

Evolución reciente del Sistema Previsional Argentino

*Sergio Carpenter**

Resumen

El sistema previsional argentino se encuentra en un lugar relevante de la agenda pública. Su peso en la economía nacional, el amplio radio poblacional que abarcan sus prestaciones implícitas y el impacto en los ingresos familiares que ocasiona lo ponen en un lugar destacado de la discusión y de la acción pública.

En los últimos años, el gobierno de la Coalición Cambiemos dejó también su impronta política en lo previsional. Dichas medidas se pueden agrupar en cuatro subconjuntos: 1) políticas que segmentan o estratifican el universo de beneficiarios; 2) políticas que cambian la cuantía del haber previsional y flexibilizan la edad de retiro; 3) políticas que modifican la composición de los recursos de la Seguridad Social; 4) políticas que imprimen otro carácter al Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

En el presente trabajo se describen y analizan dichas políticas previsionales. También se visualizan los efectos derivados de ellas, cuestión que tiene variadas complejidades asociadas. Una es que el sistema previsional se compone de un acervo heterogéneo de programas y subsistemas; y su examen global resulta dificultoso. Otra es que el devenir macroeconómico tiene su impacto en el sistema previsional; y, a su vez, los cambios en el diseño previsional tienen su impacto en la evolución macroeconómica y en las condiciones de vida de la población. Justamente este último aspecto hace necesario –en el presente– redireccionar el sentido de las políticas previsionales

Introducción

En el año 2018, el gasto previsional significó un 8,3% del Producto Bruto Interno (PBI) argentino. Su peso en la economía nacional, el amplio radio poblacional abarcativo de sus prestaciones implícitas y el impacto en los ingresos familiares que ocasiona, la ponen de “titular” en el partido del devenir económico-social del país.

* Economista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Investigador CLACSO-GT “Integración Regional y Unidad Latinoamericana”.

El sistema previsional forma parte de un concepto más general denominado *Seguridad Social* que, en su dimensión presupuestaria, suma a aquel esencialmente otros dos programas: las Asignaciones Familiares (AAFF) con 8,4 millones de niñas y niños cubiertos (el 1,2% del PBI); y las Prestaciones no Contributivas (PNC) con más de 1,3 millones de beneficiarios (el 0,9% del PBI) y cuyo núcleo principal es una prestación por invalidez. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la Argentina la prevalencia de invalidez alcanza el 7,1% de su población, unos 3,2 millones de personas. Con un tercio de la población por debajo de la línea de pobreza, esa prestación apunta a la cobertura de la invalidez pobre.

En términos conceptuales, el sistema previsional otorga un salario de retiro a aquella amplísima mayoría que, en la era de la modernidad, queda sin cobertura contra la vejez pobre. En el concepto de Robert Castel, la jubilación ayuda a mutar esa *modernidad restringida*, que solo da cobertura a los propietarios, a otra, la llamada *modernidad organizada*, que incluye la cobertura del aluvión de no-propietarios. Este cambio trascendental en la concepción y acción del Estado fue fruto de una negociación política que posibilitó la redistribución de las ganancias conseguidas por la productividad del trabajo, creando así un edificio social que “institucionaliza y organiza la forma en que parte de la población transfiere recursos a otra parte de ese conjunto” (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera –ASAP–, 2018). La cuestión social, esa *aporía* que conforma *el enigma de la cohesión social y el conjuro contra el riesgo de su fracaso* (Castel, 1996) encontró así, en el siglo XX, una manera de superar ciertos capítulos de la incertidumbre, que –como se sabe– en la complejidad del fenómeno de la inseguridad social, dan también lugar a la aparición de nuevos riesgos, de nuevos peligros (Castel, 2002).

Como el debate público cruza realidades, ideologías e intereses contrapuestos, quedan ciertas sombras sobre la conformación y arquitectura conceptual del sistema previsional que vale la pena abordar. Se repasará entonces su devenir reciente, las políticas previsionales desplegadas por la coalición Cambiemos, en un marco que permitirá caracterizar la problemática de su financiamiento y señalar algunos de sus desafíos prioritarios.

Políticas previsionales de la coalición Cambiemos

El recuento de las políticas previsionales de la coalición Cambiemos, que a la fecha cursa 3 años y 4 meses de gestión, muestra un despliegue importante de medidas, una gran actividad en la materia. Dichas intervenciones se pueden clasificar en 4 grandes grupos:

1. Políticas que segmentan o estratifican el universo de beneficiarios.
2. Políticas que cambian la cuantía del haber previsional y flexibilizan la edad de retiro.
3. Políticas que modifican la composición de los recursos de la Seguridad Social.
4. Políticas que imprimen otro carácter al Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

A continuación, se pasará revista a cada una de ellas, identificando su origen normativo.

1. Políticas que segmentan o estratifican el universo de beneficiarios

Se trata de medidas que afectan el monto de las prestaciones de distintos subconjuntos de beneficiarios previsionales.

- a. La creación del Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (PRH) de la Ley 27260 (julio de 2016), que se propone saldar cierta deuda previsional contraída con los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) por desactualización de sus haberes, circunstancia que dio lugar a una candente litigiosidad e intervención del Poder Judicial. Sus principales características son:
 - Actualiza las remuneraciones que sirven de base para el cálculo del haber inicial y la movilidad de una parte de los beneficiarios del SIPA. En el caso del haber inicial, aplica el Índice Nivel General de Remuneraciones (INGR) del INDEC para el período 1991-1995, y luego el índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) hasta 2008. En el caso de la movilidad, según cierta diferenciación respecto de la ley que dio lugar al beneficio, aplica el INGR y el Índice de Salarios Nivel General (ISNG) del INDEC. La deuda reconocida resulta de la diferencia entre el haber devengado considerando dichos índices salariales y lo que efectivamente el sistema pagó.
 - Divide en 3 grupos de beneficiarios según: tengan sentencia judicial por reajuste de haberes; con juicio en trámite; y sin juicio, pero con derecho a la actualización. A los primeros otorga todo el retroactivo computado desde 2 años anteriores a la demanda. A los segundos, retroactivos acotados a 4 años y, para los “sin juicio”, no hay retroactivo.
 - La forma jurídica es un Acuerdo Transaccional firmado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el beneficiario, en el que este último debe aceptar las condiciones del acuerdo y desistir de impulsar nuevas demandas, intentando dar tratamiento de “cosa juzgada” al objeto del reclamo.
 - El financiamiento del PRH proviene de dos fuentes: los derivados del blanqueo impositivo de la propia Ley 27260 y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).
- b. Creación de la prestación Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de la Ley 27260. Una prestación dirigida a quienes no reúnen las condiciones de las prestaciones contributivas. Un reemplazo de las moratorias previsionales, una institucionalización que otorga cobertura a las personas no contributivamente cubiertas. Las principales características de dicha prestación son las siguientes: establece el monto de la prestación en un 80% de la jubilación mínima; no otorga derecho a pensión derivada, equipara edad de retiro a 65 años para hombres y mujeres. Con dos modificaciones posteriores en la Ley de Presupuesto 2019 (Nº 27467), que le cambiarían severamente la formulación original, y con ello su alcance:

- Establece obligación de “evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales” en cabeza de la ANSES a fin de “asegurar el acceso de personas que presenten mayor vulnerabilidad”.
 - Tornó “incompatible” lo que en el origen resultaba compatible: la posibilidad de percibir el beneficio de PUAM en paralelo al empleo en relación de dependencia o cuenta propia.
- c. Garantía del 82% del Salario Mínimo Vital Móvil (SMVM) para los beneficios de jubilación mínima sin moratoria previsional (Ley 27426). Un devenir particularmente licuado respecto de la aspiración histórica del “82% móvil”.

2. Políticas que cambian la cuantía del haber previsional y la edad efectiva de retiro

- a. Cambio en la actualización de los haberes iniciales. Mediante el Decreto 807/16, para casos con alta a partir del 1/8/2016 y la Resolución ANSES 56/18, para casos anteriores a dicho mes, se incorpora el índice RIPTE para el período 1995-2008. Posteriormente, en diciembre 2018, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el caso “Blanco” declaró inconstitucional la Resolución y ordenó aplicar Índice de Salarios Básicos de la Industria de la Construcción (ISBIC).
- b. Cambio en la movilidad previsional, mediante la Ley 27426 (diciembre 2017) que significó:
- La conformación de una fórmula compuesta, consistente en un 70% del IPC nacional más un 30% del RIPTE. Esencialmente “sale” de la fórmula la recaudación tributaria con destino a la ANSES por beneficio (contributivo), establecido en la Ley 26417 y entra el índice de precios al consumidor (IPC) con una participación predominante.
 - Un cambio en la periodicidad del cálculo de movilidad, de semestral a trimestral.
 - Subsumir un trimestre completo de actualización en los haberes previsionales.
- c. Cambios que flexibilizan la edad de retiro, mediante Ley 27467, de Presupuesto Nacional, que modifica la Ley 20744, art. 252 (Ley de Contrato de Trabajo). Se eleva de 65 a 70 años de edad la posibilidad de que el empleador intime al empleado a la jubilación. Nótese que no modifica la edad de retiro determinada en la Ley 24241, la Ley previsional, una sutileza que en la práctica le deja la potestad de extender el momento de jubilación al trabajador que reúne los requisitos exigibles (60/65 años de edad y 30 años con aportes).

3. Políticas que modifican la composición de los recursos de la Seguridad Social

- a. En un fallo de noviembre 2015, la CSJN dio lugar a los planteos de inconstitucionalidad realizados por tres provincias argentinas (Santa Fe, San Luis y Córdoba) respecto de la deducción del 15% de la Masa de Impuestos Coparticipables (MIC) que realizaba el Estado Nacional para financiar la seguridad social, según un pacto fiscal del año 1992. La Ley 27260 refrenda el Acuerdo Nación-Provincias para la paulatina eliminación de dicho financiamiento al año 2020.
- b. La Ley N° 27432, que estableció un conjunto de medidas que afectan los recursos tributarios de la seguridad social.
 - Eliminación del Artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias y con ello, la vuelta a la coparticipación federal del 100% de la recaudación de dicho impuesto, incluido el 20% hasta entonces destinado al Sistema de Seguridad Social.
 - Afectación del 100% del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios a la ANSES, a la vez que se otorga la posibilidad de que dicho tributo se compute como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias en forma gradual, hasta llegar, en el año 2022, a un cómputo de 100% para tal pago a cuenta.
 - La creación de un Mínimo no Imponible (MNI) para las contribuciones patronales, con un cronograma a 2022 que reduce paulatinamente la alícuota.

4. Políticas que le dan otro carácter al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)

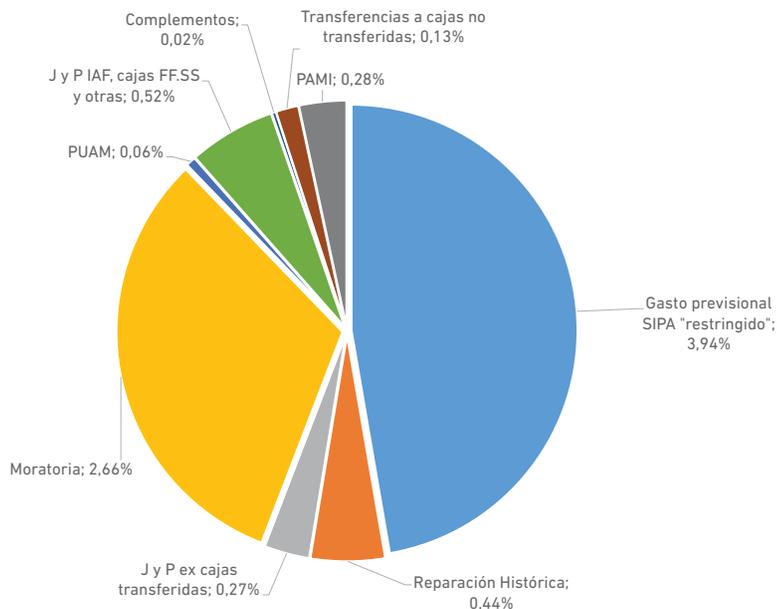
- a. En Decreto 897/07, modificado por el Decreto 894/16, define entre las finalidades del FGS: “atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales”; así como también “atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales”. Estas finalidades se ven afectadas severamente por el uso como fuente de financiamiento del PRH que le otorgó la Ley 27260. Dicha financiación podría inaugurarse en el año 2019, pues La Ley de Presupuesto Nacional prevé –por vez primera– el uso de recursos del FGS para el pago de dichas prestaciones por \$ 73.661 millones, el 0,5% del PBI. La magnitud del financiamiento hace pensar en un cambio de concepción en el FGS, que pasa de ser un resguardo frente a ciertas contingencias, al financiamiento de una recomposición de haberes de carácter estructural y para un subconjunto del universo de beneficiarios
- b. Otras modificaciones emprendidas por el gobierno de la coalición Cambiemos relativas al FGS son:
 - la derogación de la Ley 27181 que protegía las participaciones accionarias del Estado Nacional en la cartera del FGS, realizada por la Ley 27260;

- el Decreto de necesidad y urgencia (DNU) 27/18 de “desburocratización y simplificación”, que excluía del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1023/2001) a las operaciones del FGS, otorgándole a la ANSES la realización de las operaciones del FGS. Finalmente, el DNU no tuvo confirmación parlamentaria, resultado dichas disposiciones derogadas por la Ley 27446.
- c. El impulso de préstamos a beneficiarios de SIPA, de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de Prestaciones no Contributivas (PNC). Mediante Decreto 516/17 (reglamentada por Resolución ANSES 155-E) facultó el otorgamiento de préstamos FGS a beneficiarios no incluidos en el SIPA.
 - d. Los préstamos a provincias derivados del Acuerdo Nación-Provincias refrendado en la Ley 27260. Dichos acuerdos se efectuaron en el arco de la devolución del 15% de la MIC, establecida en el citado fallo de la CSJN.
 - e. Ventas de acciones del FGS con controversia judicial.

Gasto, recursos y déficits previsionales

El denominado “gasto previsional” representó en 2018 un 78% del gasto de la función presupuestaria de la Seguridad Social y el 8,3% del PBI, aunque en dicho número se incluye un conjunto heterogéneo de programas y subsistemas:

Gráfico 1. Gasto previsional 2018 (en % PBI)



Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda y Finanzas y ANSES.

El gráfico segmenta entre distintos componentes y permite identificar el impacto de ciertas políticas públicas. Es el caso de moratoria, la RH y la PUAM. También muestra el gasto previsional que insumen las cajas de militares y de las fuerzas de seguridad; y las transferencias a los sistemas previsionales provinciales no nacionalizados. Es posible estimar el gasto previsional “cien por ciento” contributivo, que alcanza un 4,7% del PBI, sumando el gasto que llamamos SIPA “restringido” (sin moratoria ni RH), la RP, ex cajas transferidas y el proporcional de la transferencia al Programa de Atención Médica Integral (PAMI), que forma parte del haber previsional.

El financiamiento de la Seguridad Social, que como se dijo incluye las AAFF y las PNC, corre por cuenta de tres conceptos, Aportes y Contribuciones (5,3% del PBI), Tributarios con asignación específica (2,7% del PBI) y el porcentaje de la Masa Bruta de Impuestos Coparticipados (0,6% del PBI). Este último tiene fecha de caducidad en 2020, atento el Acuerdo Nación-Provincias de la Ley 27260, que materializó el fallo de la CSJN respecto de la devolución de esos recursos a las provincias. A dichos conceptos se debe sumar una parte de los recursos provenientes del “Sinceramiento Fiscal (Ley 27260)” que fuera recaudado en los años 2016 y 2017, pero que tienen un destino, el financiamiento del PRP. Como lo recaudado por ese impuesto no fue utilizado en su totalidad en esos años, se ha considerado que el gasto del PRH en 2018 (0,4% del PBI) corrió por cuenta de dichos recursos no recaudados en 2018.

Así se llega a los indicadores que reflejan la situación financiera del sistema en 2018. El resultado de la Seguridad Social fue deficitario en el 1,6% del PBI. El resultado previsional “100% Contributivo”,¹ fue también deficitario en un 0,5% del PBI.

Una primera observación refiere a que el financiamiento de la seguridad social y del sistema previsional corre la misma suerte que otros programas presupuestarios como Educación, Defensa o Salud. La especificidad aquí es que se reciben recursos tributarios y recursos provenientes de aportes personales y contribuciones patronales, especialmente afectados a su financiación. Entonces es posible determinar la diferencia entre dichos recursos y el gasto. Si los gastos superan a los recursos se dirá “hay un déficit”. Pero en realidad representa la financiación adicional que el Estado debe conseguir, sobre la base de tributos recaudados en el ejercicio corriente o en el futuro, a través del endeudamiento. El déficit de la seguridad social, que como se dijo es del 1,6% del PBI, significa que el 15% de su gasto debe ser financiado con recursos no afectados especialmente.

Un segundo problema podría sintetizarse en la pregunta ¿La Seguridad Social está “quebrada”? En general, es una pregunta asociada a la existencia de resultados deficitarios o a una supuesta desmesura en el tamaño del gasto. La respuesta casi unánime es que no, la Seguridad Social, el Sistema Previsional, nunca pueden estar “quebrados”. En Estados Unidos, dos jefes de la poderosa Reserva Federal se refirieron a ello. En 1997 fue Alan Greenspan el que dijo: “Un gobierno no puede convertirse en insolvente con respecto a obligaciones en

¹ Considera el gasto SIPA “restringido”, el proporcional del PAMI y de ciertos complementos, la Reparación Histórica y el gasto “JyP ex Cajas Transferidas”. Por el lado de los recursos se consideran solo aportes y contribuciones del sistema nacional, descontados los correspondientes a las Asignaciones Familiares contributivas y las cajas de militares y fuerzas de seguridad.

su propia moneda”. En el mismo sentido se expresó Ben Bernanke en el año 2002, quien sostuvo que el gobierno tiene “una tecnología llamada imprenta (u, hoy, su equivalente electrónico)”, que permite producir dinero casi sin costo. Definiciones que incluyen la totalidad del gasto público. Pero tampoco el *mainstream* académico deja lugar a dudas. El economista chileno Salvador Valdés Prieto, especialista en seguridad social y entusiasta defensor de los sistemas de capitalización individual, ha desplegado un argumento más sutil y que aplica también para los casos en que no existiera tal “soberanía monetaria” de la que hablaban Greenspan y Bernanke: los sistemas de pensiones de reparto organizados en la órbita pública nunca pueden estar “quebrados” pues poseen un “activo oculto” capaz de equilibrar sus cuentas: la capacidad para modificar los parámetros del sistema y “cobrar” impuestos que afectarán las generaciones presentes o futuras (Valdés Prieto, 2002).

Una tercera observación refiere al tamaño relativo del acervo de prestaciones “Moratoria”, dirigida a aquellos que no cumplieron los requisitos del sistema nacional. En 2018 representó un 32% del gasto y un 51% de los beneficios. Expresa la manera en que la política en el período 2005-2015 asumió la realidad de los mercados laborales que, con más de un tercio de la fuerza de trabajo en la informalidad, jaquea la densidad de las cotizaciones, dificultando el acceso a la cobertura contributiva de un sector de la población. Significó una cuota de justicia para aquellos que, habiendo cotizado, no alcanzaban a cumplimentar los años de servicio exigidos. Un subconjunto que ayudaba a financiar las prestaciones contributivas, que luego no estarían incluidos como destinatarios de transferencias previsionales. Pero, además, según pudimos estimar para el período 1995-2018, los recursos “contributivos” han logrado financiar el monto total de las prestaciones “100% contributivas” en solo 8 años, un tercio del período. Es decir, recursos impositivos (IVA, débito-crédito bancario, combustibles, entre otros) que al menos de manera indirecta recaen también sobre la población previsionalmente no cubierta, han debido auxiliar los pagos previsionales a la fracción de la población “100% contributivamente cubierta”.

Efectos de las políticas en el sistema previsional

El gobierno de la coalición Cambiemos dejará una estela de intervenciones y efectos en materia previsional. La primera de ellas se asocia al impacto de la evolución macroeconómica. La segunda, a los resultados de las políticas que afectaron el diseño del sistema previsional.

Evolución macroeconómica y previsión social

La evolución macroeconómica impacta fuertemente en la situación de la previsión social. Las políticas económicas condicionan la trayectoria del producto, del volumen del empleo y de los salarios; pueden modificar la estructura socioeconómica, que da cuenta de la heterogeneidad de las actividades productivas, de sus procesos de trabajo y de las modalidades de la generación del excedente (ASAP, 2018). Ello incide en el número de

aportantes, en el nivel del haber jubilatorio y en la trayectoria de su movilidad; y también en la acumulación de los años requeridos para la jubilación. A su vez, el diseño del sistema previsional determina las alícuotas de contribución, el número de beneficios (que depende de las condiciones de acceso a las prestaciones, la edad de retiro y los años de servicio requeridos) y la medida del haber de las prestaciones. Así, el rumbo del sistema previsional, su tamaño y financiamiento, resultan influenciados por la evolución macroeconómica; y viceversa, este, a su vez, impacta en las condiciones sociales de la población, la distribución del ingreso, el consumo agregado y otras variables macroeconómicas. A continuación, se presentan una selección de indicadores que reflejan ese devenir reciente.

Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos seleccionados

Concepto	Indicador	2016	2017	2018	2019 *	Variaciones **
PBI	Tasa crecimiento del PBI	-2,1	2,7	-2,5	-1,5	-3,5
	Variación PBI p/c	-3,1	1,6	-3,5	-2,5	-7,3
Empleo	Tasa de actividad	45,3	46,4	46,5		
	Tasa desocupación abierta	9,3	8,7	9,6		45,5
	Tasa empleo no registrado	32,7	33,1	33,5		4,0
Salarios	Índice general de salarios (INDEC)		27,5	29,7		
	RIPTE (en \$)	20.690	26.301	34.480		
	Variación RIPTE	30,9	27,1	31,1		
	Variación real RIPTE	-7,1	1,9	-11,2		-16,0
	Salario Mínimo Vital y Móvil (\$)	7.560	8.860	11.300		
	Variación SMVM	35,3	17,2	27,5		
	Variación real SMVM	-4,0	-6,1	-13,6		-22,1
Precios	IPC	41,0	24,8	47,6		
Ingreso Agregado	Remuneración al trabajo asalariado (PBI)	50,6	51,0	45,9		-9,3
	Excedente de explotación (PBI)	41,6	39,9	46,7		12,3
Pobreza	Personas pobres	30,3	25,7	32,0		
	Personas pobres 65 o más años	7,4	6,3	9,0		21,6

Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Producción y Trabajo, INDEC y CIFRA.

Notas: * Año 2019 según estimación del FMI. ** Variaciones: PBI: corresponden a 2015/2019; Empleo: 2015/2018 con datos del segundo semestre de cada año; Salarios reales: 2015/2018 con IPC 2015 correspondiente a 7 provincias, e índices salariales a diciembre de cada año. Ingreso Agregado y Pobreza: 2016/2018. Tasa de actividad: a segundo semestre de cada año. RIPTE año 2018: a diciembre estimado con datos de octubre 2018.

En resumidas cuentas, en el período se verifica un aumento del desempleo, aumento de la informalidad laboral, disminución absoluta y per cápita del PBI, alta inflación y caída del salario real, que significan claramente en un empeoramiento de las condiciones de vida de la población. En términos de la situación financiera del sistema previsional, implica una impronta recaudatoria de recursos previsionales hacia la baja. El impacto final queda sujeto a los cambios normativos relativos a los recursos que financian el sistema

que, como se vio antes, entraron en vigencia en el año 2018. También se ve afectado el poder adquisitivo de las prestaciones, cuyo resultado dependerá de lo que ocurre con la movilidad de las prestaciones. Por otra parte, se pueden identificar otros efectos derivados de la situación macroeconómica:

- a. Con índices salariales corriendo por debajo de la inflación, los haberes iniciales de los nuevos beneficios sufren pérdida de poder adquisitivo, atento son actualizados al ritmo del índice salarial.
- b. En el mediano y largo plazo, la menor densidad de las cotizaciones significará mayor dificultad para reunir las exigencias de las prestaciones contributivas.

Grandes números y evolución de la previsión social

A continuación, se presentan algunos indicadores que dan cuenta de la situación del sistema previsional.

Cuadro 2. Indicadores previsionales seleccionados

Concepto	2015	2016	2017	2018	Variación 2018/2015
Haber medio jubilación (\$ dic-18)	15.537	14.946	16.190	14.235	-8,4
Haber medio jubilación / RÍPTE	37,9	39,2	41,7	41,3	9,0
Haber mínimo (a diciembre c/año - \$ dic-18)	11.166	9.962	10.218	9.309	-16,6
Movilidad Previsional	33,0	31,7	28,0	28,5	
Variación movilidad en términos reales	5,0	-6,6	2,6	-13,0	-14,5
Total de beneficios (a diciembre c/año)	6.640.180	6.852.757	7.003.936	7.055.686	6,3
Total de beneficios de jubilación	5.020.147	5.209.386	5.336.399	5.380.284	7,2
Variación anual beneficios jubilación		3,8	2,4	0,8	
Estimación altas PUAM				49.239	
Estimación altas jubilación con moratoria				113.142	
Estimación altas jubilación sin moratoria				99.402	
Estimación total altas				261.783	
Gasto Seguridad Social (PBI)	10,4	11,0	11,5	10,6	2,0
Gasto Previsional (PBI)	8,1	8,5	9,0	8,3	2,9
Aportes y contribuciones (PBI)	5,9	5,7	5,9	5,3	-9,4
Tributarios * (PBI)	2,4	2,2	2,5	3,1	29,6
Masa impuestos coparticipados (PBI)	1,6	1,0	0,9	0,6	-63,6
Total recursos (PBI)	9,9	8,9	9,3	9,0	-9,1
Resultado Seguridad Social (PBI)	-0,6	-2,1	-2,3	-1,6	
Resultado Previsional** (PBI)	0,4	0,1	-0,3	-0,5	

Fuente: elaboración propia con base en datos de MPYT, ANSES, INDEC y CIFRA.

Notas: * Incluye Uso de recursos "Sinceramiento Fiscal" de Ley 27260 igual al gasto insumido por el Programa Reparación Histórica (sin retroactivos). ** Refiere al Resultado Previsional "100% contributivo".

El cuadro anterior da cuenta de la “huella previsional” que dejará la política económica y la política previsional impulsadas recientemente. Se destacan algunas variaciones en el período 2015/2018:

- a. Reducción en términos reales del haber medio en un 8,4% y el haber mínimo de las prestaciones en un 16,6%. El deterioro del haber mínimo fue el doble del haber medio. Estos guarismos son congruentes con el aumento de la pobreza observada en los adultos mayores que muestra el cuadro 1. En el contexto de alta inflación existente en el período, la canasta de bienes y servicios consumidos por la población adulta mayor (alimentos, remedios, tarifas de servicios públicos) sufriría aumentos de mayor magnitud que la canasta usada para el cálculo del IPC. Esto último, unido al citado deterioro del haber mínimo y a la creación de la PUAM, con un monto que es el 80% de dicho haber, le suman mayor vulnerabilidad a la situación social de amplias franjas de la población beneficiaria.
- b. Aumento del total de beneficios en 6,3% y de los casos de jubilación en un 7,2%, asociados a la moratoria de la Ley 26970 del año 2014. Las altas de jubilación en 2018 se estimaron en unos 261.700 beneficios.
- c. Gasto Previsional y Gasto de la Seguridad Social, aumentan un 2,9% y un 2% respectivamente. Dicho aumento refiere a su participación en el PBI, que en el período cae un 2%. Fuerzas que motivan dicho aumento: el aumento de los beneficios asociados a la citada moratoria previsional y el gasto del PRH.
- d. Caída en los aportes y contribuciones en el 0,6% PBI, compensado con un aumento de los recursos tributarios, de la mano de los recursos del “blanqueo” y la entrada como fuente de financiamiento del impuesto a los débitos y créditos. El total de recursos cae al 0,9% PBI, un 9%, pues disminuye el porcentaje de la Masa Bruta de Impuestos Coparticipables.
- e. Resultado de la Seguridad Social (-1,6% del PBI) y Resultado Previsional (-0,5% del PBI), que observan trayectorias en aumento de las necesidades de financiamiento.
- f. El cambio en la movilidad previsional de 2018 subsumió un trimestre completo de actualización, cuyo efecto se calcula en una reducción de 0,5% del PBI en el gasto de la Seguridad Social, pues también las prestaciones de la AUH y las PNC se indexan por dicha movilidad (ASAP, 2018). La baja en el gasto en Seguridad Social en 2018, del 0,9% del PBI respecto de 2017, que también registra el hecho de que el PBI en términos nominales aumentó en mayor medida que la movilidad de las prestaciones.
- g. El PRH, que actualizó los haberes de un subconjunto del 15% de los beneficios, observó una marcada concentración: un 2,3% del total de beneficios recibe el 30% del monto pagado por el programa.² En 2018 alcanzó el 0,4% PBI. La perspectiva es que dicha cifra sea mayor en 2019, atento al corrimiento de los plazos para suscribir

² Datos según Informe Jefatura de Gabinete N° 116.

los acuerdos. El financiamiento a través del FGS previsto en la Ley de Presupuesto 2019 alcanza el 0,4% del PBI, aunque se estima que el remanente del financiamiento del “Sinceramiento Fiscal” y los intereses ganados por las colocaciones financieras de dichos recursos alcanzarán para cubrir las prestaciones del programa.

- h. La PUAM, que terminó condicionada a una evaluación económica y que no permite la acumulación simultánea de aportes para el acceso a la prestación contributiva, tuvo unas 49.200 altas en 2018, una cifra no representativa del universo que no cumple los requisitos de las prestaciones contributivas. Tomando en cuenta que el total de personas que cumplieron 65 años en 2018 serían unas 320.000,³ y que los beneficios “100% Contributivos” resultarían en torno al tercio de esa cifra, más allá del alargamiento en la práctica de edad de retiro y que una parte menor de ese conjunto se jubila en otros sistemas previsionales, la diferencia neta da una idea de la abultada proporción que no cumple los requisitos contributivos. Con el vencimiento de los plazos de la moratoria previsional de la Ley 26970, la PUAM condicionada hace probable el retorno del derrotero hacia la baja de la cobertura previsional. Por otra parte, la PUAM también significó en la práctica la disminución de la prestación mínima que paga el sistema. En diciembre de 2018 se pagaron 115 mil beneficios PUAM.
- i. La disminución normativa de las alícuotas de las contribuciones patronales en paralelo a la finalización del financiamiento correspondiente al porcentaje de la Masa de Impuestos Coparticipados y a los efectos que la depresión económica ha provocado en los recursos, abre una perspectiva sombría respecto del financiamiento del sistema previsional.

Reflexiones finales

La situación actual del Sistema Previsional nos sugiere coyunturalmente algunos caminos de políticas públicas. Estos derroteros pueden ser sinérgicos con una política económica que promueva la salida de la etapa depresiva que describe la economía argentina en estos últimos años. Así, se visualiza como prioritario el impulso de las siguientes medidas:

1. Reconsiderar la Movilidad de las prestaciones de la Seguridad Social.

El deterioro observado en el haber previsional hace necesario la revisión de la movilidad en su conjunto. Esto implicaría:

- en primer lugar, la recuperación del trimestre de actualización subsumido por la Ley 27426;
- poner a consideración el reforzamiento de los haberes de menor magnitud, del haber mínimo jubilatorio y de la PUAM;
- conjugar el sentido de la distribución de los ingresos determinado por el sistema

³ Estimación propia sobre la base de Proyecciones de Población del INDEC y coeficientes Karup-King.

previsional, con la suerte de los otros componentes del gasto de la seguridad social y más generalmente con la de otras funciones del gasto público: educación, salud, etcétera;

- construir una “canasta del jubilado” que sirva como referencia para la movilidad de las prestaciones jubilatorias.
2. Detener la aplicación de la reducción en las alícuotas de contribuciones patronales.
 3. Efectivizar el carácter contracíclico del FGS. Ello en función de poner en funcionamiento el auxilio financiero puntual que –de ser necesario– sea destinado a los beneficiarios de mayor vulnerabilidad.
 4. Reconsiderar las condiciones de acceso a la PUAM.

También resulta necesario impulsar la revisión genérica los distintos institutos de la previsión social, un planteo de más largo aliento:

- el ensamble prestacional de quienes dan cumplimiento parcial del requisito “años de servicio” para las prestaciones contributivas, las desigualdades de género, el financiamiento y futuro de las Cajas Provinciales no Transferidas, las reglas de acceso a las prestaciones en los casos de más de un beneficio, los topes máximos y mínimos en los ingresos imposables y en los haberes previsionales, entre otros;
- necesidad de estudiar los distintos regímenes previsionales que componen el Sistema Previsional, su diseño paramétrico y su situación financiera, pues se verifica una diversidad de tratamientos que se aplican de manera diferenciada a distintos colectivos laborales, con distintos niveles de carga fiscal o de subsidio implícitos. Resulta clara la necesidad de una centralización, institucionalización y profesionalización del ambiente en que se toman las decisiones que crean regímenes y/o afectan el balance equitativo entre los distintos componentes del sistema previsional;
- necesidad de crear un sistema estadístico de la Seguridad Social que permita avanzar en el conocimiento de la heterogénea situación del sistema previsional y poder discernir con propiedad sobre su presente y futuro.

Por último, hacemos nuestro el siguiente concepto: *“El principal desafío de la sociedad para encontrar un camino sustentable a su previsión social no es otro que el del aumento de su productividad agregada y el consenso político social para distribuir el fruto de dichos recursos. Esos han sido los pilares de la construcción de la Seguridad Social y sigue siendo la respuesta central ante [sus]...problemáticas”* (ASAP, 2018).

D

Dossier

Bibliografía

- ASAP (2018). “Evolución y Financiamiento de la Previsión Social Argentina”. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Manantial.
- Valdés Prieto, S. (2002). *Políticas y mercados de pensiones: un texto universitario para América Latina*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.