

Jubilarse en Argentina: El sistema previsional en un contexto de transición demográfica. Análisis de la situación actual y proyección a futuro.

Resumen

El presente trabajo aborda el estudio sobre el sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina desde la óptica de su composición y financiamiento, haciendo hincapié en los problemas que afronta el mismo de cara al futuro en el marco del envejecimiento de la población producto de la transición demográfica.

Se identificaron como amenazas concretas el desequilibrio económico persistente en las últimas décadas, en parte producto del modelo contributivo, así como los efectos que trae consigo la transición demográfica, fenómeno en curso que provoca en nuestro país un aumento proporcional de la población adulta.

Para ello se utilizaron fuentes secundarias de distintos organismos públicos y privados, así como informes estadísticos que permitieron dar cuenta de la situación actual, identificar focos problemáticos y proyectar posibles escenarios a futuro.

En la primera parte se presenta un análisis del sistema de jubilaciones y pensiones desde un enfoque que contempla su composición y financiamiento. A continuación, se expone el envejecimiento de la población como factor previsible e ineludible en el porvenir. Por último, se proponen algunos cambios posibles en referencia al paradigma actual, de cara a una universalización en el acceso y equidad en sus prestaciones.

Una primera hipótesis indica que, de no operar cambios en el actual paradigma de modelo contributivo y de mantenerse un aumento sostenido de la población adulta (en edad de jubilarse) en simultaneo con un desfinanciamiento crítico, el panorama del sistema previsional empeorará, obligando a los gobiernos a adoptar a contra reloj medidas concretas para evitar una dinámica del envejecimiento en condiciones de pobreza generalizada.

Palabras clave: sistema previsional argentino – jubilaciones – pensiones – trabajo - financiamiento – transición demográfica – envejecimiento - equidad – universalismo - derechos

Objetivo general

Analizar la actualidad del sistema previsional argentino y trazar posibles escenarios futuros que contemplen el envejecimiento poblacional.

Objetivos específicos

- Exponer la actualidad del sistema previsional argentino en términos de su composición y financiamiento.
- Presentar el envejecimiento de la población como fenómeno previsible en el marco de la transición demográfica.
- Trazar posibles escenarios de cara al futuro teniendo en cuenta la invariabilidad del modelo actual.
- Alimentar la discusión respecto de los fundamentos y limitaciones del modelo contributivo en el sistema previsional.
- Ampliar el campo de conocimiento y de acciones posibles sobre la problemática de la previsión social en Argentina en el mediano y largo plazo.

Introducción

1.1 Los sistemas previsionales en el marco de la seguridad social

Los sistemas previsionales se ocuparon históricamente de la protección en el momento en el cual las personas ya no pueden proveerse así mismas de ingresos para subsistir. Su universo se compone de personas adultas o mayores, hombres y mujeres, que fueran en su momento asalariados, quienes ya no disponen de la capacidad para trabajar.

Es allí donde aparece el sistema de seguridad social, que tiene como uno de sus principales componentes el subsistema jubilatorio y de pensiones para proveer un ingreso sustitutivo.

Los beneficiarios de la seguridad social somos todos, dado que la seguridad social abarca desde antes del nacimiento (con una prestación prenatal, por ejemplo), puede continuar con una asignación universal por hijo o una asignación familiar en el caso de un trabajador registrado, sigue con una eventual cobertura ante un riesgo de trabajo, luego con una jubilación por invalidez en algunos casos, y termina con el sistema de jubilaciones y pensiones. A su vez, continúa en el caso de que al fallecer una persona siendo jubilada, sus deudos tienen derecho a la pensión. Es decir, no hay universo que sea el único titular de la seguridad social. La protección alcanza entonces a aquellos miembros de la sociedad que necesiten de la seguridad social.

En tanto la vejez torna dependientes a las personas de las condiciones fiscales de los estados, el sistema de jubilaciones y pensiones, dentro de la gama de beneficios que ofrece el sistema de la seguridad social, es el único que las personas deberán utilizar sí o sí. En concreto, todo ciudadano en edad de la vejez recurrirá al sistema previsional para obtener un ingreso sustitutivo.

La previsión social es entonces uno de los principales subsistemas de la seguridad social que tiene como uno de sus objetivos principales proteger la capacidad económica individual o familiar ante la disminución de ingresos o la incapacidad de generarlos como consecuencia de la vejez, invalidez laboral o muerte (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2021).

1.2 Modelos de sistemas previsionales

En la mayor parte del mundo occidental los sistemas de protección social destinados a proporcionar prestaciones por vejez se basan en un modelo de tipo contributivo (Minoldo, 2018). En nuestro país han existido diferentes modelos de previsión social acorde a las distintas épocas y vaivenes de la economía. Actualmente, el sistema de jubilaciones y pensiones es un modelo de reparto (intergeneracional) de tipo solidario con financiamiento contributivo (aportes y/o contribuciones) y no contributivo (mediante rentas generales).

1.3 El sistema previsional argentino

El sistema integrado previsional argentino¹ posee un aspecto a su favor: ostenta una amplia cobertura. Solamente entre los años 2005 y 2010 pasó del 68% al 91% de cobertura² (Colina & Giordano, 2012). Esto lleva a que los adultos y adultas mayores sean el segmento menos expuesto a condiciones de pobreza, amén de las desigualdades en el acceso a las prestaciones y la inequidad en los haberes.

Sin embargo, el mismo fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado de trabajo formal, en concreto el trabajo asalariado, estableciendo dificultades en el acceso a determinados grupos sociales quienes no pueden acreditar determinada trayectoria laboral. Es por ello que las jubilaciones y pensiones son una protección ante el trabajo y no ante la vejez. La protección social de la vejez aparece así como un derecho de acceso restringido, en detrimento de trabajadores informales o no mercantiles (Minoldo, 2018).

Lo cierto es que históricamente nunca hubo una proporción tan significativa de trabajadores con aportes, lo cual se ha tornado un problema estructural para la política de protección de ingresos. A su vez, al ofrecer una protección estratificada, ésta resulta inequitativa. Con un déficit de financiamiento considerable, y agravado éste por las moratorias previsionales en el último tiempo, la sustentabilidad de la previsión social deviene una encrucijada hace ya varias décadas, obligando a repensar la eficiencia del modelo contributivo, en vistas a una protección social más inclusiva y equitativa.

1.4 El envejecimiento poblacional

Según Müller y Pantelides (1991), cuando en una sociedad aumenta la proporción de la población anciana (mayores de 60 años) se dice que ésta sufre un proceso de envejecimiento. El proceso de envejecimiento, es, por tanto, y visto desde un ángulo demográfico, un producto de cambios en la proporción de personas ancianas y/o jóvenes.

El proceso por el cual se incrementa la proporción de la población mayor de cierta edad (usualmente mayor de 65 años) es conocido como “envejecimiento poblacional”, un proceso prácticamente universal, gradual y previsible, que se produce debido al descenso de la fecundidad (principalmente) y a la mortalidad.

El incremento del envejecimiento poblacional y la desigualdad económica tienen un importante componente generacional. En Argentina, el envejecimiento poblacional puede

¹ Establecido por la Ley N° 26.425 y administrado principalmente por la ANSES.

² Proporción de adultos mayores que cobra un beneficio previsional.

caracterizarse como intermedio, con una marcada tendencia creciente durante la segunda mitad del siglo XX (cuando pasó del 4% al 10%), mientras se proyecta que alcance al 19% para 2050.

Otra manera de evaluar el envejecimiento consiste en vincular la población mayor de 65 con aquella que se encuentra en edades de trabajar (entre 18 y 65 años). Este indicador es conocido como “relación de dependencia adulta” y presenta un comportamiento similar al anterior. Entre 1950 y 2000, aumentó de 7% a 18% y se proyecta que llegue a 34% en 2050, a pesar de cierto estancamiento entre los años 1995 y 2010 (CEPAL; OIT, 2011).

Metodología

El presente trabajo es de naturaleza teórico-empírica, aunque predominantemente empírica. Con una finalidad aplicada, es decir, lograr llevarse a cabo en el campo de la protección social y producir modificaciones en las condiciones de acceso y financiamiento del sistema previsional. Si bien también puede considerarse de finalidad básica por su abundancia teórica, lo cierto es que aborda problemas concretos pasibles de ser medidos empíricamente.

El alcance temporal resulta sincrónico, dado que la investigación se realiza en un único momento. El tipo de estudio es exploratorio, explicativo, predictivo y de amplitud macro social³ (Pérez Lalanne, 2000, págs. 18-22).

Para ello se utilizaron fuentes de datos secundarios, principalmente extraídas de organismos tanto nacionales como internacionales (ANSES, OIT, CEPAL, ODS-UCA, INDEC, Banco Mundial, entre otros).

Para realizar la descripción de la actualidad del sistema previsional argentino se recurrió a datos publicados por ANSES⁴, los cuales contribuyen a echar luz sobre temas relacionados a la composición del financiamiento y a sus fuentes, así como datos de

³ El análisis se realiza tomando a una sociedad en su conjunto, a la totalidad de un sistema o estructura social

⁴ Observatorio de la seguridad social.

relevancia en torno a la cantidad de personas jubiladas y cuestiones sobre beneficios contributivos y no contributivos.

Entre los diversos fenómenos que hacen al empeoramiento de la situación económica y social de un país existen varios, a saber: la pobreza, la informalidad, la desigualdad, entre otros. Todos ellos han empeorado incluso a partir de la pandemia de Covid-19. Para el presente documento se tuvo en cuenta la informalidad laboral y el desempleo, en tanto contribuyen al déficit del sistema previsional, haciendo a los aportes de dicho sistema cada vez menos integrados por fondos contributivos.

Para elaborar los gráficos en el apartado de posibles escenarios se utilizaron fuentes secundarias en base a cálculos actuariales. Para los análisis de gráficos se consideró únicamente el universo de jubilaciones y pensiones, eventualmente moratorias, descartando otros tipos de beneficios que otorga el sistema previsional.

Asimismo, y dada la carencia de bases de datos genuinas, se optó por importar gráficos elaborados de otras fuentes que cruzan bases de datos de mayor envergadura acorde a la normativa vigente.

Si bien el objeto de este documento es analizar específicamente el sistema previsional y no todo el sistema de seguridad social, no resulta una tarea simple aislar las cuentas de un sistema que, en los hechos, funciona de manera unificada. De hecho, los datos financieros sobre los ingresos de la ANSES no permiten discriminar la parte de los recursos contributivos que corresponden específicamente al sistema previsional. Frente a esta circunstancia, se consideró que no es posible comprender la evolución de las cuentas del sistema de jubilaciones sino analizando el total de ingresos y egresos del organismo.

Desarrollo

2.1 Cómo se compone el sistema previsional

En Argentina, el sistema nacional de jubilaciones y pensiones es un subsistema dentro del Sistema de Seguridad Social, cuyos recursos son administrados principalmente por la ANSES. La composición de los ingresos con los que cuenta el organismo son los

aportes y contribuciones, recursos tributarios, rentas de la propiedad por inversiones y contribuciones figurativas, entre los más representativos.

Estos ingresos se utilizan para financiar los gastos que representan la razón de ser del organismo, a saber: jubilaciones y pensiones, que incluye los incrementos sobre los haberes por el Programa Nacional de Reparación Histórica, Pensión Universal para el Adulto Mayor, Asignaciones Familiares, Asignación Universal por Hijo y Embarazo y Progresar, entre otros.

Del último informe de estadísticas de la seguridad social (ANSES, 2021) (correspondiente al cuarto trimestre de 2021) se desprende que del universo de pasivos se otorgan un total de 8,6 millones de beneficios, de los cuales el 79% son contributivos y el 21% restante no contributivos. Dentro de los contributivos, el 75,5% son jubilaciones y el 24,5 % pensiones.

En torno a la distribución por tramos de haberes, el 47% percibió hasta un haber mínimo, un 17% entre una y dos mínimas y el 36% restante, concentró haberes iguales o mayores a dos.

Ahora bien, el esquema de replicar la desigualdad (y luego sostenerla aplicando movi­lidades individuales) impone reglas distributivas que reducen las posibilidades de que las prestaciones mínimas sean más altas. Como contracara, reducir la desigualdad tiene un enorme potencial para mejorar las condiciones de los más vulnerables: al distanciarnos de la lógica de sustituir ingresos, disponemos de más recursos para incrementar la prestación mínima.

A su vez, la estratificación en la distribución de las prestaciones opera con un criterio opuesto al equitativo: prestaciones más altas para las personas cuyos ingresos laborales fueron más altos y prestaciones de menor calidad para quienes tuvieron trayectorias más desventajadas en su vida laboral. (Colina & Giordano, 2012).

En conclusión, la protección social de la vejez se materializa así como una protección de calidad estratificada, en la que las prestaciones tienen diferentes capacidades para satisfacer necesidades en favor de quienes mayores ingresos lograron en su vida laboral (Minoldo, 2018).

2.1.1. Las moratorias previsionales

Dadas las características del sistema previsional, ante la presencia de exigentes requisitos para acceder a la protección, los mismos muchas veces se convierten en inalcanzables para un amplio segmento de los trabajadores⁵. Si bien Argentina ha formulado recientemente una rápida respuesta a este problema, también es cierto que lo ha hecho mediante un grupo de reformas cuyo eje fue una medida de emergencia: la Moratoria previsional.

Es por ello que el objeto de reducir la brecha de cobertura sobre la población adulta mayor, a partir del año 2005 y de manera sucesiva se han implementado las moratorias previsionales, las cuales establecieron un régimen de facilidades de pago para aquellos deudores del sistema previsional en el caso de los trabajadores autónomos. Esta iniciativa generó la posibilidad para cualquier ciudadano que cumpliera con los requisitos de edad mínima pero no con los años de contribuciones, de declarar una deuda correspondiente a esos años a través del régimen de trabajadores autónomos, e ingresar en un plan de pagos que se realizaría en forma paralela al cobro de los beneficios (Banco Mundial, 2014).

El impacto de las diferentes moratorias fue masivo, ya que entre fines de 2005 y 2011 se concedieron algo más de 2,7 millones de jubilaciones por este mecanismo. Para 2011 el nivel de cobertura había alcanzado el 90,8%. Hoy, el 95,9% de los beneficios otorgados corresponden al régimen general, siendo los obtenidos con la aplicación de moratorias los más relevantes, representando dos tercios de todos los beneficios abonados por ANSES (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2021).

Si bien la flexibilización en el acceso a la previsión social ayudó en pos de incrementar el nivel de cobertura, ésta entraña la siguiente encrucijada: de no operar nuevas moratorias en el futuro, los problemas de cobertura resurgirán indiscutiblemente en el mediano plazo (CEPAL; OIT, 2011). En cambio, de repetirse, podría contribuir aún más a un sistema crecientemente deficitario, lo que agravaría los problemas de acceso, equidad, financiamiento y sostenibilidad ya existentes.

⁵ Hoy, 1 de cada 10 mujeres llega a los 60 años con 30 de aportes. Por su parte, 2 de cada 10 hombres llegan a los 65 con 30 años de aportes.

En consecuencia, resulta necesario repensar un modelo que contemple las necesidades y condiciones actuales y futuras de previsión social con el fin de otorgar una mayor cobertura a las personas adultas mayores.

2.2 Financiamiento, ingresos y egresos

En los últimos años, las obligaciones de ANSES han aumentado producto de la expansión en los niveles de cobertura previsional y de otros tipos de ayuda que provee la seguridad social. Sin embargo, el aumento de beneficios y del universo de beneficiados se efectuó sin prever los recursos necesarios para ello, aumentando las erogaciones de la ANSES y manteniendo sus ingresos, lo que agravó las cuentas del organismo.

Según Cetrángolo y Grushka (2020), el déficit previsional del SIPA en el año 2010 fue del 1,3% del PIB, en tanto para el año 2030 se reduciría levemente (a 1,0%) y para el año 2050 aumentaría a 3,5% del PIB.

Este problema no resulta novedad. Ya desde los años 80' (Gráfico 1) es cuando se comienza a complementar parte la recaudación contributiva con ingresos tributarios⁶, con el fin de cubrir la insuficiencia que la recaudación contributiva le ocasiona al sistema previsional.

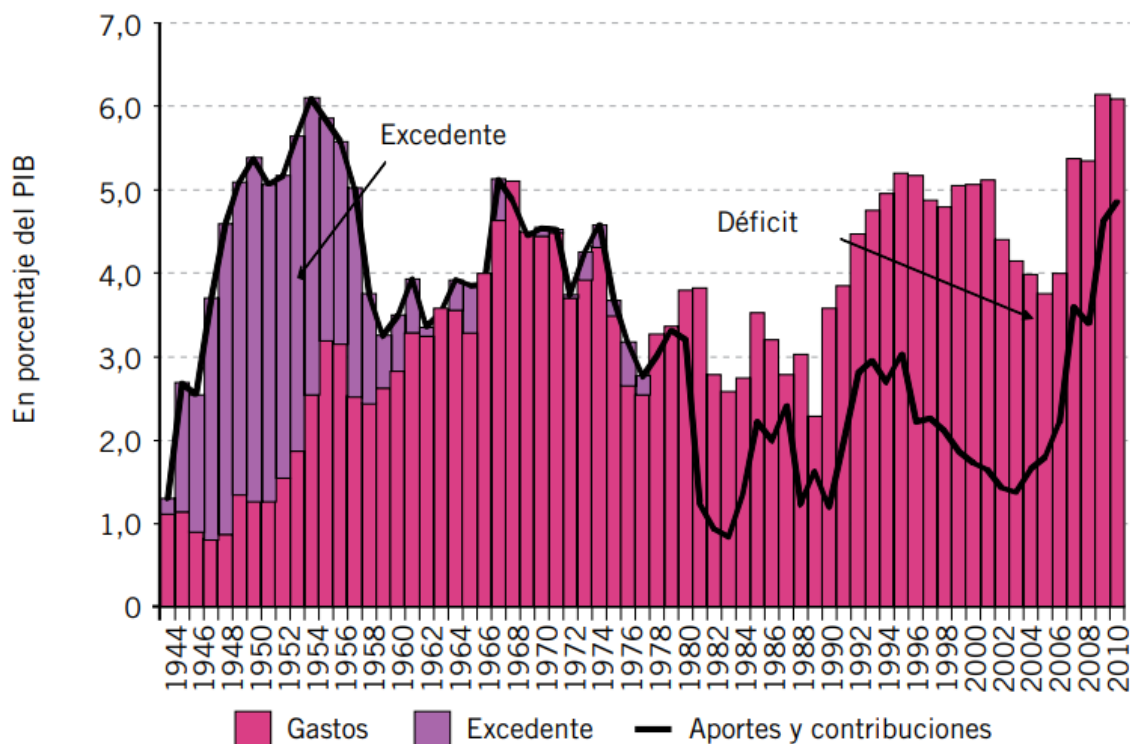
En la década de los 90' las contribuciones por medio de impuestos se incrementaron aún más. Las más importantes correspondieron al 11% del IVA, el 20% de ganancias y un 15% de los recursos coparticipables⁷ (fuente CEPAL y OIT 2011)

En el Gráfico N°1 se puede observar el descenso notable de los ingresos contributivos para los años 80. A pesar de haberse recuperado e incrementado notablemente la cantidad, hasta el día de hoy en ningún año los aportes lograron cubrir los gastos.

Gráfico N°1: Sistema previsional argentino: excedente inicial y déficit. Prestaciones y financiamiento (1944-2010 en % del PBI).

⁶ Parte del IVA, Bienes Personales, Impuesto a los combustibles, ganancias, bienes personales, cigarrillos, al cheque, entre otros.

⁷ Devueltos a las provincias tras un fallo en 2016 por parte de la CSJN.



Fuente: OIT (2011), p. 55

Hasta el 2014, las medidas que se tomaron en el SIPA contaban con financiamiento adecuado para ser ejecutadas (por aportes y contribuciones). En ese año, los recursos totales de la ANSES llegaron a su límite. Para ese entonces tuvo que recibir aportes del tesoro nacional. Éstos fueron en constante crecimiento, articulándose en discursos estatales acerca de un sistema de seguridad social deficitario, insostenible, y responsable de dificultades fiscales del Estado a nivel general.

Hoy, el financiamiento del sistema es mayoritariamente no contributivo, pero el acceso y la determinación del haber (en parte inalterados desde 1994) siguen basándose principalmente en una concepción contributiva y asociada al ingreso laboral en el pasado.

De esta manera se deduce que el sistema contributivo no reconoce los derechos de las personas mayores, pues se basa en una concepción limitada del derecho a la vejez, restringido únicamente a la figura del trabajador registrado. Esto deviene en conflicto con los principios de equidad y universalidad. La contribución plantea restricciones para el acceso y afecta la tasa de cobertura. En el universo de beneficiarios, entonces, se presentan inequidades en torno a la calidad de los beneficios.

Visto desde la óptica financiera, el actual modelo contributivo vuelve insostenible la protección previsional en términos demográficos teniendo en cuenta el aumento de la población adulta. El actual modelo no posee capacidades para adaptarse a las nuevas exigencias de financiamiento producto de los cambios demográficos y del mercado laboral.

2.3 Crisis del sistema previsional

2.3.1. Derrotero fiscal del sistema previsional a lo largo de los años:

Nuestro sistema social ha asumido compromisos para garantizar derechos que la sociedad en general considera legítimos e importantes, delegando en el Estado la función de asumir dichos compromisos y garantizar su financiamiento. En tanto los recursos obtenidos no pueden solventar los gastos, ésta situación deviene un problema fiscal.

Ya a comienzos de la década de 1960 el sistema comenzó a mostrar signos de deterioro financiero (CEPAL; OIT, 2011). Es en 1962 cuando el sistema previsional argentino registra su primer déficit, es decir, dificultades para afrontar el cumplimiento de las obligaciones asumidas con sus beneficiarios.

Esto último había originado demandas judiciales que las cajas previsionales, con sus recursos al límite, no podían afrontar. Frente a este grave problema, en 1966 se decretó la inembargabilidad de los recursos de las cajas.

Asimismo, si bien durante la primera parte de la década de 1970 el sistema permaneció en equilibrio (Cetrángolo y Grushka, 2008), puede observarse que, hacia fines de la mencionada década, el sistema comienza a arrojar déficits financieros que, debido a la magnitud que adquirieron durante la década de 1980, dieron origen a lo que se denominó la crisis del sistema previsional (MTEySS, 2003).

2.3.2. Factores que pueden explicar la crisis fiscal del sistema previsional:

- El agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo (al ser destinado al financiamiento del Estado, en funciones diferentes de la previsión social).
- La creciente informalidad laboral y el incumplimiento de las obligaciones previsionales (evasión), que deterioraban la tasa de dependencia del sistema.

- Los cambios en la estructura demográfica (graduales descensos de la fecundidad y de la mortalidad en todos los tramos etarios), con el consiguiente envejecimiento de la población.
- Debilidades institucionales (que otorgaban, por ejemplo, una suma considerable de beneficios por invalidez y permitían la multiplicación de regímenes especiales).
- Uso de instrumentos de la política previsional con otros fines de política macroeconómica (devaluaciones fiscales por medio de una reducción en las contribuciones patronales).
- Alto nivel de litigiosidad (beneficiarios que acuden a la justicia por mala liquidación de los haberes).
- Caída en la tasa de sustitución (o tasa de reemplazo)
- Deterioro de la prestación previsional en términos reales.
- Quiebre del contrato intergeneracional.
- Achatamiento de la pirámide (crecimiento del porcentaje de beneficiarios que percibe el haber mínimo).

En los últimos 15 años, producto de haber otorgado múltiples beneficios no contributivos a millones de personas, se incrementó el pago de beneficios sin aportes. Así, se ha llegado a una situación en la cual el universo de beneficios contributivos representa una minoría.

El problema de la previsión también responde en parte a un aumento en la evasión fiscal, una creciente flexibilización laboral para disminuir los costos empresariales, reducción en las cargas patronales para que con ello descienda el índice de desempleo, lo cual sin embargo hace crecer este último indicador, lo que trae consigo una menor recaudación del Estado para atender programas sociales.

2.3.3. Ingresos y beneficios:

Al comparar los ingresos contributivos del sistema con los pagos de beneficios (capacidad de autofinanciamiento) se observa que el sistema previsional presentó en diciembre de 2021 un déficit de \$144.016 millones (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2021). En otras palabras, el sistema cubre el 51,6% de los beneficios que paga.

Si se quisiera cubrir el déficit mediante aportes y contribuciones y manteniendo el resto de las variables constantes, éstas deberían aumentar 26 puntos porcentuales en promedio por sobre las remuneraciones actuales. Si, en cambio, se operara sobre la

relación activos-pasivos, los activos del sistema debieran ser el doble de los actuales para tener un resultado financiero nulo.

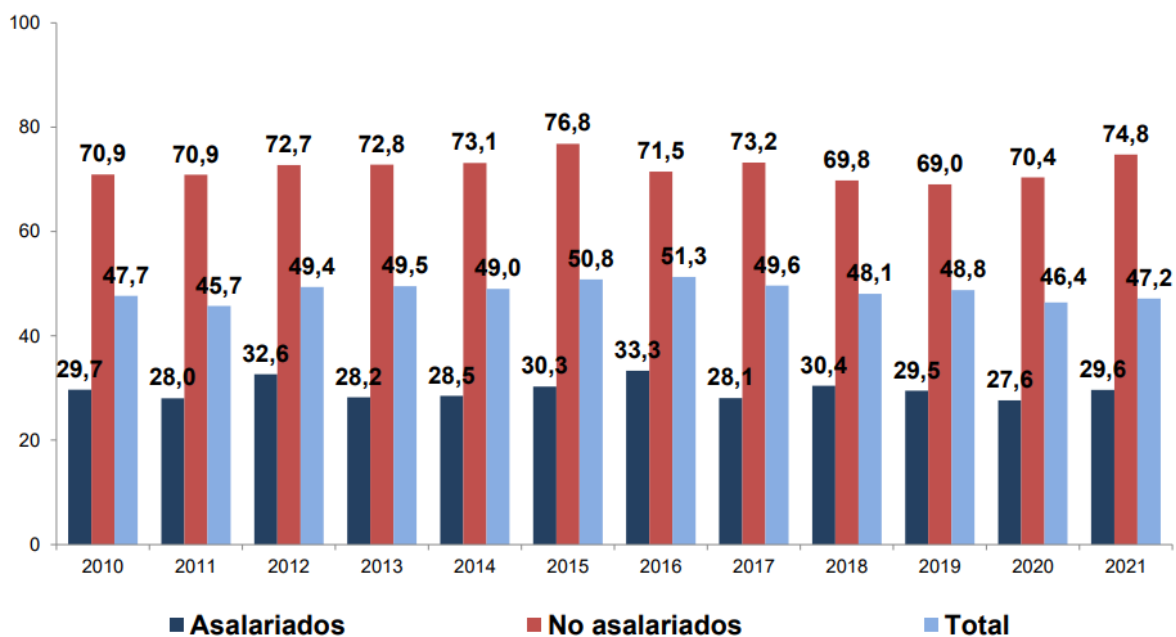
Por último, cabe destacar en el régimen general los haberes promedio no resultan suficientes para el sostenimiento del consumo, comparados con las remuneraciones promedio y las equivalencias derivadas de la canasta básica calculada por INDEC.

2.3.4. Trabajadores y aportes:

En el siguiente gráfico observamos el porcentaje de trabajadores en relación de dependencia a los que no se les realizaron los aportes jubilatorios, junto con los trabajadores cuentapropistas, patronos o empleadores que no realizan los pagos al Sistema de Seguridad Social, respecto del total de trabajadores en relación de dependencia, cuentapropistas, patronos y empleadores para el período 2010-2021 (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2021).

Grafico N°2: Trabajadores asalariados y no asalariados sin aportes al sistema de seguridad social.

En porcentaje de población ocupada de 18 años y más. Período 2010-2021.



Fuente: Observatorio de la Deuda Social, UCA. 2021.

Del análisis del gráfico se observa que, dadas las características del mercado laboral en las últimas décadas, con cambios significativos en su composición, arroja como resultado que la cantidad de aportes que realizan las personas en etapa de actividad ha

disminuido. Cabe destacar que la economía local sufre un estancamiento en los principales indicadores macroeconómicos desde el año 2011.

A pesar de los cambios en la composición del empleo, en 2021 el porcentaje de ocupados sin aportes al Sistema de Seguridad Social continuaba en valores elevados. Dentro del grupo de asalariados, el 29,6% se hallaba bajo contratación laboral no declarada (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2021).

Por otro lado, las inserciones de baja calidad en actividades por cuenta propia han determinado que el 74,8% de trabajadores independientes no realizaran sus aportes jubilatorios. En conjunto, el 47,2% del total de ocupados no participa del Sistema de Seguridad Social.

El propio estado a través de las diferentes medidas llevadas que se tomaran en las últimas décadas ha erosionado los ingresos y la capacidad de proyección a futuro de las personas. Cuando una jubilación parece inalcanzable tanto por la cantidad insuficiente de aportes, como la imposibilidad de hacerlos, relega en parte a los sujetos a procurar la subsistencia en el presente. Ahora bien, ¿Por qué el mismo estado, en vistas de la coyuntura actual, es quien continúa exigiendo los mismos requisitos para alcanzar una previsión social cada vez más lejana producto de sus propias políticas?, ¿Cuáles serán las consecuencias de seguir atando el derecho a jubilarse al trabajo formal?

2.4 El fenómeno de la transición demográfica

2.4.1. La transición demográfica en argentina:

El sistema previsional con el paso del tiempo ha otorgado en proporción mayor cantidad de beneficios y al mismo tiempo ha ampliado el universo de beneficiarios. Sin embargo, de seguir creciendo sin procurar nuevos ingresos no solo incrementará el problema de la solvencia, sino que también debemos sumarle el aumento de la población adulta en edad de jubilarse.

El envejecimiento poblacional implica una dinámica que se registra por una disminución en las tasas de mortalidad y natalidad, en consonancia con una creciente expectativa de vida. Este efecto se refleja en una desequilibrada o poco adecuada relación aportante/beneficiario, que también se ve afectada por el desempleo y la informalidad (Fiscella, 2004).

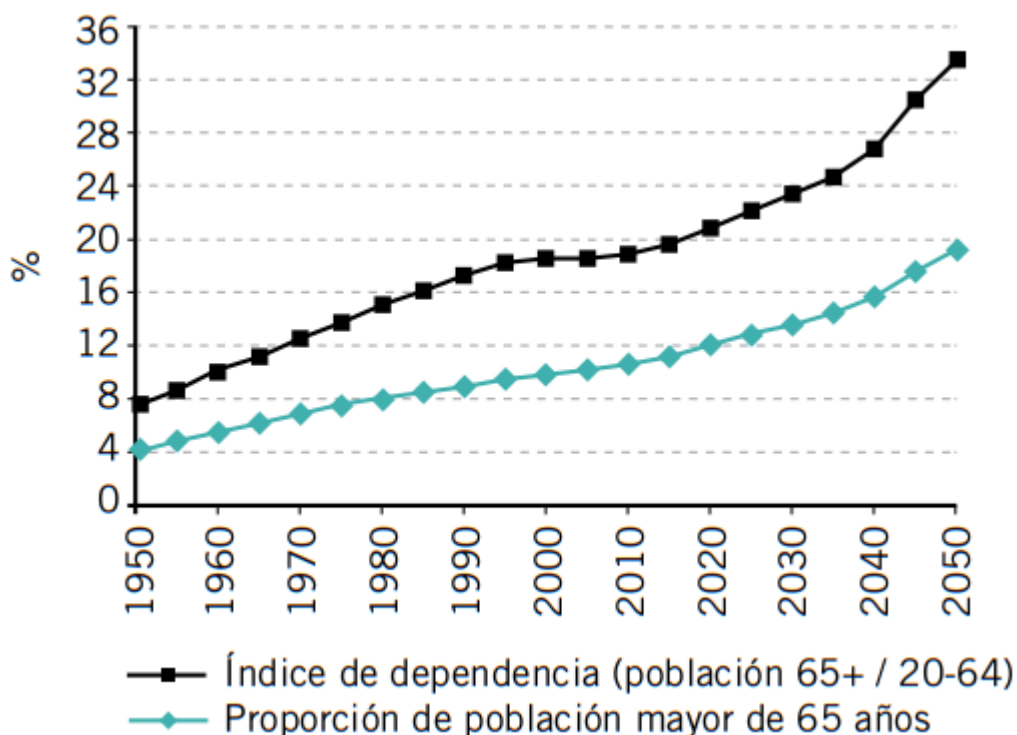
En los últimos años se registró una fuerte caída de tasa de natalidad y un aumento de la esperanza de vida. La nueva composición de la población presenta retos y demanda respuestas políticas, laborales y educativas que ayuden a evitar un desequilibrio previsional.

El fenómeno de la transición demográfica por sus características en nuestro país plantea retos. No se trata de una cuestión económica, ni de una decisión política. Los sistemas previsionales a futuro ineludiblemente deberán pensarse con un fundamento social, atravesados principalmente por el cambio sustancial en la pirámide poblacional.

2.4.2. Tasa de dependencia:

En Argentina se esperan sociedades más envejecidas con altas tasas de dependencia, marcadas por una mayor proporción de adultos mayores por el aumento de la longevidad y una fecundidad decreciente.

Grafico N°3: Evolución de la proporción de la población adulta mayor y de la relación de dependencia adulta, 1950-2050 (en porcentajes)



Fuente: OIT y CEPAL (2011)

Como se desprende del gráfico, el envejecimiento poblacional en nuestro país ostenta una marcada tendencia creciente durante la segunda mitad del siglo XX (cuando pasó del 4% al 10%), mientras se proyecta que alcance al 19% para 2050 (CEPAL; OIT, 2011).

Al observar el indicador “relación de dependencia adulta” (población de 65 años o más en relación con la población en edad de trabajar) éste presenta un comportamiento similar al anterior. Entre 1950 y 2000, aumentó de 7% a 18% y se proyecta que llegue a 34% en 2050, a pesar de cierto estancamiento entre los años 1995 y 2010.

Otro factor que explica el envejecimiento de la población en Argentina es expresado por la tasa de fecundidad en descenso. Se espera que la tasa global de fecundidad actual de 2,4 hijos por mujer caería para 2050 a 1,9 (Cetrángolo & Grushka, 2020). Asimismo, a partir de la reducción de la mortalidad, se espera un aumento de la esperanza de vida al nacer de 76 a 82 años para el año 2050.

En consecuencia, se produce una mayor concentración de adultos mayores (población de 65 años y más). De esta manera, la “relación de dependencia adulta” (población de 65 años y más sobre la población de 20-64 años), pasaría de 19% en 2015 a 34% en 2050 (CEPAL, 2022).

2.4.3. La problemática habitacional:

Según la Secretaría de Vivienda de la Nación (2022), el déficit habitacional del país alcanza a 3,5 millones de familias, aproximadamente un tercio de la población argentina. Entre 1996 y 2010, la tasa de propiedad de vivienda cayó un 8% (del 76% al 69%), acompañada por un aumento de la vivienda de alquiler (15% a 18%) y de las ocupaciones, legales o ilegales (de un 8% a un 11%) (Cabot, 2018).

Hoy, el grupo etario de los jubilados son en su mayoría propietarios de la vivienda en la cual habitan. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y vivienda (INDEC, 2010), de los 12,1 millones de hogares contabilizados, el grupo etario de 65 años o más (considerándolo como jefe de hogar) era propietario de la vivienda y el terreno en 2.1 millones de hogares. Por su parte, el grupo etario de 25 a 29 años era propietario en 365 mil hogares y de 30 a 34 años propietario en 626 mil hogares.

La problemática habitacional expresada de manera concreta en la tasa de tenencia de vivienda y proyectada a futuro, teniendo en cuenta los datos actuales, da cuenta del problema que deberán afrontar generaciones futuras, destinando proporciones cada vez

más altas de sus ingresos para solventar los gastos en vivienda, en desmedro de otro tipo de gastos.

2.4.4. El bono demográfico:

Argentina cuenta actualmente con una estructura etaria de su población muy favorable, con la mayor proporción de su población en edad de trabajar. Ello se conoce usualmente como bono demográfico, el cual tuvo comienzo en 2010 y se espera que caduque hacia 2040.

Dentro de las distintas etapas que conlleva la transición demográfica, existe un período donde la tasa de dependencia⁸ cae a sus valores mínimos históricos, lo cual presenta una oportunidad⁹ para generar recursos y ahorro de cara al futuro, generar crecimiento económico y poder disminuir el déficit previsional.

Este indicador (tasa de dependencia) alcanzó su valor mínimo en 2010 y se espera que mantenga su nivel hasta entrado el año 2040. Llegando al final del bono demográfico, el nivel de gastos irá en incremento dado una cantidad en aumento de adultos mayores en condiciones de retiro del mercado laboral.

Sin embargo, este factor podría verse atenuado por la extensión de la etapa activa de una cantidad relativa de trabajadores en el futuro, posponiendo su retiro y en consecuencia trabajando más años.

2.5 Proyecciones a futuro

Las proyecciones a futuro de cobertura y del gasto total en jubilaciones y pensiones sólo pueden realizarse en modelos meramente tentativos, pues no pueden pretender exhaustividad dado que es incierta la apertura de nuevas moratorias previsionales en el mediano o largo plazo, que incidirían tanto en la tasa de cobertura como en el nivel de gastos.

Las tendencias en la formalidad del mercado laboral, sumado a las reformas en requerimientos para acceder a jubilaciones implementadas en las últimas décadas

⁸ La tasa de dependencia mide la relación de niños/adolescentes y adultos mayores (menores de 15 y mayores de 65) respecto de la población en edades activas (15-65).

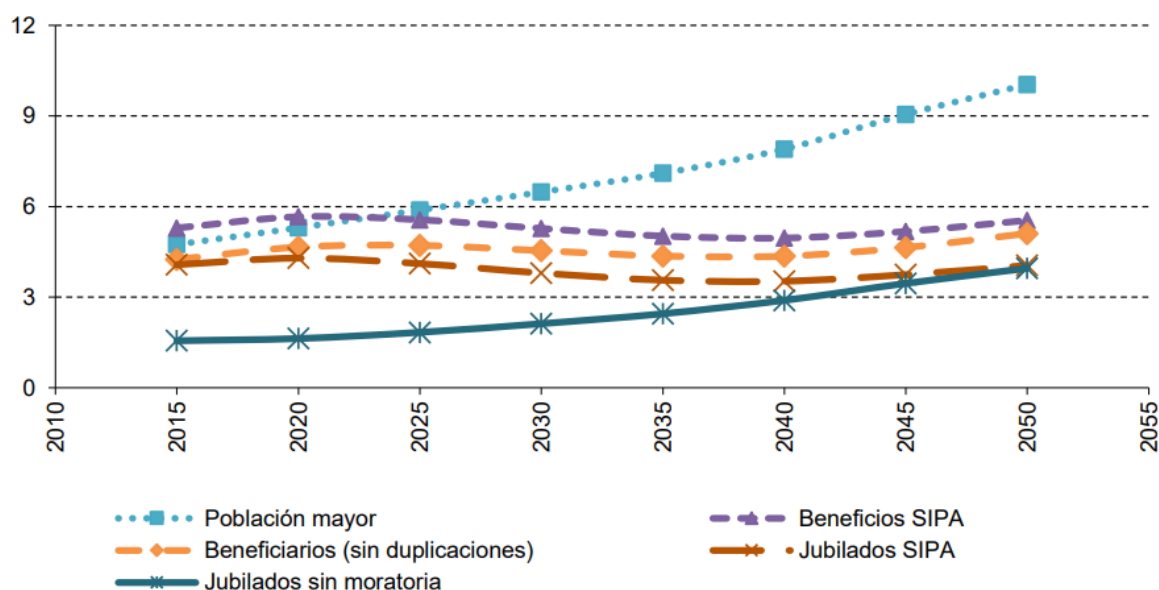
⁹ El bono demográfico beneficia en especial a los sectores medios y altos, quienes ostentan las menores tasas de fecundidad.

implicaron una tendencia declinante de la cobertura previsional, que hubiese continuado de no haberse implementado la moratoria previsional.

En un análisis de tendencias de mediano y largo plazo, Grushka (2011) estimó que, de mantenerse las reglas actualmente vigentes, el porcentaje de adultos mayores con jubilación o pensión caerá en forma sostenida hasta cerca del 50% en el 2040 (Banco Mundial, 2014), acosta del bono demográfico.

El Gráfico N°3 basado en la composición de jubilaciones, pensiones por fallecimiento y moratorias, en base a cálculos actuariales, muestra una proyección hacia el año 2050, tomando como base la normativa vigente del año 2017. Los resultados son alarmantes. Si para el año 2015 el 90% de las personas mayores de 65 años era beneficiaria de alguna prestación del SIPA (jubilación y/o pensión), la cobertura para el año 2050 se estimaría en un 51%¹⁰.

Gráfico N°3: Ingresos y egresos previsionales del SIPA. 2015-2050 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Grushka, C. (2017) Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050, en base a ANSES, Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Buenos Aires.

¹⁰ De no operar cambios estructurales en el acceso a las prestaciones (requisitos vigentes) y en el financiamiento del sistema de previsión social (aportes y contribuciones).

A su vez, en 2015 el 86% de la población mayor de 65 años era beneficiaria de una jubilación por parte del SIPA, mientras que la proyección para 2050 indica que llegaría sólo a un 40% de cobertura para dicho universo.

Cabe destacar que las proyecciones se realizaron considerando que no se introducirían nuevas altas de moratorias a partir de 2020, lo cual puede observarse en el gráfico hacia el año 2050 cuando la mayoría de las moratorias caducarían por fallecimiento de los beneficiarios. Al momento de culminar el presente documento (julio 2022) avanza en la discusión legislativa el proyecto que busca ampliar las moratorias previsionales de los últimos 15 años. Es menester remarcar que el alto grado de cobertura del sistema previsional es en gran parte por las moratorias¹¹: sin ellas hoy la cobertura rondaría cercana al 60% o menos.

A su vez, en los últimos años se han introducido, amén de las moratorias previsionales, modificaciones que operaron cambios en las condiciones de acceso y permitieron extender los beneficios a quienes no hayan podido participar, o lo hayan hecho de manera parcial, del mercado laboral. De acuerdo con datos oficiales (Honorable Senado de la Nación Argentina, 2022), actualmente solo uno de cada diez mujeres y tres de cada diez hombres estarán llegando a jubilarse este año con los 30 años de aportes exigidos. En este sentido, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) creada en 2016 garantiza un ingreso equivalente al 80% del haber mínimo a aquellas personas mayores de 65 años que no cuenten con ninguna jubilación ni pensión.

Las dificultades macroeconómicas actuales y los requisitos para acceder a una prestación permiten proyectar un importante deterioro en el nivel de cobertura previsional, con un incremento significativo del universo de personas que no podrá tener acceso a un retiro. Las proyecciones en base a cálculos actuariales permiten no sólo ver posibles escenarios a futuro contemplando la continuidad de marcos vigentes sino también el potencial cambio combinando distintas hipótesis.

Los requisitos de acceso y las dificultades mencionadas en el mercado de trabajo formal, permiten prever un importante deterioro en la cobertura previsional en las próximas décadas. No obstante, de abrirse nuevamente un período de moratorias previsionales, el porcentaje de cobertura se mantendría constante o incluso tendería a

¹¹ Desde que se habilitaron las moratorias, en sólo tres años la cobertura pasó del 70% a más del 90%. La última moratoria comenzó en 2019 y se encuentra cercana a su fecha de vencimiento.

aumentar. Lo cierto es que, la continuidad en la aplicación de medidas de emergencia como las moratorias, evitando el problema de fondo, sólo agravan el problema del modelo contributivo e implican mayores esfuerzos para los aportantes.

2.6 Posibles soluciones concretas

2.6.1. Medidas en el mediano y largo plazo:

Los escenarios laborales actuales, donde el empleo informal y el desempleo hacen muy difícil el cumplimiento pleno de los requisitos para acceder a un beneficio del sistema de previsión social, imponen la necesidad de adaptar los caducos sistemas de pensiones de base predominantemente contributiva a nuevos modelos que contemplen mayores niveles de cobertura y mejora en la calidad de las prestaciones.

A modo de esbozo, y contemplando tanto los problemas de coyuntura como problemas estructurales de las últimas décadas, se mencionan posibles soluciones que puedan neutralizar el impacto económico del envejecimiento y ayudar a diseñar un nuevo paradigma de la previsión social:

- **Aumento de la edad jubilatoria:** Considerar su pertinencia en base al aumento de la esperanza de vida. Incluso, dados ciertos avances en la equidad de género, hasta podría considerarse el igualamiento de este requisito entre hombres y mujeres.
- Fomentar a futuro mayores niveles de ahorro privado para depender en menor medida de las jubilaciones.
- Garantizar la equidad en las prestaciones (teniendo en cuenta una tasa de sustitución que resulte sustentable).
- Preservar la sostenibilidad financiera.
- Definir la edad para percibir lo que en un futuro sería la prestación universal (teniendo en cuenta la esperanza de vida de la población).
- Reducir la fragmentación del sistema previsional (en especial en torno a los regímenes especiales).
- Dar lugar al debate sobre pensiones: teniendo en cuenta el progresivo aumento en las tasas de empleo femenino. A su vez, la pensión se concibió bajo un modelo de familia en retirada, donde el varón o jefe de hogar aportaba el único o principal ingreso al hogar.
- Reducir la litigiosidad del sistema.

- Considerar los beneficios a percibir en base a la totalidad de la historia laboral de cada beneficiario.
- Aumentar la cantidad de aportantes y de aportes.
- Lograr que el universo de personas mayores tenga una mayor participación en la riqueza nacional.

2.6.1. Debate social, cambio de paradigma y enfoque de derechos:

La cuestión de fondo para dar con un modelo sustentable y equitativo es un tema cuyo debate aún nos debemos como sociedad, y no únicamente entre quienes nos representan. Debate que tiene que ver con cómo concebimos las jubilaciones, su función social, y la cuestión de la desigualdad.

Instrumentar la protección social de la vejez con sistemas que reproducen, al menos en cierta medida, la desigualdad del mercado de trabajo, puede ser interpelado desde los derechos y el fundamento con el que pensamos la función social de las jubilaciones, y desde criterios de justicia que ponen en cuestión la distribución desigual del mercado.

El horizonte pareciera estar justamente marcado por un enfoque de derechos que contemple los derechos y obligaciones de las personas en su etapa de la vejez, ya no como período último de la vida donde sólo queda la mera subsistencia sino aquel que integra a las personas mayores en sociedad, con una participación más activa tanto en la vida social como en la riqueza nacional.

Consideraciones finales

La protección social no puede descansar exclusivamente sobre la capacidad de los esquemas contributivos asociados al mundo laboral. Resulta necesario (re) pensar los mecanismos de solidaridad, considerando mecanismos alternativos y complementarios de financiamiento de los sistemas previsionales.

El impacto que tuvieron las políticas de inclusión previsional y la mejora de los haberes más bajos, pusieron en foco las limitaciones de un sistema que otorgó pocas respuestas a la hora de proteger a personas que hayan padecido la desocupación o la

informalidad durante su etapa activa, ya sea a causa de sus empleadores, del tipo de trabajo que hayan realizado, o quienes han dedicado la mayor parte de su tiempo a tareas de crianza y cuidados, como es el caso de numerosas mujeres.

Los problemas mencionados a lo largo del presente trabajo reabren posibilidad de pensar una reforma que profundice el carácter solidario del sistema y los objetivos sociales y colectivos en nuestra sociedad. Es deseable concebir las jubilaciones como un derecho universal y de carácter redistributivo.

Ahora bien, el contexto actual dotado de una proporción de niños, niñas y adolescentes cada vez mayor en condiciones de pobreza, las dificultades en el acceso a una educación de calidad, la poca posibilidad de los y las jóvenes de acceder a un empleo formal hace que pensar en el mediano y largo plazo resulte cada vez más difícil.

Si no se logran las condiciones de acceso a la salud, cuidados, empleo y educación de calidad, será difícil evitar una dinámica del envejecimiento en condiciones de pobreza generalizada.

Cabe preguntarse entonces si es aceptable que millones de jubilados cobren el haber mínimo, mientras el Estado invierte un promedio mayor por jubilado. Es un desafío para la seguridad social en argentina pensar en un cambio de paradigma que involucre a los aportes no contributivos como fuente genuina de financiamiento de la seguridad social, teniendo en cuenta la experiencia de las últimas décadas.

El retorno al modelo único de reparto público “no servirá de mucho sin una reforma que inaugure la seguridad social universal y democráticamente concebida por sus interesados directos” (Fiscella, Sistema Nacional de Previsión Social. Contribución al debate por las nuevas reformas., 2004). Tal es así que el fin del modelo de capitalización individual (1994-2008) y el retorno al actual modelo mantuvo inalterados los parámetros estructurales. La discusión actual parece seguir únicamente centrada en cuestiones econométricas y fiscales, dejando de lado la posibilidad de empezar a pensar desde una óptica social un problema que se presenta como puramente económico.

En continuo con Fiscella (2005), habrá que pensar los ingresos y no el salario como factor de acceso para los aportes. Lo que antes era divisorio entre ricos y pobres, ¿acaso puede el futuro volverlo divisorio entre viejos y jóvenes?

Las alternativas enunciadas no son taxativas y podrían considerarse otras variables que permitan mejorar los indicadores evaluados, recordando que, cualquiera sea el caso, tema o variable que se aborde, el objetivo último debiera ser dar cumplimiento a la principal premisa de los sistemas previsionales, es decir, garantizar niveles de ingresos adecuados para las personas en etapa pasiva.

Respecto de la solidaridad intergeneracional, es de tener en cuenta que nuestros hijos deberán imponer más para sostener a los viejos que aportaron menos y prolongan su vida. Y a su vez, aún más sus hijos respecto de ellos (Fiscella, 2005). En conclusión, el panorama (de mantenerse inalterado) parece estar marcado en el horizonte por prestaciones cada vez más magras y un esfuerzo contributivo en aumento para los aportantes.

Para combatir la exclusión, habría que pensar en el derecho de integración que va más allá del derecho social porque procura la utilidad social. El derecho a la integración otorga ciudadanía activa y no considera a los individuos como personas a las que hay que asistir. En otras palabras, se afirma no solamente el derecho a vivir, sino al de vivir en sociedad.

Referencias

- ANSES. (2021). *Informe de Estadísticas de la Seguridad Social: IV Trimestre 2021*. Buenos Aires.
- Banco Mundial. (2014). La protección social argentina en un contexto de transición demográfica. En B. Mundial, *Los años no vienen solos: Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina* (pág. 416). Buenos Aires: Banco Mundial.
- Cabot, D. (30 de marzo de 2018). *Crisis habitacional: uno de cada tres hogares tiene problemas de vivienda*. Obtenido de La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/politica/crisis-habitacional-uno-de-cada-tres-hogares-tiene-problemas-de-vivienda-nid2121533/>
- CEPAL. (13 de Julio de 2022). *Indicadores demográficos interactivos*. Obtenido de Estimaciones y proyecciones de población. Revisión 2019.: <https://www.cepal.org/es/indicadores-demograficos-interactivos>
- CEPAL; OIT. (2011). Consideraciones sobre las tendencias demográficas y su vínculo. En *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: Reformas cobertura y desafíos para el sistema de pensiones* (pág. 180). Buenos Aires: OIT.
- Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.

- Colina, J., & Giordano, O. (2012). *El sistema previsional avanza hacia una nueva crisis*. Buenos Aires: Escuela de Economía, FCSE, UCA.
- Fiscella, S. (2004). Sistema Nacional de Previsión Social. Contribución al debate por las nuevas reformas. *VI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.*, (pág. 9). Buenos Aires.
- Fiscella, S. (2005). *Estado, ciudadanía y política social: Estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grushka, O. (2017). *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050*. Buenos Aires: ANSES.
- Honorable Senado de la Nación Argentina. (14 de junio de 2022). *Senado Argentina*. Obtenido de <https://www.senado.gob.ar/upload/archivo/41985>
- INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: INDEC.
- Minoldo, S. (2018). *Envejecer protegidos ¿Una utopía?* Córdoba: Eduvim.
- Muller, M. S., & Pantelides, E. (1991). Aspectos demográficos del envejecimiento. En M. S. Muller, & E. Pantelides, *Dimensiones de la vejez en la sociedad argentina* (pág. 14). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2021). *Crisis del empleo, pobreza de ingreso y privaciones sociales estructurales. Argentina urbana 2010-2021*. Buenos Aires: UCA.
- Oficina de Presupuesto del Congreso. (2021). *Estado de Situación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)*. Buenos Aires: Oficina de Presupuesto del Congreso.
- Pérez Lalanne, R. (2000). *Investigación Social*. Lomas de Zamora: Universidad Nacional de Lomas de Zamora.