

CÓMO (RE)PENSAR EL PROBLEMA DE LOS JUBILADOS

Sol Minoldo

El sistema previsional argentino es un tema que suele abordarse con algunas consignas que, en definitiva, no profundizan demasiado en matices. Hay cierto consenso en que “las jubilaciones son insuficientes” y en “un número” que, a gran parte de la sociedad, le suena a “justicia”: el 82% móvil. Sin embargo, al estudiar de cerca el sistema de jubilaciones, nos encontramos con que hay cuestiones verdaderamente urgentes que quedan solapadas en estas reivindicaciones generales.

El problema del acceso

La primera es el problema del acceso a la jubilación. Ciertamente, aun en sus épocas de menor cobertura, el sistema previsional argentino está entre los de mayor alcance si lo ubicamos en el contexto latinoamericano. Sin embargo, si bien podríamos conformarnos con esta fortaleza relativa en el nivel regional, desde la perspectiva de los derechos de la vejez resulta inaceptable que, como ocurría a comienzos del siglo, más de un tercio de las personas mayores no tuviera acceso a la protección.

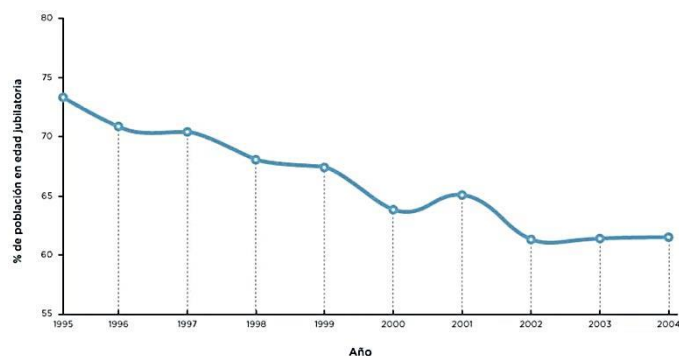
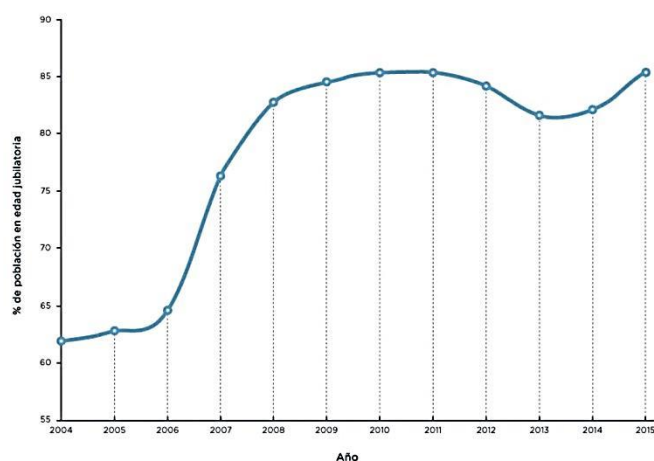
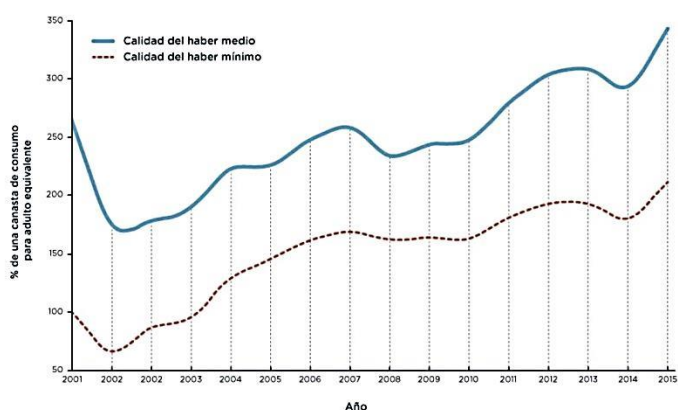
Ocurre que el sistema, como todo sistema “contributivo”, está diseñado para que accedan a la jubilación quienes han trabajado en el mercado laboral y en blanco durante la mayor parte de su trayectoria. Esto implica que *largos periodos de desempleo, o de trabajo en la informalidad, ponen en riesgo el acceso a la jubilación*. Pero además implica que las personas que realizan tareas fuera del mercado –al menos en una buena parte de su trayectoria laboral– tampoco consigan cumplir con las condiciones de acceso.

Las políticas de inclusión previsional masiva que se implementaron en los últimos años permitieron poner en disputa un lugar común que pocas personas –incluso dentro



de las filas peronistas– encontraban injusto: que *el derecho a la protección dependa de la capacidad de pago*. Se fue rompiendo con esa lógica y se consiguió universalizar la protección de las personas mayores, incluyendo masivamente a quienes no habían cumplido con la trayectoria exigida de cotizaciones.

La cuestión simbólica en disputa no es en absoluto menor, puesto que está en juego el sentido mismo de la justicia social. Con mucha frecuencia el carácter contributivo del acceso a la protección se justifica argumentando que ‘no es justo’ que quienes cotizan financien las jubilaciones de quienes no lo hacen. Sin embargo, si no fuera justo que unos contribuyentes financien a quienes no pudieron contribuir, no habría noción posible de justicia social en la que el Estado asuma un papel en la redistribución de la riqueza. De hecho, *al interpretar que haber cotizado es lo que hace justo el acceso a la jubilación, estamos confundiendo la lógica de los derechos sociales con la del mercado*. Por el contrario, si la protección social del Estado tiene por función proteger a los más vulnerables, resulta en un contrasentido desproteger a quienes no han accedido al trabajo en blanco, penalizando así a trabajadores informales, no mercantiles y precarizados con historias de desempleo recurrente o de largo plazo.

Cobertura del sistema previsional argentino
(de personas de edad jubilatoria)Cobertura del sistema previsional argentino
(de personas de edad jubilatoria)Evolución de la calidad de los haberes medio
y mínimo del sistema previsional argentino

El problema de la desigualdad

Frente al problema de la exclusión en los sistemas previsionales, algunos países implementan pensiones asistenciales, o un acceso a pensiones no contributivas, de montos mínimos. Si bien, evidentemente,

ello es preferible a la falta absoluta de cobertura, no resuelve plenamente el problema de penalizar –en este caso con una protección devaluada– las trayectorias laborales precarizadas o desempeñadas fuera del ámbito mercantil, como es el caso, en gran medida, del trabajo doméstico, de crianza y de cuidados en general.

Al llegar a este punto, se hace necesario referirnos a otra cuestión de nuestros sistemas que urge discutir: *la desigualdad*, tanto entre las prestaciones contributivas y las prestaciones no contributivas mínimas –inferiores al mínimo haber contributivo–, como las diferencias entre los jubilados que accedieron luego de realizar los aportes que el sistema exige.

Otro de los ejes estructurantes de los sistemas previsionales contributivos es que están diseñados para proteger con diferentes calidades: proporcionan prestaciones con dispares capacidades de consumo que son concebidas como ‘sustitución’ de los ingresos laborales y están estipuladas en función de los niveles individuales que en cada caso tuvieron esos ingresos a sustituir. Al analizar esta lógica distributiva, encontramos que proporcionar un porcentaje de los ingresos obtenidos durante la vida activa *equivale a proteger con prestaciones más altas a las personas cuyos ingresos laborales fueron más altos. O, lo que es lo mismo, dar prestaciones de menor calidad a los trabajadores jubilados que habían tenido salarios más bajos y que tuvieron trayectorias más desventajadas en su vida laboral.* No sólo sería falaz interpretar que esos menores niveles de ingresos dan cuenta de un menor aporte o esfuerzo, sino que además esos trabajadores serán, predicablemente, los que lleguen a la vejez con mayor vulnerabilidad y, por ende, quienes más necesiten protección.

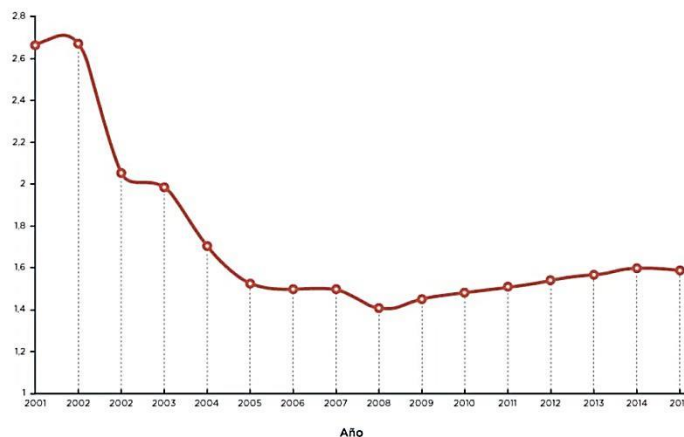
Desde la perspectiva del derecho y de una política social orientada a maximizar la justicia social, un sistema excluyente y de beneficios segmentados constituye no sólo una inconsistencia, sino un obstáculo, puesto que *impone reglas distributivas que tie-*

nen como costo reducir las posibilidades de que las prestaciones mínimas sean más altas. Esto ocurre porque, con la misma exacta recaudación, si en lugar de distribuirse de manera segmentada se desplaza vigorosamente la lógica de sustituir ingresos y se refuerza la parte de la prestación que es idéntica para todos los jubilados, el efecto sería disponer de más recursos para incrementar la prestación mínima. Es decir que, con una misma cantidad de fondos, una distribución diferente a la de sustitución de ingresos individuales podría tener un impacto mucho más sustancial en la equidad social. Esto nos lleva nuevamente al análisis de las medidas previsionales que se tomaron desde 2003 y comenzaron a desandarse desde 2016.

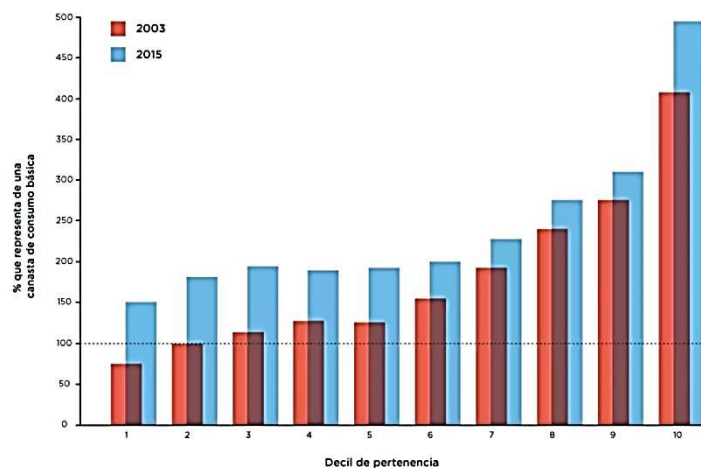
Las pistas que nos deja la política previsional 2005-2015

Junto con la inclusión previsional, ese periodo vino de la mano de una reconfiguración en la desigualdad entre jubilados. Por un lado, la inclusión no se produjo mediante prestaciones diferenciadas, de menor calidad a las contributivas, sino que los jubilados sin aportes podían acceder a prestaciones técnicamente contributivas, aunque se les hacían descuentos en sus haberes los primeros años, en concepto de pago de cotizaciones adeudadas, y generalmente en el tramo mínimo de haberes. Por otra parte, se produjo lo que fue popularizado como ‘achatamiento de la pirámide’, pero que se caracterizó, en los hechos, por elevar el piso mínimo de la protección y mantener la cúspide relativamente estancada. Hasta que se aprobó la fórmula de movilidad previsional, que otorga a todos los jubilados incrementos porcentuales idénticos, los aumentos se implementaban por decreto presidencial. En esa etapa, mientras las jubilaciones mínimas se recuperaron rápidamente de su caída posterior al 2001 y comenzaron a incrementarse en términos reales, las jubilaciones de los

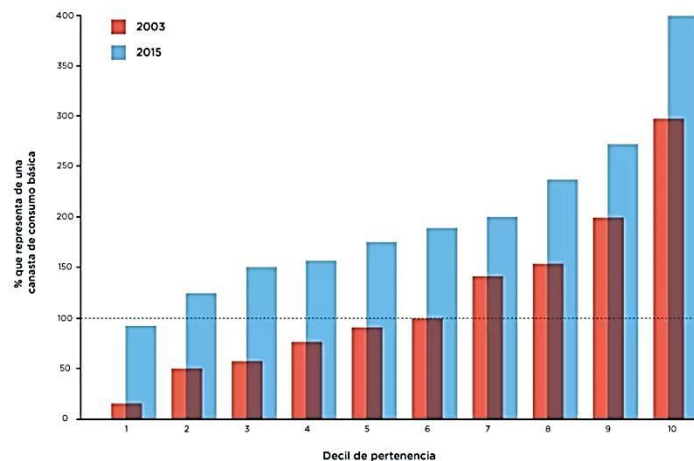
Proporción que la prestación media representa de la mínima (entre personas en edad jubilatoria)



Calidad del haber medio por decil



Calidad del gasto previsional medio por decil



tramos más altos se recuperaron mucho más lentamente.

Esta política en conjunto, que supuso incumplir parcialmente con el mandato de movilidad previsional, puso en evidencia el potencial que la reducción de la desigualdad tiene para mejorar la calidad mínima del sistema y reducir la inequidad entre las personas mayores.

Este impacto vino a reforzar el del proceso de inclusión masiva, dando por resultado, de manera conjunta, un efecto mucho más progresivo en la distribución de protección estatal entre personas mayores.

El problema de la sostenibilidad

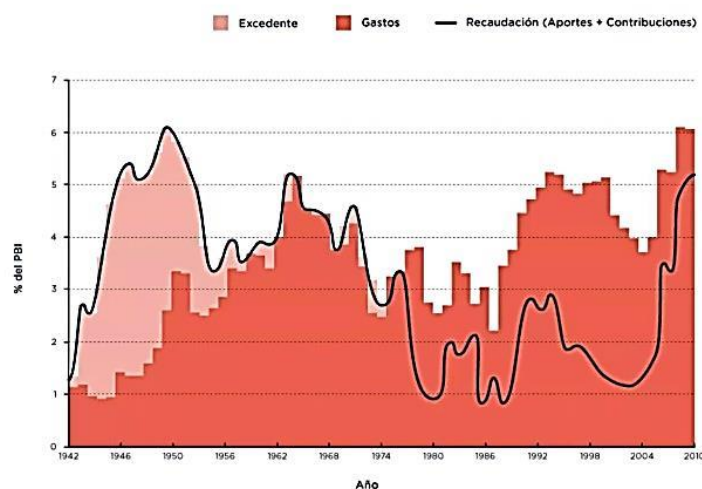
Suele decirse que no es posible, económicamente, proteger a quienes no cotizan, puesto que el sistema se financia precisamente de las cotizaciones de los trabajadores. Pero lo cierto es que nada impide sumar otras fuentes de financiamiento, como la experiencia reciente muestra para el caso argentino. De hecho, habiéndose incorporado en parte para sustituir aportes patronales recortados, y luego para sustituir las cotizaciones de los trabajadores dirigidas al sistema de AFJP, el sistema previsional sumó recursos tributarios a sus fuentes de financiamiento desde los años 80.

La diferencia en la experiencia 2003-2015 es que esos recursos se continuaron destinando a la ANSES, pero cada vez menos para sustituir aportes patronales y finalmente tampoco para sustituir contribuciones desviadas a las AFJP, sino que se utilizaron para expandir universalmente la protección universal a personas mayores y a niños. Así, a medida que ANSES mejoraba su financiamiento gracias a la recuperación de los ingresos por aportes y contribuciones, no dejaba de recurrir a recursos tributarios, sino que los empleaba para expandir sus gastos, en gran medida, en prestaciones no contributivas.

La fragilidad irresuelta

La limitación de esta política previsional fue, ante todo, su fragilidad institu-

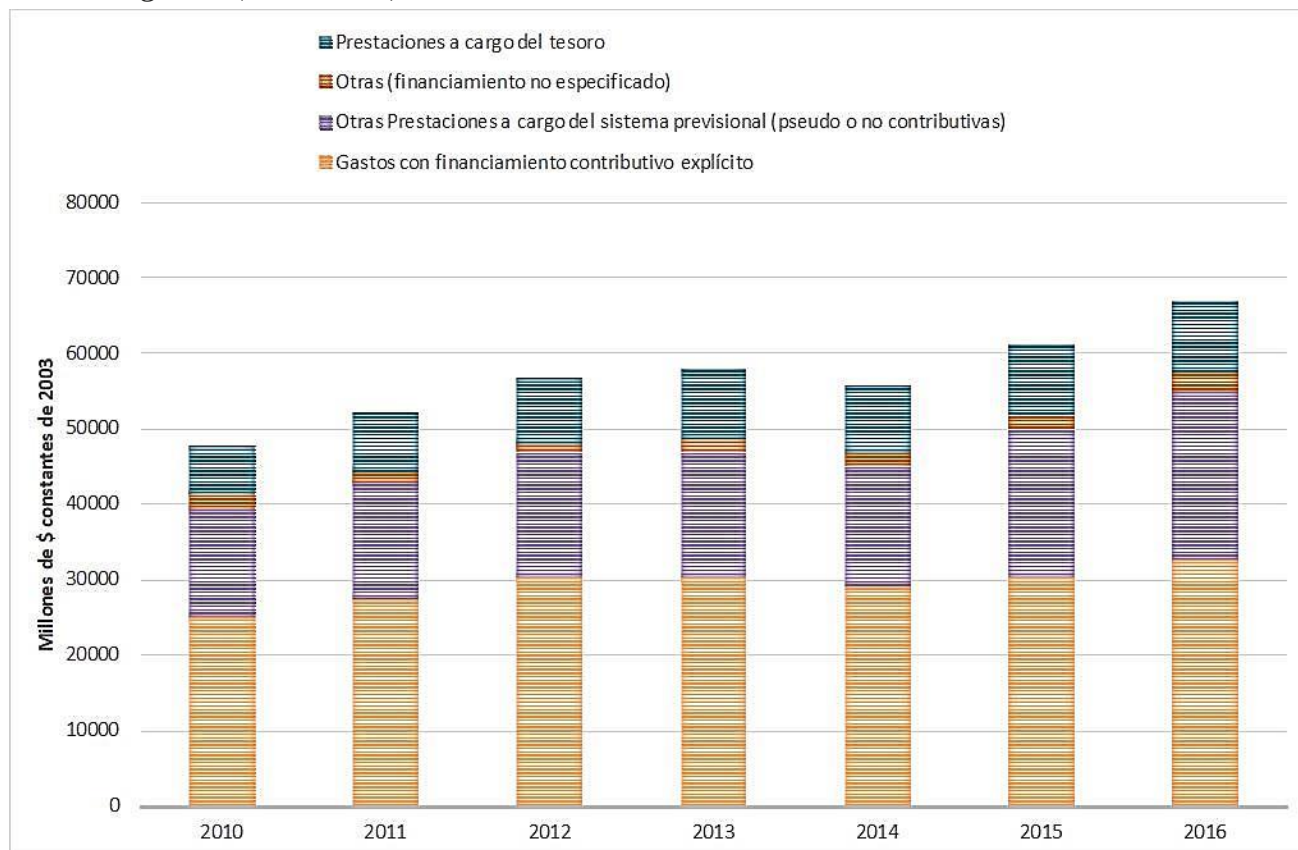
cional. En lo referente al acceso, las decisiones que la constituyeron fueron tomadas en el marco de moratorias excepcionales; y con relación a la reducción de la desigualdad y al uso de recursos tributarios, se tomaron en un marco de inseguridad jurídica que llevó a la judicialización, tanto de la insuficiente movilidad aplicada a las jubilaciones más altas, como de la continuidad de la detracción de una parte de la masa coparticipable para ANSES. Así, si bien la política previsional tuvo profundos impactos de hecho, *no se plasmó en verdaderas reformas institucionales o del criterio de financiamiento, y no impulsó de manera explícita un debate sobre el diseño previsional*. Ese debate era, posiblemente, la clave para legitimar las transformaciones y blindarlas ante posibles embestidas futuras, avanzando consensuadamente en una reforma estructural del carácter desigual y excluyente del sistema, y transparentando los compromisos necesarios con un diseño de financiamiento acorde al incremento de las funciones sociales de ANSES, que además de la expansión de beneficios jubilatorios supuso el financiamiento de la protección de la infancia mediante la AUH.



Un rápido camino de retorno

En ese precario escenario el nuevo gobierno encontró demasiada facilidad para invertir el rumbo. *La ley de reparación histórica constituyó un paso contundente en recomponer la desigualdad, tanto entre ju-*

Gastos de ANSES según tipo de financiamiento asignado (2010-2016)¹

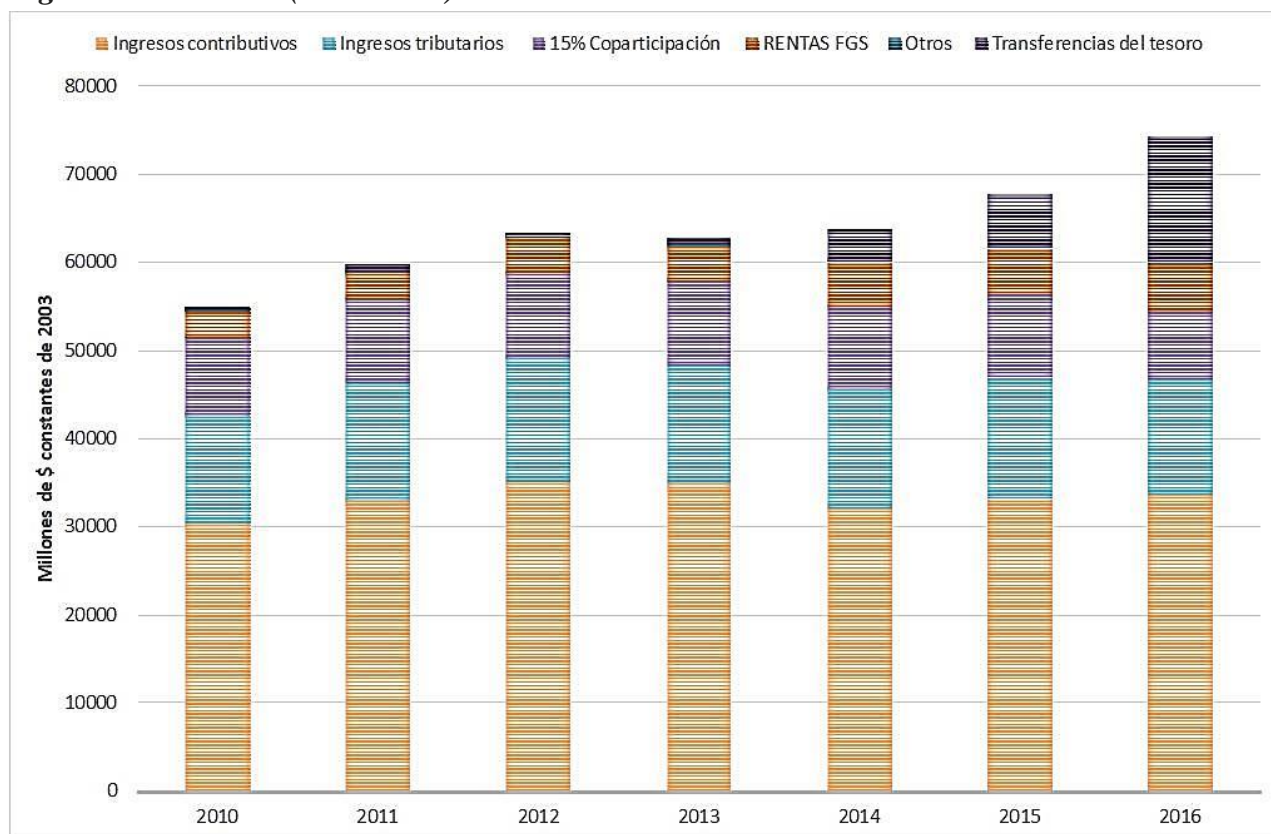


Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2018).

bilados contributivos, como entre ellos y quienes eran protegidos sin haber cumplido con los aportes completos. Pudo además

¹ *Gastos con financiamiento contributivo explícito:* jubilaciones y pensiones contributivas del sistema nacional, jubilaciones y pensiones correspondientes a las cajas provinciales transferidas a la Anses, asignaciones familiares contributivas, prestaciones por desempleo, y transferencias al PAMI. Las pensiones por invalidez, por edad avanzada y pensiones graciales del Congreso quedaron incluidas en este conjunto, debido a que los datos no las desagregan del resto de las prestaciones contributivas del sistema nacional. *Gastos con financiamiento del tesoro o rentas generales:* Progresar, pensiones para Ex Presos Políticos, PUAM, Conectar Igualdad, pensiones para ex combatientes y prestaciones figurativas que han de financiarse, por definición, con contribuciones figurativas, es decir, a cargo de recursos del Tesoro Nacional. *Otros gastos a costa del sistema previsional:* jubilaciones y pensiones por moratoria, AUH y transferencias a gobiernos provinciales para equilibrar sus cajas no transferidas. *Financiamiento no especificado:* subsidios, asignaciones familiares no contributivas, asignaciones familiares para Organismos Públicos y pagos por sentencias de juicios contra la ANSES.

implementar esta política con un amplio nivel de consenso porque, en el debate casi sin matices del “problema de los jubilados”, cualquier medida que supusiera un incremento de haberes era interpretada como buena, aunque fuese para beneficiar a los jubilados menos vulnerables, e incluso a costa de poner en riesgo la sostenibilidad del sistema en su conjunto. La posterior reforma de la fórmula de movilidad –que sirvió de excusa para reducir los haberes previsionales en términos reales en al menos un 5% desde el comienzo de la implementación de la nueva fórmula– supuso anular el incremento de la reforma histórica, pero esta vez en igual porcentaje para todos. En definitiva, el resultado de la política previsional ‘macrista’ ha sido incrementar la desigualdad a costa de la calidad de los haberes más bajos.

Ingresos de ANSES (2010-2016)

Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2018) y MECON (2018).

Otra cuestión que merece detenerse a reflexionar es el deterioro del financiamiento desde que la Corte Suprema estableciera como ilegítimo detraer los fondos coparticipables sin el respaldo de un pacto federal. *La decisión de devolver gradualmente los fondos a las provincias supuso poner el financiamiento de ANSES en el centro del rojo del gobierno nacional*, que ahora, al sustituir los fondos provinciales con los suyos propios, podía achacar el déficit a la seguridad social. Las provincias, en realidad, perdieron otros fondos que el Estado Nacional estaba en condiciones de retirarle y, en definitiva, se produjo una reconfiguración de los recursos estatales en la que el Estado Nacional trasladó su rojo fiscal al sistema encargado de proteger a las personas mayores y los niños.

En ese dramático contexto es que esta gestión ha sugerido que avanzará en reformar el sistema. Aunque es dudoso que avance en un frente en el que ha demostrado

poca capacidad política –como en ocasión de la reforma de la movilidad–, y luego de un rotundo fracaso económico que ha afectado masivamente la capacidad económica de los trabajadores, este escenario se hace improbable. *Se abre entonces la necesidad de discutir y clarificar, desde otros espacios políticos, el modelo de protección que vamos a defender y promover.*

El debate que nos debemos

Los derechos pensados como propios del trabajador mercantil y formal han mostrado limitaciones para proteger a los trabajadores más vulnerables, así como un fuerte sesgo de género, en tanto perjudican en gran parte a las mujeres que dedican parcial o totalmente su trayectoria laboral al trabajo no remunerado. Por su parte, *los haberes estipulados con referencia a ingresos individuales, en lugar de hacerlo con parámetros colectivos –como podría ser el ingreso medio– son parte de un diseño que*

penaliza a los más vulnerables y tienen por costo una menor capacidad para elevar la calidad mínima de protección. Por último, el financiamiento estrictamente contributivo se ha mostrado insuficiente para financiar una protección social verdaderamente universal, además de ser especialmente vulnerable al deterioro del mercado laboral formal. En definitiva, es necesario comenzar a cuestionar, ya no de facto, sino a nivel cultural e institucional, los lugares comunes con los que pensamos el problema previsional. Porque no todos los mayores son igual de vulnerables, ni todos los jubilados cobran

montos igualmente insuficientes. Tener en claro nuestras prioridades es fundamental para orientarnos en las medidas que vale la pena impulsar y los debates que vale la pena proponer. ▽

Sol Minoldo es investigadora de CONICET (CIECS), especialista en protección social, derechos de la vejez y envejecimiento de la población. Doctora en Ciencias Sociales (UBA), licenciada en Sociología (UNLP). Editora responsable de ciencias sociales en El Gato y La Caja.



Libros para una cultura de la integración



Perspectiva de género
Marcela País Andrade



Periodismo violento
Gabriel Fernández



El Predicador Invisible
Mariano Abrevaya Dios



Historia necesaria del Banco Central
Mario Bellocchio