

## **Algunas enseñanzas de la historia de la previsión social nacional de la Argentina**

**Por Hugo Bertín**

(Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP)

El legado que emerge del análisis de la historia previsional de la Argentina se puede sintetizar en las tendencias que se fueron señalando a lo largo del desarrollo histórico del sistema esbozado en [este trabajo](#), y que se recapitulan a continuación.

Entre las cuestiones que atraviesan la evolución de la previsión social en nuestro país merecen citarse las siguientes: permanece abierta la controversia entre tener un sistema previsional único (con iguales obligaciones y derechos para todos los trabajadores) vs. mantener regímenes especiales. Los intentos por suprimir las inequidades generadas por esta coexistencia tuvieron éxitos en algunos casos, pero fracasaron en otros. Persisten, por tanto, resistencias al cambio y derechos previsionales diferenciados entre los trabajadores y los jubilados que no derivan de los riesgos en las respectivas actividades laborales (penosas, riesgosas e insalubres), sino que se consolidaron por la diferencial capacidad de influenciar sobre las regulaciones, con efectos adversos sobre la eficiencia y la equidad.

La descapitalización de la seguridad social ha sido otra de las constantes desde la década de 1940 hasta nuestros días, sea por el tamaño reducido del mercado laboral formal, sea por el uso no previsional de los recursos del sistema, sea por las gestiones deficientes, sea por la licua-

ción de los beneficios previsionales y de los fondos de reservas en contextos de inflaciones moderadas y altas, sea por la evasión previsional. Una de las consecuencias es el déficit previsional crónico y la necesidad de recurrir a la asistencia tributaria permanente.

Las soluciones de compromiso frente a las restricciones fiscales a lo largo de estos años, bajo la forma de "emergencias previsionales", 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.

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 hechos más significativos expuestos en la línea de tiempo presentada en "Bertín (2019, Anexo I)", 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.

En este sentido, la cobertura previsional se extendió a una proporción importante de los adultos mayores a partir del año 2005, así como la movilidad de las jubilaciones y pensiones, y el Programa Nacional de Reparación Histórica, sancionados por el Congreso de la Nación.

La transición desde la seguridad social hacia la protección social signi-

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

ficó una mejora en la equidad. 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. 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.

Sin embargo, 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- contribuye a la estabilidad política, como 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. La protección social contribuye, así, a la estabilidad política (Mounk, 2018). La definición de estas prestaciones de la protección social por el Congreso de la Nación, implementadas con el débito automático de los fondos periódicos en las cuentas de los ciudadanos, significaron, también, dejar atrás décadas de clientelismo, y deberían entenderse como el "piso" de derechos sociales necesarios para poder ejercer los derechos civiles y los derechos políticos (Bobbio, 2009 y Bauman, 2008).

Cabe enfatizar que 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. El número de trabajadores formalizados no

creció en las últimas décadas, y no se observa cómo podría expandirse en los próximos años para disminuir la informalidad en el mercado de trabajo e inyectar recursos genuinos al sistema de protección social.

La Argentina disfrutará del "bono demográfico" hasta fines de la década de 2030, aunque hasta el presente no lo está aprovechando (Fanelli, 2018). ¿Cómo cambiar antes de que este efecto se agote? El desafío es diseñar políticas para explotar esta oportunidad mientras persiste: 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 (Gragnotati, Rofman, Apella y Troiano, 2014). Al mismo tiempo, es imperativo reconocer que este último deberá portar, finalmente, el peso del gasto en protección social.

Hacia adelante, es prudente recordar que las reformas previsionales con una frágil "legitimidad de origen" no lograron consolidar las soluciones propuestas. Fue el caso de la reforma previsional de 1993, cuyo complejo trámite legislativo 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 definitiva, los cambios no lograron arraigar, y fueron cancelados años después, con la "contrarreforma" de 2008.

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.

Surgen, así, distintos interrogantes de corto y de mediano plazo que

## CAPÍTULO IV. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE

deberán ser abordados por la dirigencia política y por la propia sociedad.

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”.

### Referencias

Bauman, Z. (2008): En busca de la política. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Bertin, H. (2019): Hacia una historia de la previsión social en Argentina: 1904-2018. Ediciones Haber, CEFIP-FCE-UNLP.

Bobbio, N. (2009): “I diritti, la pace e la giustizia sociale”. En: Bovero, M. (a cura di): Teoria generale della politica. Einaudi. Torino.

Fanelli, J. M. (2018): “Desperdiciar el bono demográfico es imperdonable”. La Nación, 16 de agosto. Buenos Aires.

Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (editores) (2014): Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Banco Mundial. Washington DC.

Mouk, Y. (2018): El pueblo contra la democracia. Paidós Ibérica, Buenos Aires.

