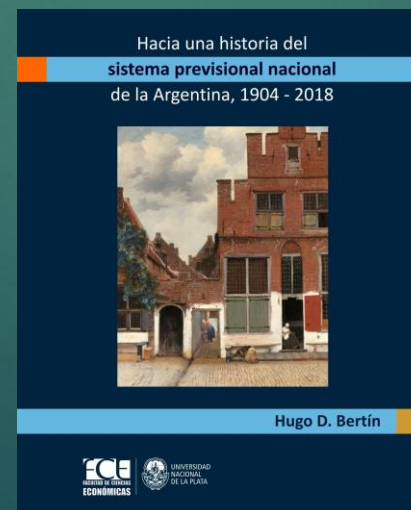


# Lecciones de: “Hacia una historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 – 2018”

Hugo Bertín



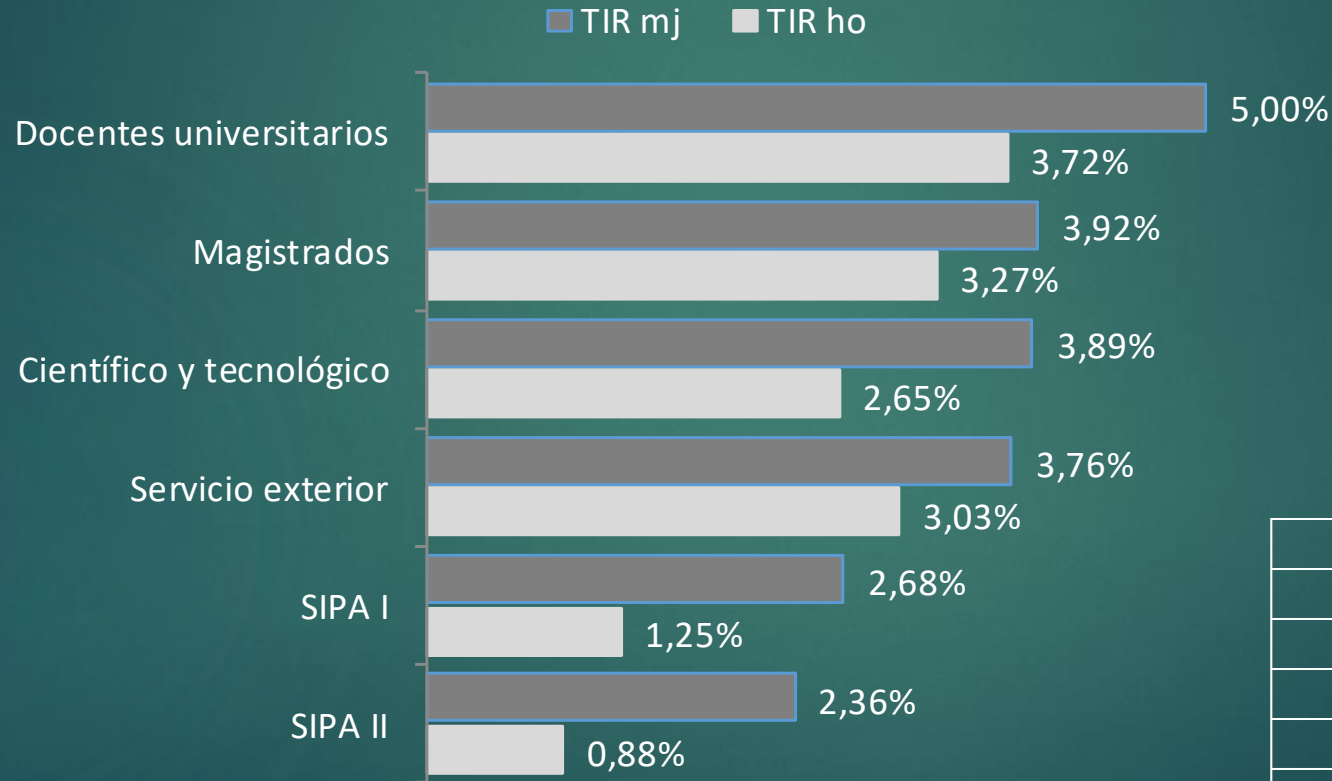
# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

- I. Permanece abierta la controversia entre tener un sistema previsional único (con iguales obligaciones y derechos para todos los trabajadores) vs. mantener regímenes especiales.

Nacional (3)	Especiales (5)	Retiro (6)	Provinciales (13 + 2 bancos públicos)	Municipales (24)	Actividades Riesgosas e insalubres (88)	Cajas Complementarias (24)	Cajas Profesionales (67)
SIPA	Servicio Exterior	Fuerzas Armadas	Misiones				
Monotributo	Investigadores Científicos	Policía Federal Argentina	Corrientes				
Personal de casas particulares	Docentes Universitarios (y no docentes)	Gendarmería Nacional	Entre Ríos				
	Magistrados y Funcionarios Poder Judicial	Prefectura Nacional	Formosa				
	Docentes nacionales	Servicio Penitenciario	Chaco				
		Guardaparques	Santa Fe				
			Córdoba				
			Buenos Aires				
			La Pampa				
			Neuquén				
			Chubut				
			Santa Cruz				
			Tierra del Fuego				

# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

- I. Permanece abierta la controversia entre tener un sistema previsional único (con iguales obligaciones y derechos para todos los trabajadores) vs. mantener regímenes especiales:
  - Equidad, eficiencia y solvencia.



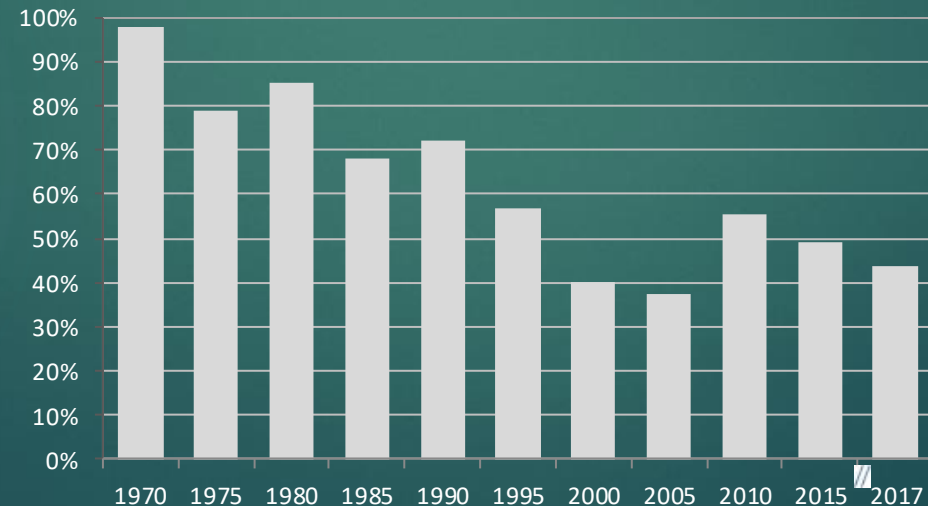
Esperanza de vida				
	hombre	mujer	Diferencia	60 vs 65
50	26	32	5	
55	22	27	5	
60	18,2	22,9	5	8
65	14,8	18,9	4	
70	12	15	3	
75	9	12	3	

# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

II. La descapitalización de la seguridad social ha sido otra de las constantes desde la década de 1940 hasta nuestros días, sea por:

- por el uso no previsional de los recursos del sistema,
- por las gestiones deficientes,
- por la licuación de los beneficios previsionales y de los fondos de reservas en contextos de inflaciones moderadas y altas, sea por la evasión previsional.
- el tamaño reducido del mercado laboral formal,
- Una de las consecuencias es el déficit previsional crónico y la necesidad de recurrir a la asistencia tributaria permanente.

Ingresos  
contributivos en %  
de los ingresos  
totales de ANSES



Fuente: Isuani y San Martino (1993) para los años 1970 a 1990, y elaboración propia con base en ANSES para el resto del período.

# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

III. Las soluciones de compromiso frente a las restricciones fiscales a lo largo de estos años, bajo la forma de “emergencias previsionales” (1986, 1995, 2000), provocaron, al menos, tres tipos de efectos negativos:

- afectaron sistemáticamente los derechos de los jubilados y pensionados,
- en lugar de corregir los problemas los trasladaron a las generaciones futuras,
- y provocaron la reacción del Poder Judicial, que “cerró filas”, en sus distintas instancias, declarando la ilegalidad de estas medidas y mostrando, así, el funcionamiento de la división de poderes en el ámbito de la previsión social.

# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

IV. En el largo plazo de la historia del régimen previsional nacional, que suma 114 años desde 1904 a 2018, la República Argentina tuvo:

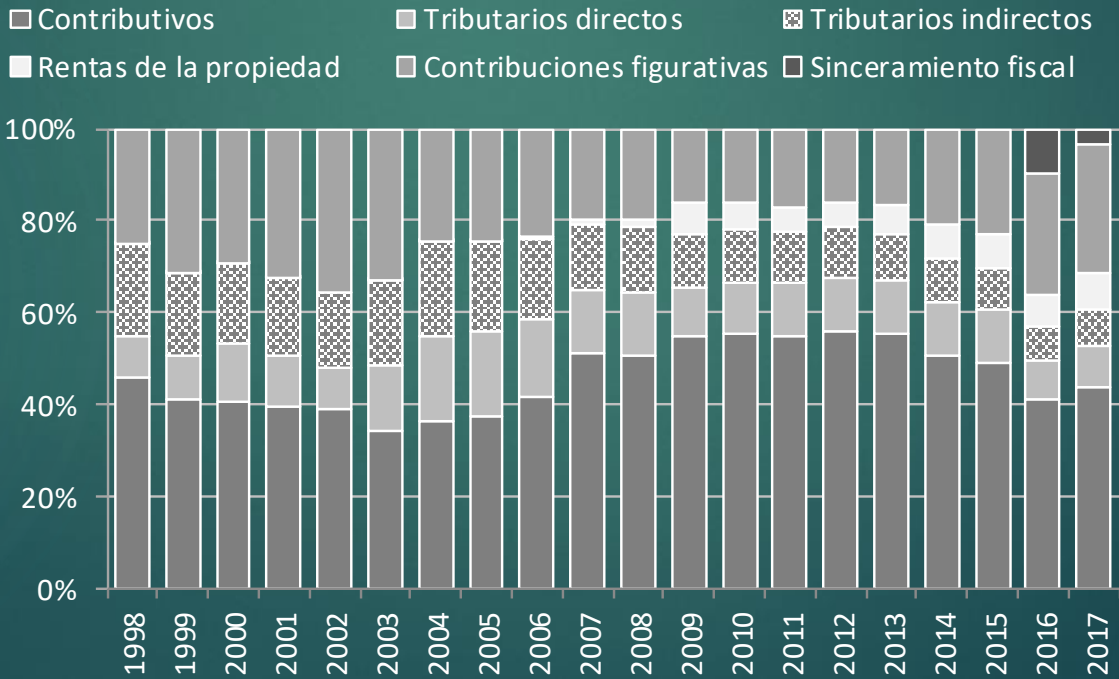
- gobiernos electos sin restricciones en 73 años (64% del total del período),
- 23 años con gobiernos de facto (20%),
- y 18 años con gobernantes electos con restricciones (16%).
- Confrontando estos períodos con los cambios más significativos en la legislación, se advierte que hay mayor densidad de avances en la expansión de la previsión social durante los gobiernos democráticos, especialmente en las dos últimas décadas:
  - La cobertura previsional se extendió a una proporción importante de los adultos mayores (2005 y 2014),
  - La movilidad de las jubilaciones y pensiones (2009 y 2017), y
  - Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Programa Nacional de Reparación Histórica (2016).



# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

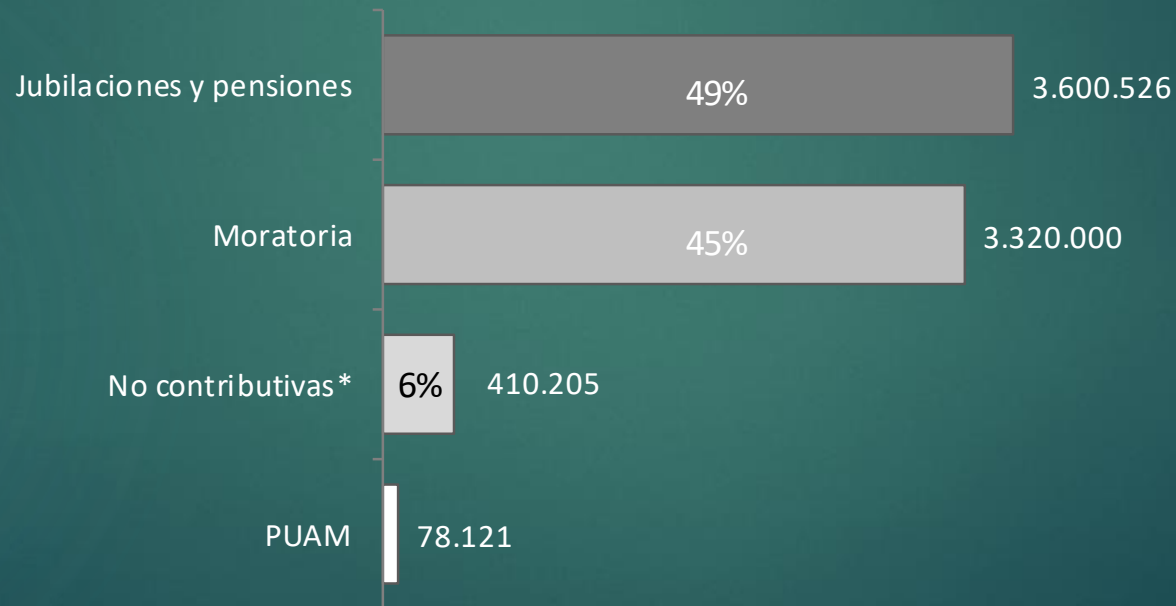
V. La transición desde la seguridad social hacia la protección social significó una mejora en la cobertura previsional y en la equidad, y desafíos para la sustentabilidad.

- En la rama de la previsión social, a las jubilaciones y pensiones contributivas se sumaron las transferencias (no contributivas) de ingresos destinadas a aliviar la pobreza en los adultos mayores, como la PUAM. Estas compensan, entonces, a quienes han tenido aportes esporádicos o nulos, y pagaron impuestos indirectos mientras rigió el seguro social contributivo. Subsisten problemas de equidad para los que aportaron menos de 30 años



# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

- V. La transición desde la seguridad social hacia la protección social implica mayor gasto, y competencia con otros gastos: educación, salud ...
- El punto débil (y oneroso) de esta trayectoria es que esta ampliación se hizo sobre la base de regulaciones (moratorias y PUAM) que se introdujeron al sistema, en lugar de resultar de un mercado laboral con mayores niveles de formalidad.



\* Pensiones no contributivas (PNC), "ex Combatientes de Malvinas", "ex presos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en ANSES



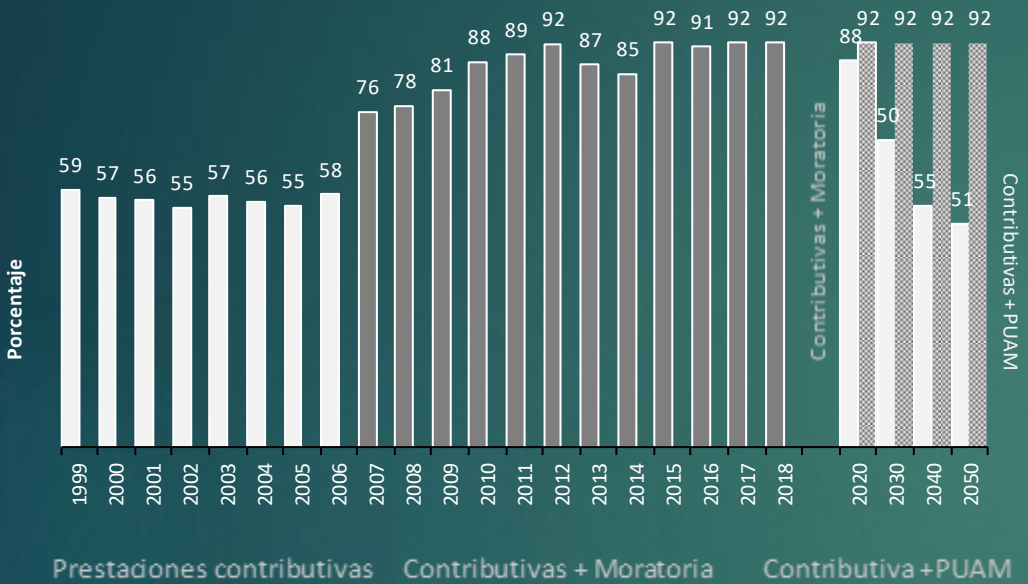
# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

V. La transición desde la seguridad social hacia la protección social promueve la integración social y la estabilidad política.

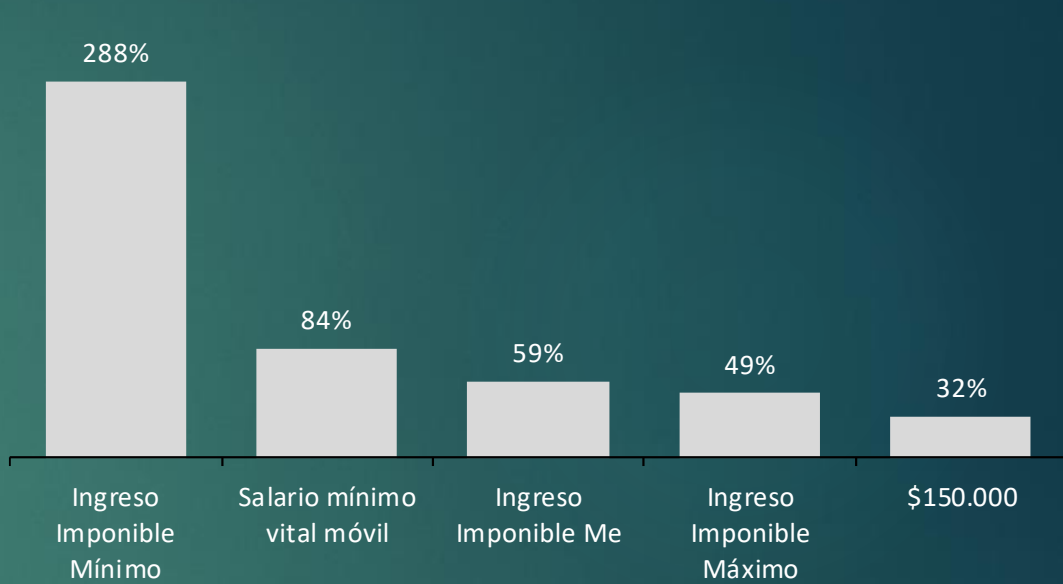
- Deshacer este recorrido no parece ser una estrategia prudente, aun cuando reducir el gasto (y el déficit) en el corto plazo resulte tentador.
- La protección social –y en general, la extensión de derechos sociales- contribuye a la estabilidad política:
  - Inglaterra, 1942: Informe “Beveridge”: (...) *El segundo principio es que la organización del seguro social debe ser considerada tan sólo como parte de toda una política de progreso social. El seguro social en la plenitud de su desarrollo debe proporcionar la seguridad de un ingreso suficiente para vivir: representa la lucha contra la Necesidad (...).*
  - Hoy hay un consenso creciente en la literatura política que la protección es uno de los antídotos para evitar la instigación a suplantarse la democracia republicana por una democracia iliberal, que puede ser convocante para aquellos que están en situación desesperante y no perciben ingresos cotidianos para la subsistencia.

# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 – 2018: VI. ¿cómo estamos?

### Cobertura previsual



### Suficiencia de las jubilaciones



### Sustentabilidad financiera

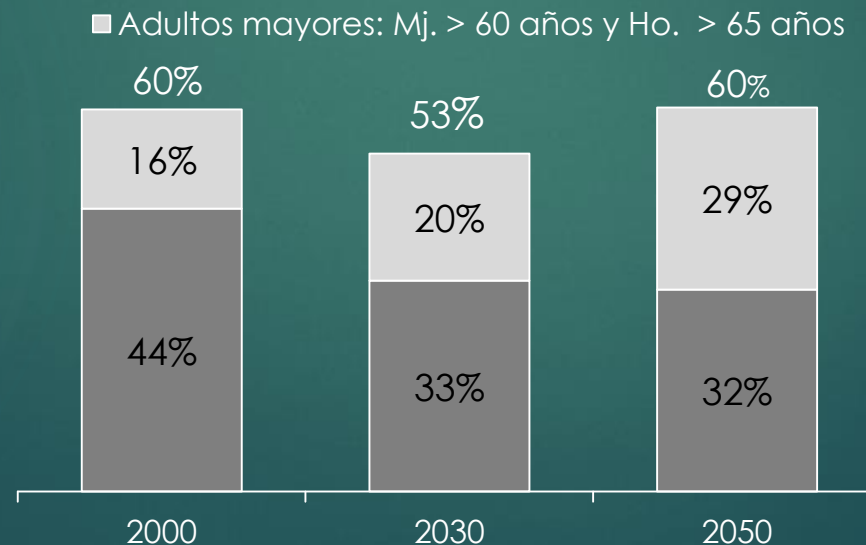
Proyecciones SIPA			
% del PIB	Resultado contributivo puro <sup>(1)</sup>	Resultado previsual <sup>(2)</sup>	Resultado previsual total <sup>(3)</sup>
2015	0,50	-2,31	-2,31
2020	0,58	-2,14	-3,41
2030	0,02	-1,67	-3,36
2040	-1,18	-1,85	-3,94
2050	-2,78	-2,88	-5,30

(1) Aportes y contribuciones - beneficios contributivos sin moratoria  
 (2) Resultado contributivo puro + moratoria  
 (3) Resultado previsual + PUAM + Programa reparación histórica

# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 – 2018: ¿cómo estamos?

VI. La Argentina disfrutará del “bono demográfico” hasta fines de la década de 2030, primer dividendo del “bono”, aunque hasta el presente no lo está aprovechando:

- ¿Cómo cambiar antes de que este efecto se agote?
  - Segundo dividendo del “bono”: El desafío es diseñar políticas para explotar esta oportunidad mientras persista: aumentar la productividad y la formalización de la economía pueden mejorar el ahorro y la posibilidad de financiar más inversiones, y permitirían la acumulación de capital y el crecimiento económico. Al mismo tiempo, es imperativo reconocer que este último deberá portar, finalmente, el peso del gasto en protección social.



¿Nos podremos volver ricos antes de volvernos viejos?

# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

## VII. La reforma deseable (y la más desafiante):

- La reforma -externa al sistema y a sus regulaciones- que continúa pendiente es la extensión de la formalidad del mercado laboral, que es la fuente más robusta y legítima para el financiamiento de la seguridad social.
  - Según ANSES, El 40% de los trabajadores del sector privado, incluyendo a los trabajadores independientes y domésticos, no se encuentran declarados a la Seguridad Social.
  - Debido a la no declaración y a la subdeclaración, representaron, al menos, un 1,6% del PIB, que tendría un impacto directo sobre el fortalecimiento de la protección social, tanto en el corto plazo como en el largo plazo.



# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

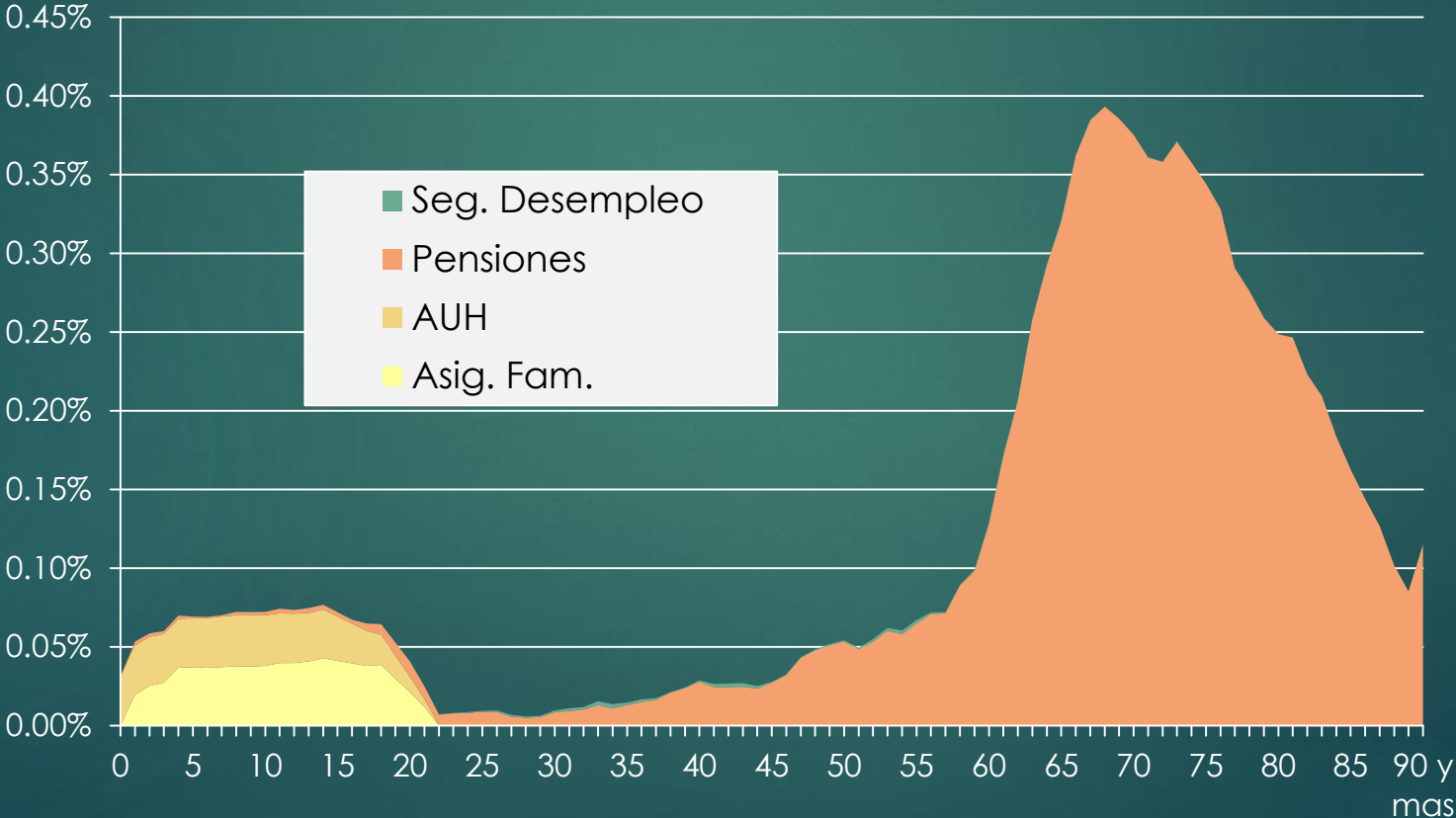
VIII. Economía política de la reforma: es prudente recordar que las reformas previsionales con una frágil “legitimidad de origen” (1993) no lograron consolidar las soluciones propuestas:

- La reforma paramétrica del año 1967 y la unificación de los regímenes previsionales en el año 1968 fueron realizadas en gobiernos “de facto”.
- La reforma previsional de 1993, paramétrica y estructural, tuvo un complejo trámite legislativo (el Poder Ejecutivo presentó tres proyectos durante el tratamiento parlamentario de la reforma), dejó abierta la controversia sobre la reforma misma, luego abonada por las inconsistencias que implicó su puesta en marcha, los costos de gestión, y el impacto fiscal negativo que resultó de su instrumentación.
- En el año 2000 se intentó realizar una reforma previsional a través del D.N.U. 1306/00, que fue declarado inválido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- La “contra-reforma” previsional del año 2008 (eliminación del régimen de capitalización individual) tuvo un trámite “exprés” en el Congreso de la Nación.
- Reformas parciales: 2005 (moratoria), 2008 (movilidad), 2014 (moratoria), 2016 (PUAM, Programa Nacional de Reparación Histórica), 2017 (movilidad, jubilación mínima equivalente al 82% SMVM).

# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018



XI. Vivir más años es una buena noticia, sin embargo, el envejecimiento poblacional planteará esfuerzos fiscales aún mayores, que entrarán en conflicto por la demanda de ingresos tributarios futuros con otras inversiones reales, y en capital humano.





# Lecciones de la historia de la previsión social nacional de la Argentina: 1904 - 2018

XII. Surgen, así, distintos interrogantes de corto y de mediano plazo que deberán ser abordados por la dirigencia política y por la propia sociedad.

XIII. El camino es el diálogo y la búsqueda de consensos para promover procesos de cambio que permitan congeniar crecimiento económico con protección social; advirtiendo que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, que hoy no esperan “poder vivir de las jubilaciones”.

Muchas gracias!