



*Lic. Rafael Selva*  
*Economista*  
*Docente e Investigador*

## Herencia Previsional, ¿Película repetida?

El proceso iniciado en 2003 aumentó fuertemente la inclusión previsional dejando niveles muy elevados en términos históricos de cobertura previsional de la población adulta, en un marco de creación sostenida de empleo, sin deteriorar la sustentabilidad inter-temporal del sistema. En esta nueva coyuntura de avances en materia de reformas pro mercado, resulta necesario alertar sobre las consecuencias que estas pueden traer aparejadas en términos de derechos sociales y reparto de la riqueza, tomando en cuenta la experiencia de los años noventa.

### INTRODUCCIÓN

En nuestro país, el sistema de seguridad social se ha expandido notablemente desde 2005 y en particular a partir de la reversión de la privatización del sistema de jubilaciones y pensiones, la extensión de beneficios no contributivos de carácter inclusivo y universales y de programas masivos de transferencias monetarias condicionadas, como las asignaciones por hijo para protección social (AUH). Lo principal del período ha sido, no obstante, que estos avances se han visto acompañados de progresos en otras dimensiones, como el aumento del empleo formal y de los salarios, y la expansión del acceso a la salud y la educación en todos sus niveles, aunque con diferencias en la calidad.

En ese contexto, podía decirse que se había dejado atrás un esquema de protección social centrado en el asistencialismo, los programas de emergencia social y subsidios estatales focalizados, para volver a los conceptos sobre los que se construyó el Estado de bienestar en los países industriales, en torno al trabajo, el universalismo, la extensión de derechos sociales y la solidaridad que definen el principio de ciudadanía.

En base a esta configuración hemos incluso calificado esa época como de “contra reforma” del Estado en la Argentina<sup>1</sup>, queriendo significar que se dejaba atrás el achicamiento del Estado, el individualismo y los mecanismos de mercado incorporados durante la reforma liberal de la etapa previa. De hecho, la expansión del sistema de seguridad social en Argentina se opuso, en cuanto al momento histórico, a la experiencia del resto del mundo, en especial de las economías europeas, donde las reformas resultan en sucesivos ajustes en las prestaciones al tiempo que ha mermado la progresividad en la recaudación de los impuestos.

Sin embargo, el cambio en el signo político e ideológico de la administración de gobierno trae consigo los fantasmas (y los proyectos) de las reformas de los años noventa, impulsadas por las mismas agencias de crédito internacional que entonces, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), nuevamente a la discusión.

### HABLANDO DE HERENCIAS

Los antecedentes del régimen jubilatorio argentino superan ampliamente los 100 años<sup>2</sup>, lo cual lo convierte en uno de los pioneros a nivel mundial. La conformación del sistema empieza con los regímenes de cajas previsionales de diversas profesiones y gremios de trabajadores hasta que a partir del primer peronismo se alcanza la expansión de los beneficios hacia la universalización pero sin conformar aún un régimen único. Se avanza en ese sentido con la unificación legislativa administrativa a fines de los años 60 cuando se conforma el sistema nacional de previsión social contributivo de reparto.

Si bien con la maduración del sistema empezaron a aparecer las primeras dificultades financieras, Argentina mantuvo un modelo previsional que desempeñó su rol de reemplazar ingresos y preservar a los trabajadores ya retirados y sus familias de la pobreza. Es a partir del cambio en la política económica iniciado por la última dictadura cívico militar que el sistema entró en crisis.

1 Iñiguez, Alfredo y Selva Rafael, “La contra reforma del Estado” en II Congreso AEDA, septiembre 2010.

2 Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social. Libro blanco de la previsión social. Buenos Aires, 2003

La caída del salario real y la expansión de la informalidad laboral afectaron las fuentes contributivas de financiamiento y llevaron a la emergencia previsional que detonó en toda su magnitud a mediados de los ochenta. Desde esa época se incorporan ingresos impositivos al financiamiento del sistema.

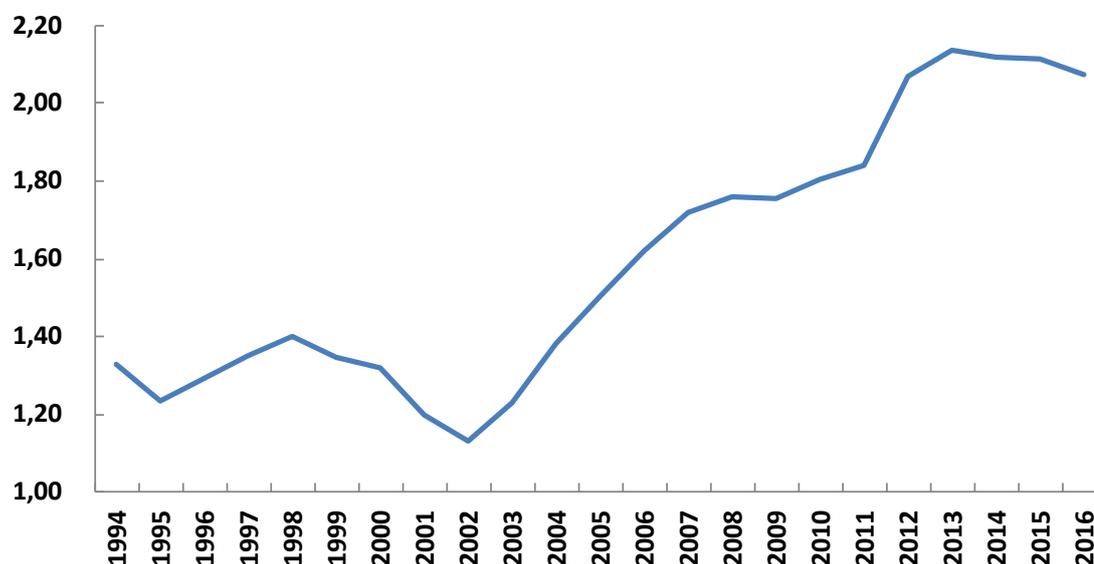
La crisis de financiamiento, en un contexto de profunda deslegitimación del Estado y de encumbramiento de todo lo que tuviese que ver con lo privado en cuanto a la eficiencia en la administración de recursos, abrió el camino para reformar el sistema a partir de la Ley 24.241 aprobada en 1993<sup>3</sup>.

La reforma no resolvió, sin embargo, ninguno de los problemas del sistema anterior<sup>4</sup>. Por el contrario, profundizó el desfinanciamiento del régimen de reparto al desviarse los aportes personales hacia las administradoras privadas (AFJPs) y reducirse la cantidad de cotizantes en relación a la población activa.

Actuaron en igual sentido el aumento de la informalidad, el desempleo y la política de reducción de las cargas laborales y de “flexibilidad laboral”, factores que exigieron que se aumenten las fuentes no contributivas para financiar al régimen, al tiempo que agudizaron el déficit previsional y fiscal de la nación. Es decir que, contrariamente a lo postulado en sus inicios, intentando mejorar la situación fiscal, la reforma de 1993 no sólo evidenció las limitaciones de un esquema puramente contributivo por su tendencia excluyente con mercados de trabajo informales y alta desocupación estructural, sino que además aumentó el déficit que se proponía reducir<sup>5</sup>.

En efecto, una forma de aproximar la sustentabilidad del sistema previsional es a partir de la cantidad de aportantes al régimen en relación con la población que puede ser objetivo, es decir los adultos mayores de 65 años.

**GRÁFICO 1. APORTANTES AL SISTEMA PREVISIONAL CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN EN EDAD JUBILATORIA**



Fuente: ANSES e INDEC

3 El tratamiento de la Ley duró más de un año de debate parlamentario con varias modificaciones al proyecto original. Para un análisis del proceso de negociación llevado a cabo ver Nino, Mariano, Reforma previsional - La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina, Realidad Económica N°195.

4 Ver Entrelíneas de la Política Económica N°15 y N°16.

5 Junto con la pérdida de recursos, el Estado asumió la responsabilidad por el sostenimiento de los pasivos vigentes al momento de la reforma, se garantizaron parte de las prestaciones futuras mediante el reconocimiento de los aportes y la permanencia en el régimen previo y se transfirieron cajas provinciales a la ANSeS. Para sostener las prestaciones se recurrió a la asignación específica de impuestos, la detracción de parte de la masa coparticipable con las provincias y el endeudamiento público.

Observando dicha relación, se pueden apreciar dos etapas bien diferenciadas: aquella de los años noventa en que la generación de empleo formal se vio fuertemente condicionada, en un contexto de retroceso del empleo industrial, aumento del desempleo y relajación en las exigencias y los controles sobre la registración de la relación laboral, y una etapa posterior (entre 2003 y 2013) en la que la cantidad de aportantes al régimen creció más que la población de adultos mayores (que dado el envejecimiento poblacional crece a tasas crecientes desde 2010), producto del aumento del empleo y la disminución de la informalidad en la registración laboral.

La crisis social y de empleo que dejó el régimen de convertibilidad y las políticas de los años noventa, no sólo minaron la sustentabilidad del sistema, sino que además agudizaron las falencias del régimen de capitalización dejando a millones de trabajadores y sus familias excluidos y en la pobreza. He aquí una vez más la verdadera y pesada herencia de los noventa con la que lidiaron las administraciones posteriores.

Años después, la crisis financiera internacional terminó de poner en evidencia la endeblez del sistema, al generar una veloz contracción en el valor de los fondos administrados por las AFJP.

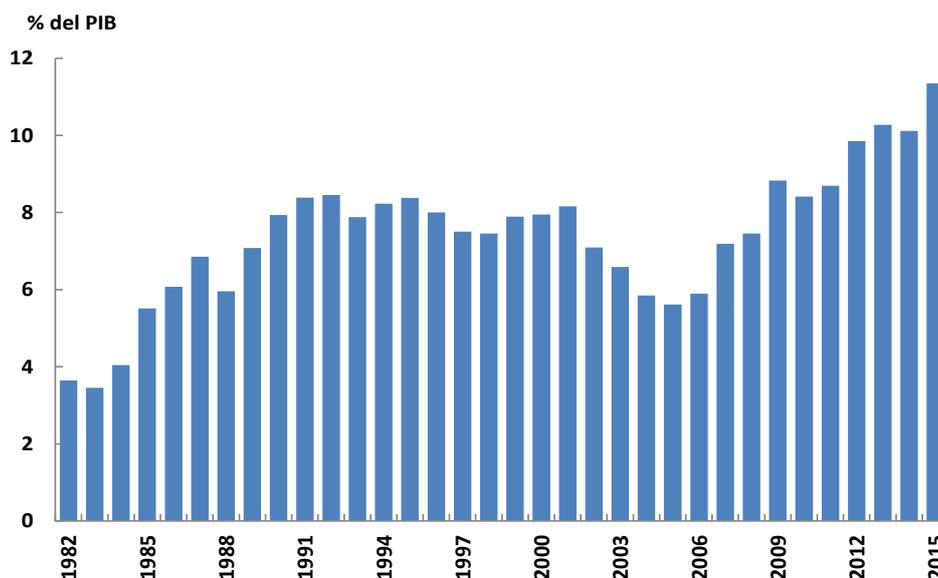
Finalmente, en 2008, sólo cuando se alcanzaron los consensos suficientes, la restitución al Estado de la administración de los aportes personales aseguró el abandono de la lógica de capitalización individual y retomó íntegramente el esquema de reparto<sup>6</sup>.

## LO QUE SI SE DEJÓ

El gasto en previsión social es hoy el principal componente de las erogaciones públicas en la Argentina, representa la cuarta parte del total del gasto público consolidado (nación, provincias y municipios) y más de la mitad de los gastos con finalidad social que afronta en forma directa el Estado nacional.

El gasto en previsión social creció en la última década casi 6 puntos porcentuales en términos del PIB, hasta llegar a representar más del 11 por ciento en la actualidad, 3 puntos del PIB por encima del promedio de los noventa.

**GRÁFICO 2. GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO. EN PORCENTAJE DEL PIB (1980-1993: CCNN 1993; 1993-2015: ESTIMACION DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA MACROECONOMICA CCNN 2004)**



Fuente: Ministerio de Hacienda e INDEC

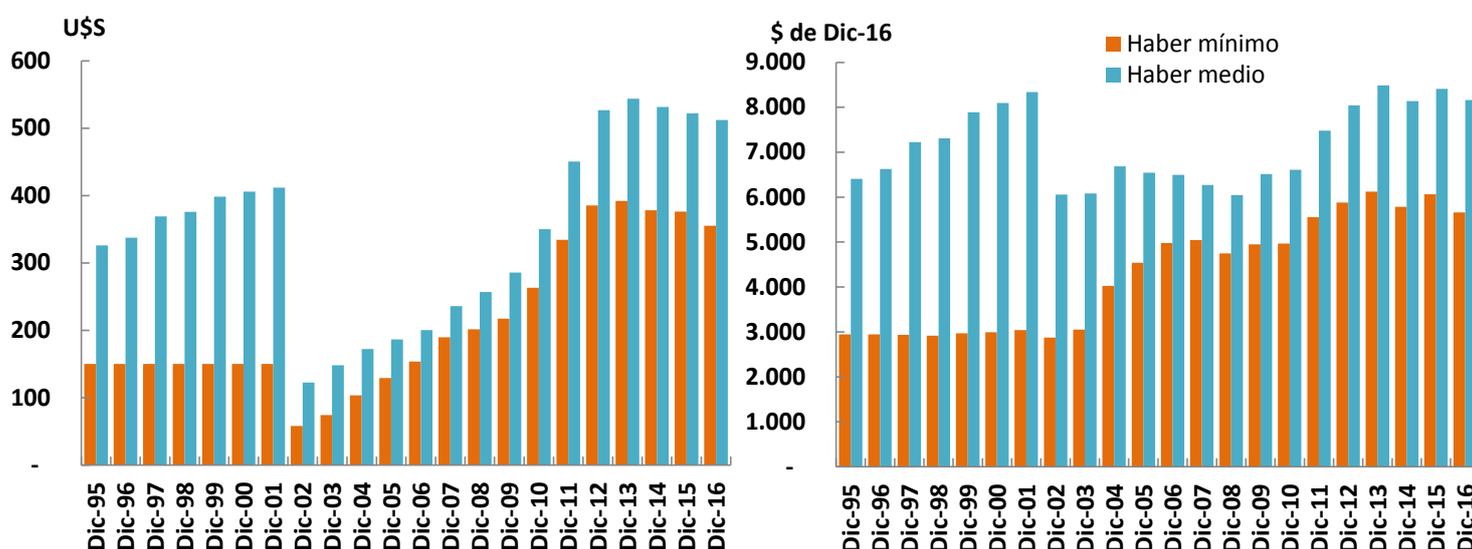
6 Podemos afirmar que el proceso de recuperación del sistema empezó antes, desde 2003, con la re-significación del régimen de reparto a partir del aumento de los haberes mínimos, la incorporación de los excluidos por el régimen de capitalización por no realizar aportes suficientes con las moratorias previsionales y el incremento de las pensiones no contributivos, la ley de movilidad previsional y las imposiciones a las AFJPs sobre comisiones y reinversión de los fondos, que si bien corrigieron algunos de los vicios del sistema, no resolvieron el problema.

Esta evolución de las erogaciones previsionales es consecuencia de la política previsional iniciada en 2003: aumento en los haberes, en especial del mínimo, y expansión de la cobertura del sistema, encarada a partir de 2005 y que perduró hasta el año 2016.

En efecto, desde 2003 la jubilación mínima se actualizó al menos dos veces por año, más que duplicando su monto descontando la inflación y multiplicando por 2,5 el valor que tenía en los años noventa en dólares.

Este incremento en el haber mínimo no se reproduce en las escalas superiores que comenzaron a recibir incrementos periódicos desde 2006. Las jubilaciones “no mínimas” aumentaron en menor proporción (lo que dio origen a causas judiciales que culminaron en ajustes por el periodo 2002-2006 luego de sentencias de la Corte Suprema de Justicia). Sin embargo, influenciado por el aumento de la mínima, el haber medio creció un 40 por ciento en términos reales.

**GRÁFICO 3. HABER MÍNIMO Y HABER MEDIO DEL SISTEMA PREVISIONAL**



Fuente: ANSES e INDEC

El objetivo principal de los sistemas previsionales consiste en proteger a la población de los riesgos asociados a la vejez<sup>7</sup>. En esos términos, cobertura previsional refiere al alcance del sistema respecto a su población objetivo, los adultos mayores o en edad de jubilarse.

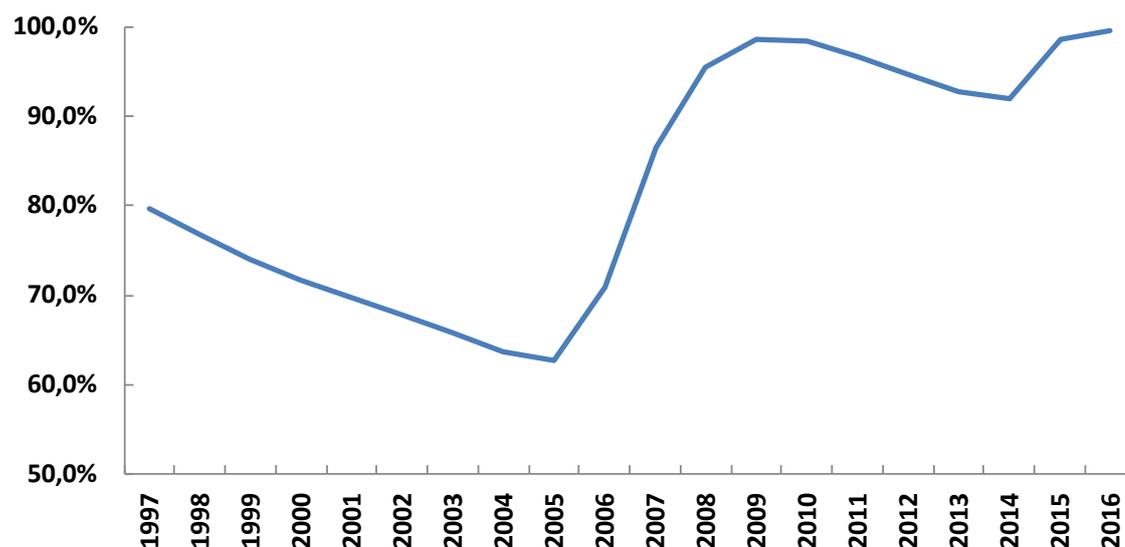
Hasta la privatización del régimen, Argentina era uno de los países con mayor cobertura de América Latina, con tasas cercanas al 80 por ciento. Sin embargo, en menos de diez años, entre 1995 y 2004, pasó a menos de 70 por ciento y con proyecciones que continuaban la tendencia hasta poco más de 50 por ciento en tan sólo unos pocos años más<sup>8</sup>.

7 Cetrángolo, O. y Grushka, C. “Sistema previsional argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma” en XVI Seminario regional de política fiscal, CEPAL (2004).

8 Ver Grushka, Carlos “Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura. Proyección de gastos y beneficios: 2002-2008”, BID (2004).

La consecuencia de la privatización del régimen fue una reducción en la cobertura previsional para los mayores de 65 años “de cerca de un punto porcentual por año, (...) equivalente a excluir unos 40.000 adultos mayores ancianos cada año”<sup>9</sup>. Por ese motivo, entre 2005 y 2007 se introdujeron una serie de modificaciones<sup>10</sup> tendientes a aumentar la cobertura del sistema.

**GRÁFICO 4. COBERTURA PREVISIONAL**



Fuente: ANSES e INDEC

Con el Plan de Inclusión Previsional, instrumentado a partir de 2005, se incorporaron 2,5 millones de jubilados<sup>11</sup> y la cobertura no sólo recuperó la tasa previa a la privatización, sino que la superó ampliamente hasta aproximarse al 100 por ciento, convirtiéndose así en el país de América Latina con mayor tasa de cobertura.

De acuerdo con un documento de la propia ANSeS publicado durante la actual administración<sup>12</sup>, se destaca que “la cobertura ha aumentado considerablemente en la última década y se encuentra en valores históricamente elevados para nuestro país”. Las estadísticas oficiales también así lo demuestran.

El total de beneficiarios del sistema, es decir todas las personas que perciben una jubilación o pensión, pasó de menos de 3 millones a casi 6 millones en 10 años, con una fuerte correlación con la apertura de las moratorias desde 2005 y la última a partir de 2014. En particular alcanzando en su mayoría a mujeres que no habían completado sus aportes al régimen.

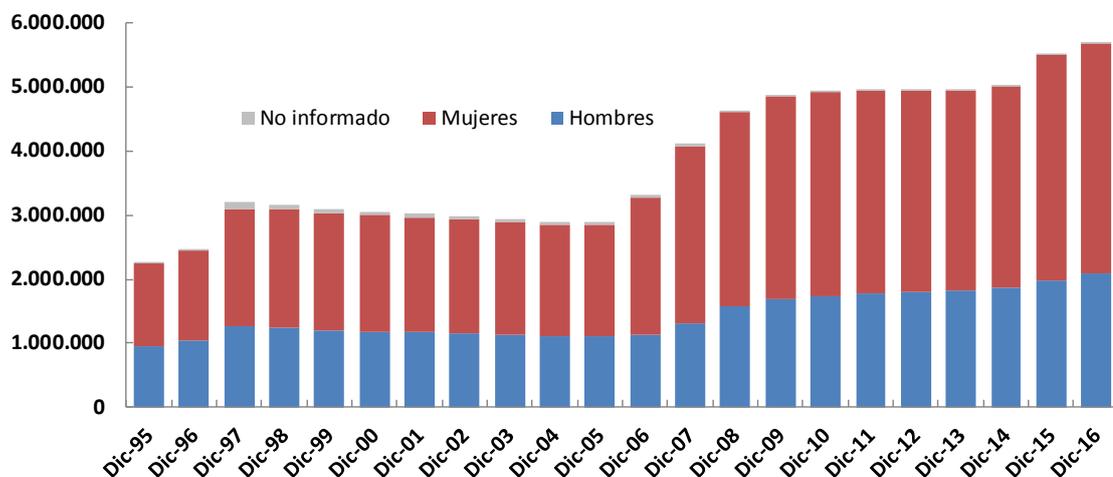
9 Bertranou, F., Grushka, C. y Rofman, R. “Evolución reciente de la cobertura previsional en argentina” en Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile, OIT (2001).

10 Ver Entrelíneas de la Política Económica N°15 y N°16.

11 Los jubilados incorporados se sumaron a aquellos que cobraban la mínima, aunque en los primeros años se les deducen los aportes no realizados, en cuotas.

12 Grushka, C., Gaiada, J. y Calabria, A., “Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción”

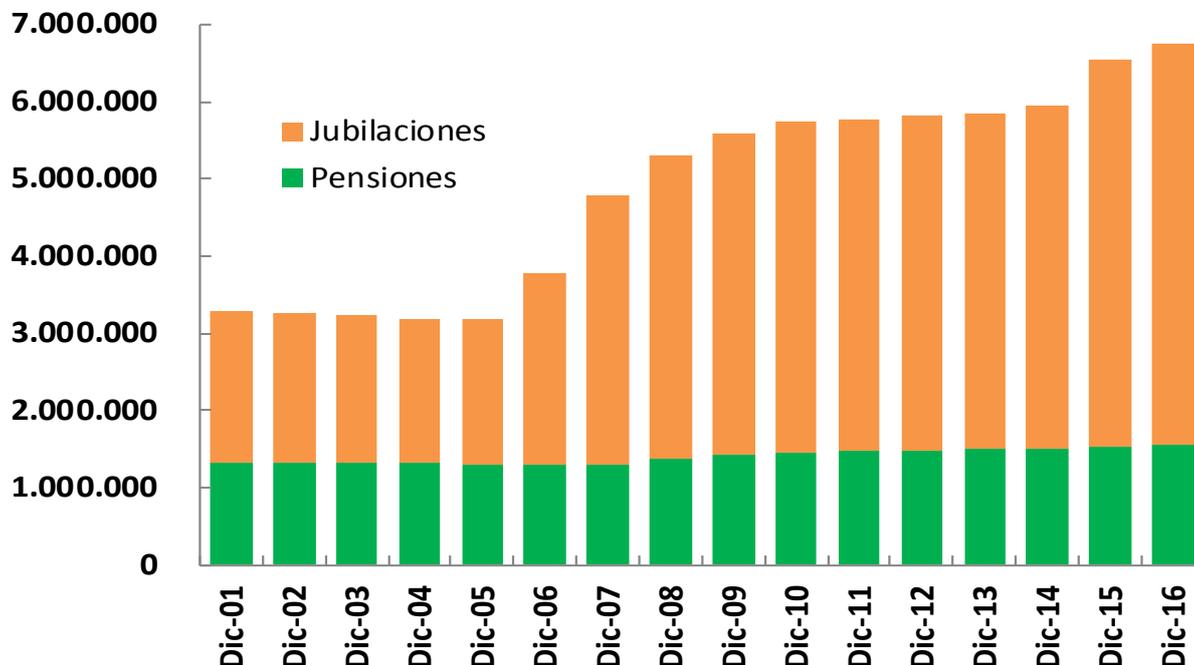
**GRÁFICO 5. BENEFICIARIOS DEL SISTEMA PREVISIONAL**



Fuente: ANSES

En términos de beneficios, es decir todas las prestaciones que abona el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), se observa que la inclusión previsional aumentó drásticamente el número de prestaciones jubilatorias.

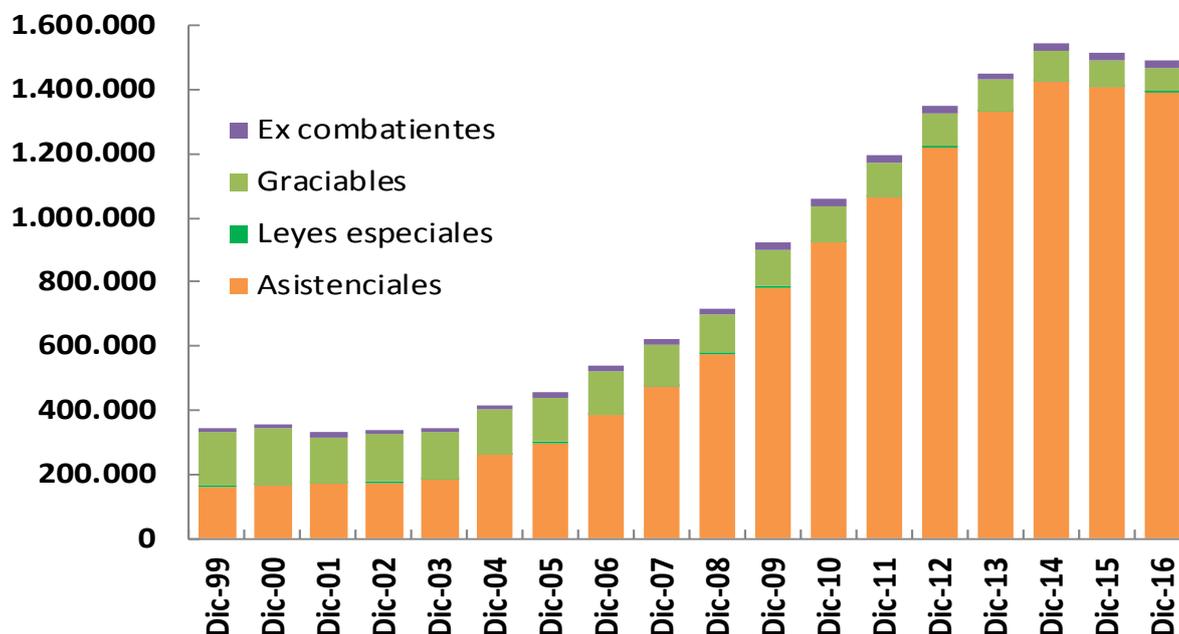
**GRÁFICO 6. TOTAL DE BENEFICIOS DEL SISTEMA PREVISIONAL**



Fuente: ANSES

La otra pata de la inclusión previsional se dio por el lado de las Pensiones No contributivas (PNC), aquellos beneficios obtenidos sin vínculo con la trayectoria laboral, cuyas condiciones de adquisición responden a diferentes leyes que las otorgan. Entre estas, las más relevantes son las pensiones por invalidez que representan casi el 70% de las PNC, con poco más de 1 millón de beneficiarios.

**GRÁFICO 7. TOTAL DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS**



Fuente: ANSES

En definitiva, el proceso iniciado en 2003 aumentó fuertemente la inclusión previsional dejando niveles muy elevados en términos históricos de cobertura previsional de la población adulta, con haberes mínimos y medios recuperándose, desde niveles muy bajos, en términos reales y, en un marco de creación sostenida de empleo, sin deteriorar la sustentabilidad inter-temporal del sistema.

### LO QUE VIENE

La Ley 27.260 conocida como de “Reparación histórica” declaró, entre otras cosas, la emergencia en materia de litigiosidad previsional, creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor a partir de los 65 años y el Consejo de Sustentabilidad Previsional que tendrá a su cargo la elaboración de un proyecto de ley para un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto, para su posterior remisión a consideración del Congreso.

Esto exige, una vez más, repensar la forma en que interviene el Estado en materia de previsión social. Repasar las consecuencias de los quince años de experiencia del último régimen contributivo de capitalización debe servir para recordar cual no es el camino que debemos tomar, si deseamos un sistema previsional que cumpla con la premisa de proteger a la población adulta y sus familias.

Sin embargo, los mentores de la reforma, sus propuestas<sup>13</sup> e interlocutores domésticos, vuelven a ser figuras repetidas. Incluso los argumentos serán con seguridad los mismos: mantener el equilibrio de las cuentas fiscales.

13 Ver OECD “Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators”, OECD Publishing, Paris (2015) para un compendio de las reformas que se vienen proponiendo e implementando en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).



Para eso el FMI ya ha puesto la piedra basal de la reforma en su documento Artículo IV<sup>14</sup> sobre Argentina que volvió a publicar, tras 10 años, en 2016. En el mismo propone: (1) cambios en la fórmula de indexación para evitar incrementos de los haberes por encima de la inflación, (2) bajar la tasa de reemplazo, es decir la relación entre el haber y el último salario de un trabajador en aproximadamente 12 puntos porcentuales y (3) aumentar la edad jubilatoria de las mujeres a 65 años.

Descartada (aparentemente) la intención de volver a un régimen de capitalización privada, con el argumento de la pesada herencia y el déficit previsional (circunstancia que es indudable en términos actuariales en todo el mundo) se nos propone ingresar al mundo de la mano de los recortes en los gastos previsionales (menores aumentos en haberes jubilatorios, recortes en pensiones no contributivas y beneficios) al tiempo que se propone la reducción de las contribuciones patronales, para disminuir costos de producción a los empresarios, una menor carga impositiva a la riqueza, para incrementar la inversión y el ahorro privado, y bajar el salario real y flexibilizar las relaciones laborales, para aumentar el empleo.

Es decir que, habiendo aceptado los sectores empresarios el régimen de reparto estatal, buscan minimizar para ellos el costo de su sostenimiento, ya que no son claramente sus beneficiarios directos o al menos no lo perciben de ese modo. Esto sin pensar que se trate de una estrategia armada conociendo las consecuencias que tal des financiación del régimen traerá aparejadas.

Conociendo la experiencia de los noventa es dable esperar que las reducciones impositivas y contributivas, el fomento de regímenes de “promoción” basados en eliminación de cargas sobre la nómina salarial, y los menores salarios reales, redundarán en proporcionalmente menores ingresos que obligaciones para el sistema. Así se tendrá necesariamente un déficit, financiado mediante endeudamiento externo y las condiciones de una crisis previsional, que agite nuevamente la bandera de la privatización.

Es por eso, que en esta nueva coyuntura de avances en materia de reformas pro mercado, resulta necesario alertar sobre las consecuencias que estas pueden traer aparejadas en términos de derechos sociales y reparto de la riqueza, tomando en cuenta la experiencia de los años noventa.

## CONCLUSIONES

En todas las sociedades modernas los sistemas previsionales son instituidos por el Estado con el objetivo de transferir ingresos a los adultos mayores para su sostén económico. Si bien, en general, hay acuerdo en cuanto al objetivo social que estos cumplen<sup>15</sup>, existen diferencias con relación a las formas que adopta su implementación y en especial su financiamiento.

Argentina fue uno de los primeros países en constituir un sistema previsional de reparto que aspiraba a ser universal y tuvo durante muchos años, junto a Uruguay y Brasil, la mayor proporción de la población con cobertura previsional.

Con la instauración del régimen de acumulación basado en la valorización financiera que rigió, con los más y con los menos, desde la última dictadura hasta el fin de la convertibilidad, se extendió el trabajo informal, tanto por la propagación de las actividades refugio o de subsistencia como por el aumento de la proporción de los asalariados no registrados. Esta circunstancia constituye la más pesada herencia que los años noventa aún les dejan a las generaciones venideras.

---

14 IMF, Staff report for the 2016 article IV consultation, “Box 7 Argentina’s Pension System: Options for Reform” (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16346.pdf>). También en <https://www.economia.gob.ar/informe-del-fmi-capitulo-iv-argentina/>

15 Rofman, R. y Lucchetti, L. “Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura”. Banco Mundial, (2006).



Dado que es vital para un sistema previsional el crecimiento del nivel de actividad, del empleo registrado y de los salarios reales para aumentar y estabilizar el coeficiente de sostenimiento del sistema, combatir los altos niveles de informalidad en la relación de trabajo, aun cuando se sostenga la idea de un régimen no estrictamente contributivo es, junto a la continua generación de empleo, el principal respaldo del régimen previsional y por lo tanto debe constituirse en el principal objetivo en la materia.

Profundizar los avances en la reducción del trabajo no registrado, por sobre todas las cosas, es fundamental además para garantizar la justicia distributiva del sistema previsional. El Plan de Inclusión Previsional cumplió un rol central en este aspecto al permitir acercarse a la universalización del sistema, después de tantos años de deterioro en la cobertura de la población en edad de jubilarse.

No obstante, aún si se lograra el pleno empleo y el registro de toda la población activa, el sistema tendría dificultades para su autofinanciamiento. Dado el envejecimiento de la población y la baja tasa de natalidad, que explican también el bajo coeficiente entre aportantes y beneficiarios, serán necesarios más recursos si se quiere mantener la cobertura alcanzada.

El impacto que tuvo la reforma previsional realizada en 1993 sobre las cuentas fiscales, la cobertura del sistema y las prestaciones para los beneficiarios fue negativa. Las secuelas eran previsibles y formaban parte de la política explícita de achicamiento del Estado con que se diseñó y se aprobó la reforma y de la lógica propia del negocio. La campaña ideológica entonces, como ahora, política y mediática sostenía que el Estado era ineficiente y corrupto para administrar esos fondos y que por lo tanto debían dejarse en manos privadas.

El subsidio al sector privado empresario a partir de las reducciones operadas sobre las contribuciones patronales empeoró aún más la situación de las cuentas públicas. El déficit generado fue financiado con endeudamiento del Estado, lo que resultó en un excelente negocio para el capital financiero nacional e internacional. Finalmente, el Estado hizo un pésimo negocio: dejó de percibir recursos de los aportes personales que le tuvo que pedir prestado a las propias AFJP a tasas de interés usurarias o endeudarse en el exterior. Todos estos antecedentes no deben dejar de tenerse en cuenta a la hora de analizar las propuestas de reforma que se vienen.

Repensar la seguridad social implica enfrentar grandes desafíos que tienen implicancias directas sobre el mediano y largo plazo. Al igual que en diversos temas, Argentina enfrenta al menos dos senderos posibles con derivaciones opuestas para el devenir de su integración social. O intenta el camino del desarrollo y la sustentabilidad del sistema a partir del trabajo, con inclusión, generación de empleo formal y salarios reales elevados, que implica desafíos de política para cambiar su matriz productiva, como el intento de la última década, o se entrega a la valorización financiera, agudizando su patrón de especialización actual, hiriendo de muerte la sustentabilidad del sistema social más inclusivo del Estado, recortando beneficios y conteniendo la degradación social con asistencialismo, como en los noventa. En un caso, será necesario fortalecer y ampliar la “contra reforma” del Estado iniciada con los cambios en materia de seguridad social. En el otro, la reforma sobre el sistema previsional seguirá muy probablemente las recomendaciones de los organismos internacionales y los lineamientos ya vivenciados en la etapa previa.

En definitiva, el discurso en torno a una pesada herencia dejada por el anterior gobierno en términos de déficit previsional no sólo no es cierta, sino que esconde oscuras intenciones. La verdadera pesada herencia fue la dejada por la década de los noventa, con el 40 por ciento de la población adulta sin cobertura dentro del sistema de seguridad social, los haberes jubilatorios congelados, los salarios reales reprimidos tras la crisis social y de empleo más grande de la historia y el sector público endeudado y desfinanciado para afrontar los pagos de los jubilados y pensionados.