2008). La re-estatización del sistema previsional en la Argentina. *Notas de la Economía Argentina, 1*.

- Cetrángolo, O., y Grushka, C. (2004, enero). *Sistema Previsional Argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma*. Documento preparado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Cetrángolo, O y Grushka, C. (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Buenos Aires: CEPAL.
- Corsiglia Mura, L. (2018). Ciudadanías en proceso de ajuste: Un recorrido a través de las actuales políticas previsionales. X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Grushka, C. O. (2016). *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050*. Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.
- López Rodríguez, D. M. (2020). *El Estado del Bienestar de Bismarck*. Recuperado de <https://posmodernia.com/el-estado-del-bienestar-de-bismarck>.
- Suriano, J. (1999). Estado y Conflicto Social: El Caso de la Huelga de los Maquinistas Ferroviarios de 1912. En E. Lucita (Comp.). *La Patria en el Riel. Un Siglo de Lucha de los Trabajadores Ferroviarios*. Buenos Aires: Ed. del Pensamiento Nacional.
- Thompson, E. P. (2012). *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Madrid: Capitán Swing.
- Valdés, J. M. (2016). *La inmigración árabe en la Argentina. Reconstruyendo identidades*. (Tesis de grado).
- Van Der Linden, M. (2019). *Trabajadores y trabajadoras del mundo. Ensayos para una historia global del trabajo*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Zambrini, E. B., Gabrinetti, M., y Abadía, M. (2015, julio). *Sistema previsional en Argentina: análisis desde una perspectiva histórica*. XI Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.