Universidad Abierta Interamericana

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Los cambios en el sistema previsional argentino y su impacto en la pérdida del poder adquisitivo (1990 - actualidad)

- Nombre: Raul Mollo Apaza
- Carrera: Contador Publico
- Legajo: B00030182-C8
- Mail: Raul.Molloapaza@alumnos.uai.edu.ar

- Fecha: 03 de Julio de 2023

AGRADECIMIENTOS

Primeramente, agradecer a los profesores por la buena predisposición y los buenos valores transmitidos en la enseñanza a lo largo de estos años.

En especial agradecer a mis padres y mis hermanos por incentivarme a empezar a estudiar la Carrera de Contador Público, y a mi hija Ambar que fue el motor que me impulsó a seguir continuando con la Carrera a pesar de las dificultades a lo largo del camino.

RESUMEN

En el presente trabajo se propuso abordar el problema del empobrecimiento de sistema previsional argentino, como consecuencia impidiendo a los beneficiarios llevar una vida digna fruto de sus trabajos, en un momento histórico particular, que es el de los distintos tipos de gobiernos y con distintos tipos de políticas referidas al sistema previsional (1990-2023), con el objetivo de establecer de qué formas fue caracterizado y qué tipos de relaciones se establecieron entre esta cuestión y otras variables políticas y económicas identificadas en el período.

Para ello, en la primera parte se mencionaron y analizaron los principales tipos de sistemas previsionales históricos en Argentina, a fin de establecer similitudes y diferencias entre cada suceso. En la segunda parte se determinaron las causas y efectos de los sucesos deprecatorios ocurridos desde la década de 1990 - actualidad y se analizó su gestión de cada gobierno con respecto a la caída de los salarios. Por último, en la tercera parte se expusieron los resultados de la relación entre el haber previsional y el gasto de los hogares de jubilados.

PALABRAS CLAVES

Sistema previsional, jubilación, inflación, salario, política económica

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 4
JUSTIFICACIÓN 5
PLANTEO DEL PROBLEMA 31
1. Preguntas de investigación 6
2. El objetivo general 6
3. Los Objetivos específicos 6
4. La Hipótesis 7
MARCO TEÓRICO 9
Sistema Previsional y Políticas previsionales 8
Políticas previsionales en Argentina 9
Sistema Previsional de Pensiones y Jubilaciones en Argentina 9
Perspectivas teóricas y metodológicas 12
ABORDAJE METODOLÓGICO 15
Técnica metodológica 15
Población y muestra 15
Técnicas y Herramientas de recolección de datos 16
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL MATERIAL RELEVADO 18
Descripción de la evolución histórica del sistema previsional argentino 18
Identificación de enfoques teóricos y metodológicos que existen en la literatura asociados al estudio de los sistemas previsionales 20
Análisis de la distribución de los recursos del sistema de pensiones y los mecanismos de financiación 24
Análisis de la relación entre el haber previsional y el gasto de los hogares 26
CONCLUSIONES 29
BIBLIOGRAFÍA 31

INTRODUCCIÓN

El sistema previsional argentino ha experimentado cambios significativos en las últimas tres décadas, sin embargo, ha fracasado en lograr una distribución equitativa de ingresos para los jubilados. Esta situación ha generado la necesidad de revisar tanto el diseño como el funcionamiento del sistema de pensiones en Argentina. A lo largo de este periodo, el sistema ha mostrado diversidad y ha estado sujeto a las políticas previsionales de cada gobierno, lo que ha dado lugar a asimetrías en su administración a nivel provincial. La evolución del sistema previsional en Argentina ha estado marcada por factores como el inadecuado desarrollo del diseño del sistema, mala administración financiera y una adversa situación económica. Se han implementado reformas basadas en los principios de la OIT, como la universalidad, solidaridad social, suficiencia y previsibilidad de las prestaciones. El estudio del sistema previsional aborda la organización de cobertura, prestaciones, financiamiento y administración, así como diferentes modelos de sistemas previsionales. La relación entre el haber previsional y el gasto de los hogares de jubilados ha sido objeto de recortes en los últimos años, generando dificultades para cubrir los gastos de los jubilados, especialmente en un contexto de inflación creciente. La investigación encontró limitaciones en la accesibilidad y precisión de la información, y concluyó que el sistema no ha respondido adecuadamente a las dificultades de cobertura y sustentabilidad financiera. Se realizan investigaciones comparativas con otros países latinoamericanos y se estudian estrategias alternativas para abordar los desafíos actuales y los efectos de los regímenes excepcionales en el sistema previsional.

Se ha utilizado una metodología descriptivo-analítica con enfoque cualitativo y la técnica de revisión bibliográfica para recopilar y analizar los datos. A través de una revisión bibliográfica y el análisis de datos, se busca identificar las limitaciones del sistema actual y proponer posibles estrategias alternativas para abordar los desafíos de cobertura y sustentabilidad financiera, tomando en consideración la experiencia de otros países latinoamericanos.

JUSTIFICACIÓN

Según la modalidad elegida es:

Discusión teórica con enfoque histórico.

Se eligió esta modalidad porque el problema tiene una relevancia general en la sociedad porque recae en toda la población, tiene un enfoque histórico donde en principio se analizará la evolución del sistema previsional con sus respectivos cambios y también el funcionamiento de la distribución en otros países.

Según la intervención es:

Observacional y documental.

Es observacional porque se estudiará la evolución y su incidencia a través del tiempo precisamente de los últimos 30 años si bien se va a sugerir algunos cambios pero sin acceso, también documental porque requiere lectura de las leyes aplicadas antes y de la actualidad, como también los sistemas de otros países.

Según sus características es:

Es esencialmente cuantitativo

La perspectiva cuantitativa hace hincapié en la explicación sobre todo causal de la realidad social, por lo tanto este trabajo explica las causas que llevaron al sistema previsional argentino a ser como una de las peores prestadoras a nivel mundial.

Según la línea elegida:

- Análisis regulatorio y políticas públicas
- Reforma Tributaria
- Tendencias de cambio estructural. Escenarios prospectivos para la economía y los negocios

Para proponer un cambio de mejora para la situación actual lo primero es proponer una reforma de ley, lo cual conlleva todos los pasos que necesita una ley para regir como tal donde tiene que pasar por los 3 poderes de gobierno tanto diputados, senadores y ejecutivo.

Según Rodríguez, la prospectiva consiste en "tentativas sistemáticas para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad, con el propósito de identificar las tecnologías emergentes que probablemente produzcan los mayores beneficios económicos y sociales" Rodríguez (2001)

Dicho este artículo del organismo OCDE la prospectiva ayuda a mejorar la competitividad de países y empresas. Permite analizar los escenarios futuros como también anticipar la incertidumbre para adaptarnos, influir o incluso, como este caso, crear un futuro más favorable para el sector de jubilados que han sido olvidados a lo largo de la historia pero no así a la hora de contribuir con sus obligaciones.

PLANTEO DEL PROBLEMA

Uno de los principales enfoques de La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es la coherencia en la redistribución de los haberes. Desafortunadamente, la coherencia en la asignación de fondos para los beneficiarios de la caja jubilatoria requiere un conocimiento previo de las asignaciones anteriores y las prácticas establecidas. El actual método de desembolso sin indexar la inflación no permite un análisis adecuado, continuar con esta forma de distribución cada vez empeora el poder adquisitivo de los jubilados y hace que las decisiones se tornen excesivamente políticas. El desarrollo de una reforma en sistema previsional y actualizado con el índice inflacionario podría ayudar a implementar mejoras en el sector y, al mismo tiempo, ayudar al organismo a monitorear sus egresos y evaluar mejor sus fondos.

Perspectiva

Descriptiva

Este trabajo requiere de esta perspectiva porque busca analizar las causas y motivos de por qué este sector más vulnerable sufre y siempre ha salido desfavorecido por los distintos tipos de políticas de gobierno a lo largo de las últimas 3 décadas. Y también describir las causas de por qué no se soluciona sus reclamos ya que de otros sectores si logran negociar para una mejor retribución como por ejemplo los distintos gremios que logran negociación con un paro o protesta social, mientras este sector más vulnerable no puede acceder a ello.

Contexto

Se analiza la incidencia de los distintos tipos de sistemas previsionales implementados en la República Argentina desde el año 1990 hasta la actualidad con un foco mayor en Buenos Aires puesto que la gran masa de la sociedad está ubicada en este sector.

1. Preguntas de investigación

¿En qué consisten los distintos cambios ocurridos en el sistema previsional argentino en los últimos 30 años en materia de cobertura, distribución y sustitución de los ingresos de los jubilados? ¿Y por qué han fracasado los sistemas propuestos?

2. El objetivo general

1. Analizar comparativamente las políticas de pensiones argentina y las estrategias distributivas implementadas desde los años 1990 hasta la actualidad.

3. Los Objetivos específicos

2. Describir la evolución histórica del sistema previsional argentino
3. Identificar los enfoques teóricos y metodológicos que existen en la literatura asociados al estudio de los sistemas previsionales

4. Analizar la distribución de los recursos del sistema de pensiones y los mecanismos de financiación así como de la fórmula de cálculo de las prestaciones.
5. Analizar la relación entre el haber previsional y el gasto de los hogares de jubilados.

4. La Hipótesis

En los últimos 30 años de la historia argentina, la relación entre el monto de las prestaciones y el salario de un trabajador en actividad no son suficientes para permitir un nivel de consumo adecuado de los beneficiarios.

MARCO TEÓRICO

A lo largo de la historia, el proceso de construcción y desarrollo de los sistemas de seguridad social en el mundo ha dado lugar a batallas políticas sobre la distribución de derechos y beneficios. En su expansión, los sistemas de seguridad social fueron redefiniendo los roles del mercado, el Estado y las familias en la protección social y cobertura de riesgos en la sociedad. La expansión de la seguridad social fue particularmente importante para aquellos en alto riesgo y que carecen de los recursos para la protección económica por otros medios, pero sus impactos no siempre han sido progresivos.

El sistema de pensiones en Argentina es uno de los más antiguos del mundo, desde los primeros esquemas fueron creados a principios del siglo XX. Desde estos primeros esquemas, que se organizaron como fondos de pensiones de capitalización independiente, ha habido muchos cambios en su diseño y regulación. Sin embargo, durante todos estos años siempre se ha mantenido un principio: otorgar beneficios a quienes hicieron aportes antes de jubilarse. La cantidad y duración de estas cotizaciones variaba mucho, pero el principio de exigirlas para tener derecho a una prestación sobrevivió durante casi un siglo. La razón detrás de esto era que la mayoría de los trabajadores formaban parte de la mano de obra formal.

Así, exigir cotizaciones sería una forma sencilla de identificar a los trabajadores y, al mismo tiempo, asegurarse de que el sistema fuera financiado por quienes se beneficiarían de él. La dinámica del mercado laboral en los últimos 25 años ha mostrado que la proporción de trabajadores formales en la fuerza laboral es bajo, y el aumento del desempleo lo ha empujado más alto. También, los cambios en el sistema han reducido la proporción de gastos financiados por contribuciones. Como resultado, el sistema en Argentina está dejando proporciones crecientes de trabajadores sin cobertura, desproporción entre los aportes realizados y contraprestaciones. Estas tendencias, que han sido evidentes varios años y se han agudizado por la grave crisis que ha afectado a la economía argentina desde 2001, hacen imprescindible una revisión del diseño y funcionamiento del sistema de pensiones.

Sistema Previsional y Políticas previsionales

El Sistema Previsional refiere a un régimen de reparto que es asistido por el Estado, cuyo pilar es el principio de solidaridad. Este principio implica el reconocimiento de la desigualdad social y la necesaria protección y seguridad de las personas ante circunstancias adversas como ser la invalidez, la pobreza, la vejez entre otros factores que imposibilitan la percepción de resguardo económico.

El principio de solidaridad en Seguridad Social refiere a la obligación social de asistencia al más vulnerable por parte de quienes no están en esa misma condición de desvalimiento. Entendido de esta forma, el sistema previsional reconoce la inequidad social y exhorta al más fuerte a colaborar para la equidad. Esta contribución favorece a la instauración y mantenimiento de las libertades individuales de las personas que viven en sociedad (Garriga, 2008).

De esta manera, los trabajadores activos aportan a aquellos que se encuentran en pasividad, y esta colaboración en conjunto con otros fondos estatales, conforman la repartición asistida que se produce de manera intergeneracional. En cuanto al esquema del sistema previsional, este es diverso y se reconocen esquemas contributivos y no contributivos (Cetrángolo y Grushka, 2020). Vale consignar al respecto que las modalidades previsionales responden a varios factores que son contextuales e históricos, por lo que un sistema de previsión particular, depende de las políticas previsionales ligadas a cada gobierno, aunque su administración puede ser generada por otro organismo diferente al Estado.

Acorde a Correa (2018), un sistema previsional ha de ser planificado de manera adecuada bajo la guía de tres parámetros claves: la lógica del funcionamiento del sistema, la administración y los mecanismos por los cuales se financia el sistema. Sin embargo, el óptimo funcionamiento de cada sistema se refleja en el estudio de su desempeño y en la posibilidad de que el sistema previsional vigente sea o no sustentable.

Entonces, las políticas previsionales han de considerar si las medidas a adoptar, sean reformas o nuevos sistemas, conducen a efectos no deseados a manera de pronóstico antes de su implementación. Como lo explican Vezza y Rofman (2022):

> Más allá de los objetivos explícitos de redistribución, es habitual observar que los sistemas previsionales producen efectos no necesariamente planeados por quienes los diseñaron. Medir estos efectos posibilita evaluar la efectividad de las políticas ya que los mismos pueden reducir o incluso revertir los impactos buscados inicialmente (s.p.).

Políticas previsionales en Argentina

Las políticas previsionales en el país, han reflejado la preferencia por el diseño de un sistema distributivo progresivo. Entre las políticas implementadas se han dispuesto fórmulas progresivas de cálculo de beneficios, beneficios semi contributivos a sectores amplios y la equidad en la condición de las mujeres como parte del respeto a principios de la seguridad social pretendida. Pero, como lo explican Vezza y Rofman (2022) estas políticas si bien emergen como soluciones a la fragilidad del sistema previsional, se denotan obstáculos relacionados a que el diseño del mismo no es efectivo de manera práctica. El financiamiento de beneficios con recursos de rentas generales es uno de los conflictos mencionados, al igual que la fragmentación del sistema en diversos regímenes, es decir la administración de prestaciones no homogénea en todo el país por la existencia de las cajas provinciales que aun mantienen en ciertas provincias la administración de los beneficios (Vezza y Rofman, 2022).

Sistema Previsional de Pensiones y Jubilaciones en Argentina

Cabe comprender inicialmente, que la pensión remite a una percepción de dinero destinada desde el Estado hacia una persona por razones de viudez o invalidez, a manera de resguardo económico para su bienestar o calidad de vida. Las pensiones se determinan según

disposiciones normativas de cada Estado, y por ello existe un ajuste de monto que la persona puede percibir de manera mensual.

La jubilación por su parte, se entiende como la prestación económica de una persona determinada por el Estado según la actividad laboral que ha desarrollado previamente, a manera de ahorro, y que es otorgada en el presente de manera pasiva. La jubilación en sí misma responde a un acto de cese laboral, el cual se ocasiona al alcanzar un máximo de edad laboral y años de servicios con aportes estipulados por ley. Su naturaleza jurídica es justamente ser un sustituto del salario por trabajo (Argenfor, 2017).

Acorde a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020) los sistemas de pensiones responden a principios de la seguridad social y se distinguen entre pensiones sociales básicas y ahorro voluntario según las categorías de personas.

Dado que el Sistema Previsional de Pensiones y Jubilaciones debe cubrir los ingresos de las personas para una buena calidad de vida, en Argentina la problemática del sistema previsional refiere a la dificultad de distribuir adecuadamente estos ingresos teniendo en cuenta la solidaridad pero también las condiciones o factores que lo afectan como ser la tasa de desempleo, el trabajo en negro, el déficit financiero pero también el incremento en la expectativa de vida de los individuos que perciben estas prestaciones (Méndez, 2019).

En vistas de dar respuesta a numerosas dificultades que también se hacen eco en otros países en cuanto a la previsión, el actual Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) ha recorrido un largo camino.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) fue creado jurídicamente mediante la sanción de la Ley Nacional N° 24.241 en el año 1993. En la norma se creó el sistema cuyo alcance fue nacional y que se dispuso para las contingencias de los individuos llegada la vejez, la invalidez o la muerte y estuvo conformado, como lo manifiesta el artículo 1° por dos regímenes, uno de carácter previsional público que el Estado otorga mediante un sistema de reparto y otro, basado en la capitalización individual. Establecida esta disposición se desarrollaron conceptualizaciones sobre el alcance del sistema y los criterios a considerar para que los individuos gocen de las prestaciones.

A 4 años de esta reforma, Rofman (1998) explicitaba que el SIJP tiene alcance nacional y carácter universal incluyendo a beneficiarios de todos los sectores laborales (públicos, privados, autónomos entre otros). Este esquema se ha diseñado en base al modelo Multipilar, que se desarrollará en próximas líneas, y que remite a la existencia de al menos dos pilares centrales (Rofman, 1998). En este sentido, se considera que el SIJP fue pensado como una síntesis del modelo promovido por la OIT (2020), sólo asentándose en el pilar de las contribuciones patronales por un lado, y en los aportes personales por otro.

Este último pilar se constituía por el régimen de reparto y el de capitalización en dicho momento (Rofman, 1998). A ello se añade una característica del SIJP en cuestión, la cual refiere a la

protección social y beneficio a todas aquellas personas que hayan aplicado al sistema previsional previo.

A partir de la creación, se comprende al SIJP como un conjunto de esquemas por lo que posee un carácter mixto. En cuanto a la administración del Estado, en algunas provincias del país, ciertas prestaciones no han sido transferidas como beneficio a repartir como obligación de la nación y por ello, este sistema presenta asimetrías en tanto los sistemas provinciales no se ajustan o no responden al mismo carácter propuesto por la ley nacional.

Cabe aclarar que cada sistema previsional es administrado y financiado por cada provincia, pero dentro del territorio argentino son 13 provincias las que mantienen regímenes propios para las prestaciones de beneficiarios de la administración pública (Capello, Caullo y Alvarado, 2019).

Es así como la situación actual argentina refleja un desequilibrio en el sistema previsional de jubilaciones y pensiones dado que no todas las cajas provinciales transfirieron las prestaciones a la Nación ocasionando un déficit prestacional en dichas provincias. Para generar la repartición a los beneficiarios, la mayoría del país cuenta con una administración cubierta por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a través del ANSES. El ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), es un organismo descentralizado cuya finalidad es la administración de las prestaciones y servicios del país.

Se reconocen dos tipos de sistemas administrados, a saber, el sistema de pensión contributiva y el de pensión no contributiva. El primero es el denominado sistema de jubilación, y se determina que es contributivo porque se basa en el ahorro o contribución que el futuro beneficiario realiza mientras se encuentra en actividad laboral, y que luego percibe al llegar a edad jubilatoria. El segundo sistema no contributivo es el reparto de ingresos que se realiza a toda aquella persona que no ha generado contribución mediante actividad laboral y que por esa circunstancia u otro factor se encuentra en situación de vulnerabilidad económica.

Dentro de las pensiones no contributivas se encuentran 4 tipos: pensiones a personas incapacitadas total o de forma permanente, madres de siete o más hijos, Pensión Universal al Adulto Mayor que previamente se denominó pensión a la vejez y las pensiones graciables (Casa Rosada Presidencia, 2023).

No obstante, según Rofman (2021):

> En el país existen al menos cinco categorías de regímenes previsionales que se diferencian del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el régimen general. La primera categoría, “regímenes diferenciales”, se asocia a situaciones particularmente dificultosas o físicamente demandantes de ciertos trabajos que resultarían en un “envejecimiento prematuro”. La segunda categoría, llamada “regímenes especiales”, contempla el acceso diferencial a beneficios previsionales por la existencia de méritos que lo justifican. La tercera incluye a los esquemas que cubren a personas que se desempeñaron en las fuerzas armadas y de seguridad, son administrados por instituciones independientes y combinan argumentos de mérito y de especificidad en su justificación. Los sistemas

> provinciales, incluyendo a los que cubren el empleo público y las cajas profesionales independientes son una cuarta categoría, fundamentada en cuestiones de inercia legal. Finalmente, una última categoría es la relativa a las pensiones no contributivas, otorgadas en respuesta a situaciones de extrema necesidad, mérito o situaciones particulares como expresidentes, medallistas olímpicos, ganadores del Premio Nobel, excombatientes de Malvinas, y víctimas del terrorismo de Estado durante la última dictadura militar, entre otros (p. 2).

Ahora bien, si resulta de relevancia determinar la sustentabilidad del sistema de pensiones y jubilaciones cabe indicar que los regímenes de excepción son un elemento a analizar. Por ello, vale destacar que estos regímenes previsionales, se sustentan en la noción de que la población envejece con mayor rapidez, debido a condiciones de trabajo físico y por lo tanto existe una inmediatez en la necesidad de equiparar los ingresos cuando a estas personas se les disponga un retiro anticipado (Rofman, 2021).

Según Rofman (2021) los regímenes de excepción también se fundamentan en la idea del mérito de las personas o de sus derechos de compensación por acciones del Estado, por ejemplo; además puede pensarse que la especificidad en las tareas realizadas valida estos regímenes igualmente. A ello, agrega que la inercia normativa es una última razón de la existencia de sistemas provinciales ya que, los sistemas previsionales son un efecto de la protección de derechos constitucionales y ello ha de respetarse más allá del diseño de los esquemas generales, de manera tal que sistemas independientes sean permitidos en Argentina.

Perspectivas teóricas y metodológicas

La evolución del sistema previsional en Argentina, que desembocó en la reforma de 1994, fue producto de diversos factores intervinientes entre los que se mencionan a “a) un inadecuado desarrollo del diseño del sistema; b) una mala administración financiera del mismo; c) una adversa situación económica en general por la que atravesó el país durante muchas décadas” (Lódola, Silva y Sánchez, 2009, p. 118).

Las transformaciones del sistema desde la década del 40’ manifiestan que las prestaciones y beneficios a los individuos se sustentan en teorías y formas de hacer particulares de cada época. Inicialmente la perspectiva sobre la que se basaba el sistema previsional refería a un sistema estatal y de capitalización que se guiaba por una metodología restringida en su alcance ya que los criterios para percibir las prestaciones implicaron cobertura restringida (Lódola, Silva y Sánchez, 2009).

Ante las dificultades por las restricciones de las prestaciones, a mitad de la década del 40´ las cajas provinciales reconocen a mayor cantidad de beneficiarios y es en el transcurso de esta década que el sistema presenta una expansión continua. No obstante, tras 30 años de expansión, durante la década del 60´ y 70´ el sistema bajo una política de transición implementa un sistema de reparto.

Bajo la conceptualización de la estructura de reparto y la aplicación de una metodología basada en las cajas provinciales, desde la década del 80´ se percibe la crisis pronosticada puesto que emerge la insolvencia financiera: ante la suba de beneficiarios de las prestaciones, y la pretensión de que las prestaciones sean reconocidas de los aportes de las personas en actividad laboral, no se logra sostener el cumplimiento de estos beneficios, y en consecuencia se da inicio a una disminución en los beneficios jubilatorios (Lódola, Silva y Sánchez, 2009).

En efecto, desde este momento se reconoce que los obstáculos estructurales por el sistema de reparto mediante cajas, requería de permanente ayuda del Estado y del sector privado.

La comprensión del sistema previsional actual, se retrotrae a esta circunstancia en los 80´ sobre la necesaria intervención estatal y aportes heterogéneos no solo basados en ahorros forzados de quienes se acercaban a la jubilación. De esta manera, se refuerzan y se repiensan los principios de la seguridad social y de la terminología asociada a la solidaridad (Lódola, Silva y Sánchez, 2009).

En este punto se advierte la notoria apropiación de los postulados de la OIT sobre los principios acorde a los cuales se rediseñan o reforman los sistemas previsionales. Se encuentran 8 principios:

- Universalidad: la seguridad social implica la protección garantizada a todos los sujetos y sus derechos sin exclusión.
- Solidaridad social y financiación colectiva: este postulado determinó el traspaso de las prestaciones administradas bajo el régimen de las cajas provinciales a la administración por parte del Estado, en reconocimiento de que “los mecanismos de protección financiados colectivamente generan efectos redistributivos y no transfieren los riesgos financieros y del mercado laboral a los individuos” (OIT, 2020, p.1).
- Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones: los beneficios derivados de las prestaciones han de ser garantizados mediante una ley que disponga tal observancia.
- Responsabilidad general y primordial del Estado: el Estado se encuentra obligado de generar equidad en la comunidad en cuanto a los ingresos y a la protección de los más vulnerables por lo que ha de adecuar acciones en el sistema nacional de protección social. Para ello, ha de considerar la recaudación de dinero y su redistribución (sistema de reparto).
- No discriminación, igualdad de género y respeto a las necesidades especiales: este principio se encuentra en concordancia con el primer principio sobre universalidad y resulta de un postulado

para observar el cumplimiento de los criterios de aplicación de los beneficiarios por parte de los organismos administradores.

- Sostenibilidad financiera, fiscal y económica: si bien se expone como un principio, resulta ser una de las problemáticas más evidentes del sistema argentino en la actualidad puesto que la sustentabilidad del sistema previsional recae en la capacidad de afrontar económicamente los costos de la seguridad social. Una de las metodologías disponibles para indicar la sostenibilidad refiere a estudios actuariales para la realización de ajustes o reformas.
- Gestión y administración transparente: este principio se vincula al respeto de los criterios de aplicación de los sistemas y prestaciones, pero también a las acciones honestas de quienes administran los beneficios en observancia a las normas establecidas vigentes sobre seguridad social y sistema previsional.
- Participación social y consultoría: el carácter consultivo y la participación social implican el diálogo posible ante dificultades institucionales por la administración de las prestaciones. La validación y observancia de lo normativa en este sentido, también se logra mediante veedores de las acciones de los organismos responsables de la administración previsional.

En cuanto a modelos posibles de sistema previsional de pensiones vale destacar el Modelo Multipilar de la OIT (2020) que se basa en 4 pisos de protección social. El primer piso o pilar 0 se trata de la protección social para adultos mayores, para los cuales se encuentra el régimen de pensiones no contributivas, luego se encuentra el pilar I o piso de seguro social, el cual proporciona beneficios a las personas luego de su jubilación, posteriormente se encuentra el pilar II o piso complementario, el cual se basa en beneficios contributivos voluntarios o no, y que por lo general se financia de forma privada, y por último, el pilar III o piso de ahorro personal voluntario conformado por grupos de planes privados de pensiones orientados a quienes pueden realizar un ahorro adicional.

Abordaje metodológico

Enfoque metodológico

El abordaje metodológico del presente trabajo posee un enfoque cualitativo, el cual refiere a la investigación que posee una meta descriptiva y de comprensión de un fenómeno acorde a las relaciones y significados de su aparición o emergencia en un contexto específico (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014). De esta manera, el fenómeno a comprender remite a los cambios en el sistema previsional argentino y su impacto en la pérdida del poder adquisitivo (1990 - actualidad), por lo que se consideran las percepciones de diversos actores sobre el sistema previsional mencionado.

Diseño metodológico

En este sentido, el diseño metodológico es descriptivo-analítico, basado en la narración de hechos específicos por parte de participantes directos cuya finalidad es caracterizar lo acontecido y también indagar en los fundamentos y factores que incidieron en el hecho en cuestión estableciendo comparaciones y relaciones (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014).

Técnica metodológica

La técnica aplicada es la revisión bibliográfica la cual se conceptualiza como la indagación sistemática de materiales de consulta que son útiles a los fines de la investigación porque proporcionan datos e información sobre el tema seleccionado (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014).

Los datos obtenidos de la revisión se encuentran en diversas fuentes, las cuales se distinguen en fuentes primarias y fuentes secundarias. Las fuentes primarias refieren a información que se obtiene de primera mano mediante el accionar del investigador mientras que las fuentes secundarias son aquellas que derivan de datos resumidos, compilados o bien, información ya procesada (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014).

De esta manera las fuentes primarias consultadas fueron las normativas o leyes de carácter nacional, sobre el sistema previsional. Por su parte las fuentes secundarias fueron los artículos académicos complementarios sobre sistema previsional argentino y sus cambios desde 1990.

Para llevar a cabo la revisión bibliográfica se implementó la búsqueda en buscadores académicos como Google Scholar, Redalyc, Pubmed, SciELO, entre otras, mediante palabras claves y filtros acordes a los criterios de selección, como se describirá en próximas líneas.

Población y muestra

La población está conformada por artículos y documentos sobre Sistema Previsional Argentino. Por su parte la muestra se compone de 15 artículos, trabajos académicos y documentos sobre Sistema Previsional argentino desde el año 1990 a la actualidad que se ajusten a criterios de inclusión establecidos.

Criterio de inclusión y exclusión

Inclusión:

- Artículos sobre la temática de antigüedad igual o menor a 5 años previos al presente trabajo.

- Artículos o documentos sobre el tema en idioma castellano.

- Artículos o documentos de información completa desarrollada.

- Artículos sobre sistema previsional argentino y conceptos relacionados a dicho tema.

Exclusión:

- Artículos que refieran al tema sin ajustarse al tiempo delimitado de búsqueda.

- Artículos de contenido parcial.

- Artículos o documentos referidos al tema sin ajustarse al contexto nacional.

Técnicas y Herramientas de recolección de datos

La técnica de recolección de datos es la revisión bibliográfica como se indicó previamente, la cual implica la recopilación de datos e información de utilidad, mediante el uso de la herramienta de un cuadro de sistematización. Este cuadro se compone de diferentes aspectos o categorías que concuerdan con los objetivos planteados en la investigación, y que funciona para precisar el dato a analizar posteriormente, y la búsqueda de congruencias o divergencias entre los diferentes artículos pesquisados.

Además del cuadro de sistematización donde se registra lo indagado, otra herramienta inicial para recoger la información es la búsqueda de información en buscadores especializados para ello. Se mencionó brevemente que los buscadores utilizados fueron Google Scholar, PubMed, SciELO, Redalyc entre otros. El mecanismo de uso de los buscadores se basa en la colocación de palabras claves.

Para esta investigación, las palabras claves colocadas en los buscadores fueron sistema+previsional+argentino, sistema+previsional+Argentina, cambios+ sistema+previsional y jubilación+pensión+Argentina. Los filtros utilizados refirieron a la fecha de publicación de los artículos, trabajos académicos o documentos y a la limitación al idioma castellano, además de tratarse de escritos completos.

Técnica de análisis de datos

El análisis de datos se realizó mediante la precisión de congruencias y divergencias en los artículos recopilados, es decir, mediante un intra análisis de los datos obtenidos. Además, se consignaron categorías de análisis asociadas a los objetivos planteados de manera tal que el

análisis respondió a lo proyectado. Los datos obtenidos fueron interpretados tanto en su significancia como en las evidencias numéricas que se han plasmado en gráficos para entablar comparaciones.

La información obtenida se dispuso en un cuadro de registro y lo analizado se pudo reflejar en gráficos armados previamente y recuperados de las fuentes recopiladas.

Análisis e interpretación del material relevado

Para desarrollar el análisis del material, cabe establecer que los artículos encontrados en su mayoría respondieron a criterios de selección indicados, aunque en algunos de ellos, ciertos aspectos de análisis no se mencionaron íntegramente e influyen lo que se analiza a continuación.

Descripción de la evolución histórica del sistema previsional argentino

A manera de contextualización de la caracterización de la historia del sistema previsional nacional, vale precisar que se pesquisaron 15 artículos relativos al sistema en cuestión, y que, de estos informes, 9 de ellos se ajustaron a los tiempos determinados de publicación. Por esta razón y, en consideración de la escasez de datos sobre el tema se tomaron en cuenta informes, artículos de fechas anteriores, pero de relevancia evidente para el presente trabajo.

Del total de artículos, la evolución histórica del sistema previsional argentino ha sido revisada cronológicamente y se puede establecer que los estudios sobre el sistema se inician en varios artículos desde el año 1904, como los de Martínez Illanes et al (2019) y Bour (2020). En estos trabajos, se expone que la historia del sistema previsional, inicia a fines del siglo XIX, precisamente durante 1877 con la presidencia del Dr. Avellaneda.

El sistema de la época se basaba en el Sistema de Jubilación para Magistrados Judiciales dispuesto por la Ley 870 (Martínez Illanes et al., 2019). Posteriormente a esta normativa surge en 1880 la Ley 1909 propuesta por el General Roca durante sus dos presidencias: de 1880 a 1886 y de 1898 a 1904.

La Ley 1909 fue sancionada en 1886 creando el Sistema de Jubilación para Maestros, a la cual se le agregó luego la Ley 4349 que regulaba la Caja de Jubilación de Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles (1904). Este cambio inicial del sistema implicó que el financiamiento de los haberes posea como origen la capitalización pública colectiva, es decir que el sistema funcionaba gracias a los aportes de afiliados administrados por el Estado (Martínez Illanes et al., 2019; Bour, 2020).

En 1915, se creó la Caja de Jubilación de Ferroviarios mediante la Ley 9653 promovida por Victorino de La Plaza. En esta norma la pérdida del beneficio jubilatorio dependía del despido del trabajador por razones de huelga y en tanto, dicha ley era inconstitucional. No obstante, dicha orden fue aplicada hasta su siguiente cambio en 1921 con el mandato del Dr. Hipólito Irigoyen.

En 1921 se crea la Caja de Jubilaciones para Trabajadores de Empresas de Servicios Públicos y en 1922 la Caja de Jubilaciones para Empleados de Bancos y Compañía de Seguros (Bour, 2020; Apella, 2022).

Según varios autores, un momento de importancia en la historia del sistema previsional remite al mandato del Dr. Marcelo T. de Alvear, ya que se sancionaron 3 leyes dentro de la regulación del sistema: la Ley 11289/23, la Ley 11371/24 y la Ley 11278/25. La primera de ellas significó un avance hacia la jubilación universal y obligatoria (Martínez Illanes et al., 2019; Apella, 2022). La misma regulaba que la jubilación sería gestionada mediante el descuento del 5% de salario de trabajadores de Unión Industrial y del Movimiento Obrero. La segunda presentó disposiciones sobre el trabajo de personas menores de edad y la tercera reguló el pago de salarios de los trabajadores.

Hasta este momento las características del sistema respondían a la heterogeneidad y al fraccionamiento. No obstante, es en 1943 el momento de expansión del sistema previsional acorde a las intenciones del futuro presidente Juan D. Perón. Al ser elegido en 1946, crea la Caja de Jubilación de Trabajadores Rurales e Independientes, Profesionales y Empresarios (1954) y sanciona la Ley 14370/54 la cual amplía la previsión social para más trabajadores.

Posteriormente se sucede el gobierno de facto del general Aramburu el cual implementa el sistema previsional para servicio doméstico y se dicta el Decreto Ley 11.911/56 la cual regula el aporte obligatorio del 5% de los afiliados y la contribución del 7% por parte de los empleadores. Este sistema se vió afectado financieramente debido al aumento de jubilados y pensionados y a la pérdida de poder adquisitivo debido a la inflación (Apella, 2020).

Como lo destacan Martínez Illanes et al. (2019) la transformación estructural del sistema fue generada por la reforma del sistema de la mano del General Juan Carlos Onganía mediante las Leyes 18.037 y 18.038. Se mencionan algunos cambios logrados:

> -Las diversas cajas de jubilaciones se unificaron en tres: Caja de Jubilación de Trabajadores Autónomos, del Estado y de la Industria, todas controladas por el Estado.
>
> -Se estandarizaron los requisitos para acceder a los beneficios y los mecanismos de financiamiento para la mayoría de los sectores ocupacionales, como así también la alícuota a pagar por aporte y contribuciones.
>
> -Se elevó la edad para acceder al beneficio de la jubilación.
>
> -Se elevó el número de años de aporte.
>
> -Se fijó que los haberes jubilatorios estarían asociados con la historia individual laboral de cada trabajador (Martínez Illanes et al., 20119, s.p.).

La distribución del sistema resultó negativa debido a la modificación de la movilidad del haber jubilatorio lo cual había significado un positivo impacto del sistema planteado por el gobierno peronista. En consecuencia, los sectores de mayores ingresos se vieron impactados positivamente mientras que los sectores populares notaron un retroceso en sus beneficios debido a la centralización administrativa.

Luego de la represión a la clase trabajadora durante la época de la dictadura militar (1976-1983) el sistema previsional sufrió una nueva reforma mediante la cual el financiamiento de sus haberes se sostenía en los recursos de clases sociales medias y bajas eliminando así, contribuciones patronales e incorporando el Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto vigente en la actualidad. Con la presidencia de Alfonsín en 1986 se decreta la Emergencia Previsional y se impulsó un nuevo mecanismo para calcular los haberes previsionales pero la aplicación de la misma con una meta de homogeneidad de beneficios no significó la recuperación del sistema.

Estos sistemas aplicados poseían como regla o principio la solidaridad inter generacional, pero esta idea constitutiva del sistema fue abandonada en la presidencia de Menem durante la década del 90´. El presidente implementó un sistema mixto dispuesto por Ley 24.241/94. El sistema mixto implicaba la combinación de un sistema de reparto público administrado de forma estatal, y una capitalización individual administrada por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y Compañías de Seguro de Retiro (CSR).

Durante el primer mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner acontece la unificación del sistema de jubilaciones y pensiones bajo la denominación Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el cual se mantiene hasta la fecha. Dicha unificación se dispone en la Ley 26.425/08. Bajo este régimen, se amplía la cantidad de beneficiarios y el tipo de beneficio recuperando el principio de solidaridad.

Luego del segundo mandato de Fernández de Kirchner, en la presidencia de Mauricio Macri en 2016 se sanciona la Ley 27.260 con el objetivo de realizar un ajuste de haberes y una cancelación de deudas previsionales sostenidas con ciertos beneficiarios. El núcleo de la reforma del macrismo refería al cambio de la fórmula con la que se actualizaban los beneficiarios del sistema previsional. De esta manera, bajo el cambio criticado por el pueblo a través de cacerolazos y manifestaciones, la movilidad se basó en un 70% en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

Actualmente el sistema previsional funciona mediante un régimen de reparto en el cual las jubilaciones son financiadas por los aportes de los trabajadores en actividad y por la actividad empresarial además de fondos que provienen de impuestos y del Tesoro Nacional.

De lo antedicho se considera entonces que las decisiones políticas y económicas influyen en las características del sistema previsional lo cual a su vez afecta la condición de sectores menos afortunados del país principalmente aquellos en condición pasiva en cuanto a la vida laboral. Lo que se destaca del sistema es que resulta de una flexibilidad y adaptabilidad acorde al gobierno imperante, pero ello repercute en retrocesos en sectores populares cuando no se

aplica el principio de solidaridad, sino que se administra los haberes previsionales mediante el régimen de capitalización.

Identificación de enfoques teóricos y metodológicos que existen en la literatura asociados al estudio de los sistemas previsionales

Acorde a Apella (2022) la problemática sobre el sistema previsional reside en tres aristas: la cobertura previsional lo cual implica la cantidad de personas beneficiarias, la adecuación de beneficios y la sustentabilidad fiscal y económica del sistema. Para dar respuesta a estas dimensiones, queda claro que no es factible la optimización de ellas en simultáneo y que cada política pretenderá equilibrar y acordar las tensiones entre estos aspectos, guiados por diversos enfoques y metodologías previsionales.

Dentro de los enfoques que se consideran relevantes en torno al tema del sistema previsional, se encuentran aquellos orientados al cuestionamiento del trabajo desde una perspectiva laboral, el enfoque social enfocado en las condiciones del sujeto laboralmente pasivo y también el enfoque de la adquisición de derechos de dichos sujetos.

Desde el estudio de Bertranou, Solorio y van Ginneken (2002) el estudio sobre el sistema previsional responde a la organización comprendida por los elementos cobertura, prestaciones, financiamiento y administración. La forma de comprender la problemática del sistema previsional desde esta mirada supone que los obstáculos pueden superarse mediante una reorganización de estos elementos, poniendo el acento en la cobertura como la base del problema. De aquí se comprende que la cantidad de beneficiarios repercute en efecto en la sustentabilidad del sistema, pero no significa que la cobertura y su amplitud cumpla el rol de principal factor de desequilibrio, más aún si se considera que los aportes a sujetos pasivos pretenden garantizar el goce de derechos.

En efecto, el enfoque social se contrapone a esta lectura del sistema previsional de carácter tradicional, pues como lo expone Di Costa (2010), la problemática de la seguridad social depende de las concepciones y condiciones del trabajo. Bajo este enfoque, cualquier modificación en las condiciones laborales producirán transformaciones en la seguridad social porque poseen una relación inescindible. De esta manera los sistemas creados para hacer frente a la pasividad o a riesgos de la vida laboral han delimitado las acciones políticas del país.

Según el enfoque social, los beneficios que pueden poseer los jubilados y pensionados en el sistema previsional dependen del trabajo formal que han registrado y de la solidaridad generacional de empleados activos al momento de la jubilación: el sistema previsional responde a la colaboración comunitaria y en este sentido, el sustento de los sectores más vulnerables está garantizado por actores sociales. De esta forma, los derechos de los jubilados no son más que el reflejo (y a veces la contracara) del derecho del trabajador.

Para Di Costa (2010) esto se basa en que:

> Históricamente, la interacción con la política social se construyó en torno al lugar que se ocupaba en la estructura productiva: "…ser trabajador y ser ciudadano son conceptos relacionados, la ciudadanía supone integración social, la cual se expresaba en la participación previa en el trabajo" (Isuani, 2001:2). De este modo, tanto el trabajo formal como el sistema de seguridad social a él vinculado conformaban los núcleos que permitían y reproducían la integración social (p. 2).

Ahora bien, el sistema previsional incluía a aquellos sujetos que por invalidez, vejez o muerte no se encontrasen activos y por ello, se reconocían sus derechos sociales, pero ello suponía dejar de lado a los sujetos cuya pasividad no respondía a dichas condiciones.

En vistas a esta desigualdad, la presencia del Estado buscó reorganizar los beneficios asentándose en los pilares de la seguridad social: posición ocupacional, nivel de ingresos y pertenencia a grupos políticos. Esto es, la organización social responde a jerarquías y status.

Otra visión enfrentada a esta mirada es la jurídica o legal, puesto que es un derecho constitucional la titularidad de la seguridad social, expresado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Este derecho se erige como protector de las consecuencias negativas que acarrea la vejez o la invalidez y, por ende, no puede ser excluyente, a su vez todos los tipos de riesgos son reconocidos dentro de esta previsibilidad (Di Costa, 2010).

Por su parte, el método seguido del sistema previsional y que se encuentra atravesado por la mirada social del beneficio, responde a los lineamientos establecidos por la OIT (Organización Internacional del Trabajo), modelo expresado en la figura 1 siguiente:

Figura 1. *Modelo multipilar de beneficios del Sistema Previsional argentino acorde a OIT.*



Nota. Recuperado de Prosperi, J. (2021) - Disponible en: https://elblogdejorgeprosperi.com/03/dialogo-por-el-fondo-de-pensiones/

Aun asi, existen otros modelos previsionales, los cuales según Rivera (2021) son:

- Modelo de Pensión universal: es un sistema no contributivo, que se financia con impuestos y que se administra por transferencia de presupuesto público, acciones gestionadas por el Estado. Este sistema es independiente de la contribución del sujeto a un fondo. También posee cobertura universal al tratarse de un modelo sostenido por el derecho social y ya que el aporte se basa en cargas tributarias la cobertura y sustentabilidad financiera es alta, aunque a los activos que cooperan la carga impositiva es mayor.

- Reparto público: los trabajadores activos son quienes financian a la población pasiva o jubilada según la solidaridad intergeneracional. En este caso, la sustentabilidad financiera depende de las pensiones y del número de trabajadores activos.

- Capitalización nocional: funciona mediante la creación de una cuenta de capitalización virtual a cada trabajador, donde se recogen aportes acordes a indicadores de desempeño de la economía. Existe una estricta correspondencia entre cotizaciones y prestaciones. Debido a que depende de la trayectoria laboral, este modelo no garantiza la cobertura a todo trabajador y por ello los riesgos son asumidos por el Estado.

- Capitalización individual: son contribuciones definidas por el porcentaje del sueldo e invertidos en el mercado para su administración privada y regulada de manera estatal. Se acumulan fondos en cuentas individuales al igual que los intereses acumulados. El Estado regula este sistema, pero no interviene en su funcionamiento ni en garantía de cobertura ante riesgos.

Ante estos modelos variados, el multipilar es una respuesta a ciertas desventajas expuestas ya que trata la problemática de la cobertura y la solvencia combinando otros sistemas previsionales. El modelo multipilar así, puede integrar sistemas contributivos y no contributivos, o bien régimen de reparto y de capitalización individual, incluso admitiendo la administración por parte del Estado y de sector privado. No obstante, ante la intención de cercar estos obstáculos también se enfrenta a mayores riesgos por lo que el modelo multipilar aplica estrategias múltiples para evitar los efectos negativos (Rivera, 2021).

De manera comparativa se puede destacar la tipología de modelos en otros países según Rivera (2021) como se muestra en la figura 2:

Figura 2. *Tabla resumen de modelos de sistemas de pensiones, componentes del sistema y riesgos*

	Pensión Universal	Reparto Público	Capitalización Nocional	Capitalización Individual	Mixta Multipilares
No Contributivo	X				X
Contributivo		X	X	X	X
Reparto	X	X	X		X
Ahorro y Capitalización				X	X
Beneficios definidos		X			X
Contribuciones definidas			X	X	X
Administración Pública	X	X	X		X
Administración privada (regulada)				X	X
Cobertura adecuada	Alta cobertura	Alta cobertura	Media cobertura	Baja cobertura	Media cobertura
Suficiencia prestaciones	Suficiencia alta ingresos	Suficiencia media ingresos	Suficiencia media ingresos	Suficiencia baja ingresos	Suficiencia media ingresos
Sostenibilidad financiera	Riesgo alto alza impuestos	Riesgo alto alza cotizaciones	Riesgo medio alza cotizaciones	Riesgo bajo alza impuestos	Riesgo medio alza impuestos
Cambio estructura demográfica	Riesgo alto demográfico	Riesgo alto demográfico	Riesgo medio demográfico	Riesgo bajo demográfico	Riesgo medio demográfico
País Modelo del Sistema	Nueva Zelanda	España	Suecia	Chile	Inglaterra

Nota. Recuperado de Rivera (2021) – Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28292/1/Minuta_Final_Modelos_Pensiones_rev.pd

Análisis de la distribución de los recursos del sistema de pensiones y los mecanismos de financiación como la fórmula de cálculo de las prestaciones.

Para comprender al sistema de pensiones, cabe mencionar que las políticas previsionales según su diseño producen una serie de efectos en la distribución de los aportes a los beneficiarios. La igualdad distributiva si bien es un objetivo del sistema previsional, en el caso del sistema previsional argentino, al ser un esquema de transferencias, se tiene en cuenta el ingreso preexistente del trabajador ahora pasivo. El impacto en la distribución depende de la forma en la que se determinen los beneficios, los cuales pueden ser mediante montos uniformes o bien variabilidad según una regla.

Acorde a Vezza y Rofman (2021) la combinación del esquema de transferencia y el esquema de ahorro genera un sistema previsional regresivo puesto que la población es la que sostiene financieramente a un grupo reducido que por su actividad en el mercado posee ingresos medianos o altos. Siguiendo esta línea, se expone la figura 3, donde se visualizan los cambios en el sistema previsional argentino y sus efectos en la distribución:

Figura 3. *Efecto distributivo de sistemas previsionales en la historia:*

TABLA 1
Reformas al sistema previsional desde 1998 y su efecto distributivo

Progresivo	Indefinido	Regresivo
• **1993** Nuevo sistema previsional (SIJP) con esquema multipilar. • **2003-2006** Aplanamiento de las prestaciones con ajustes de suma fija. • **2006-2010** Moratoria previsional. • **2016** Creación de la Pensión Universal para Adultos Mayores. • **2020** Aplanamiento en las prestaciones con ajuste de suma fija.	• **2007** Ley de movilidad jubilatoria. • **2017** Ley de movilidad jubilatoria • **2020** Ley de movlidad jubilatoria. • **2021** Reconocimiento de aportes de tareas de cuidado.	• **1995** Ley de solidaridad previsional fija el valor de la Prestación Básica Universal. • **2004-2021** Expansión de regímenes de excepción. • **2007** Aumento del valor de la Prestación Adicional por Permanencia. • **2007** Cierre de régimen de capitalización elimina beneficios a quienes tienen menos de 30 años de servicios. • **2016** Reparación Histórica de las prestaciones jubilatorias. • **2021** Ampliación de regimenes de excepción contributivos para ocupaciones específicas.

Fuente: Cuenta de Inversión, Contaduría General de la Nación, Cetrángolo & Grushka (2020).
Nota: el universo de gasto previsional en esta tabla no incluye el Sistema de Pensiones no Contributivas de ANSES, cuyo tamaño es equivalente a 1,1% del PBI

Nota. Recuperado de Vezza y Rofman (2021) – Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/01/235-DPP-PS-El-impacto-distributivo-de-las-politicas-previsionales-Rofma....pdf

En cuanto a la fórmula del haber jubilatorio, la misma implica la sumatoria de los 120 sueldos (haberes de los últimos 10 años con aportes, excluyendo sueldo anual complementario o aguinaldo) y su posterior división por 120, lo cual genera un monto promedio. A dicho monto se le suma 1% por cada año de servicio extra que supere los 30 obligatorios, pero reconociendo un límite de hasta 45 años de servicio.

Esta cuenta de manera estimada dará un 45% del sueldo de la persona en actividad, lo cual se exceptúa si el convenio colectivo indica una fórmula diferente. Si el convenio colectivo del trabajo al que pertenecía el sujeto es mayor a dicho promedio, se utiliza este último monto y no lo promediado.

Por otra parte, si la persona no posee 30 años de aportes “en blanco”, su jubilación será el monto correspondiente a la jubilación mínima.

Acorde a lo antedicho, y en consideración de lo evidenciado por Vezza y Rofman (2021) la fórmula establecida ha generado tanto progreso como regreso en la distribución de los beneficios, puesto que por un lado, se ha indicado una suma fija para quienes no cumplían con la condición de 30 años de aportes y ello refleja la pretensión de igualdad y seguridad social garantida de forma universal, pero dado que se ampliaron las previsiones para ocupaciones específicas, los regímenes de excepción son extensos y remarcan desigualdades y genera aún mayores problemas de sustentabilidad financiera.

Análisis de la relación entre el haber previsional y el gasto de los hogares de jubilados.

Desde 2019 con la presidencia de Alberto Fernández, el sistema previsional sufrió un recorte en materia de jubilaciones y pensiones, en relación a años anteriores: en 2022 el haber previsional supuso un 33,86% del gasto público, mientras que en 2017 fue del 38, 37%. Este descenso en el dinero destinado a los sujetos pasivos fue uno de los mayores decididos por el gobierno mientras que el gasto aumentado se destinó a programas sociales. Acorde al informe del IARAF ( ) la pérdida o disminución del gasto público en pensiones y jubilaciones es reflejo de la pérdida de las jubilaciones debido a la inflación heredada del año 2018, considerando como factor negativo además, que el gasto fue disminuyendo progresivamente, como se lo muestra en la figura 4:

Figura 4. *Ahorro anual de gasto en pensiones y jubilaciones período 2017-2022*

Año	En millones de $ constantes de diciembre 2022	En millones de jubilaciones mínimas
	Jubilaciones y pensiones contributivas	
2018	-462.937	-9,2
2019	-1.054.660	-21,0
2020	-1.110.422	-22,2
2021	-1.493.214	-29,8
2022	-1.608.683	-32,1
Total acumulado	-5.729.916	-114,3

Fuente: IARAF en base a Ministerio de Economía, INDEC.

Nota. Disponible en: https://www.bloomberglinea.com/2023/02/13/menos-dinero-para-los-jubilados-de-anses-mas-planes-asi-ajusto-argentina-en-2022/

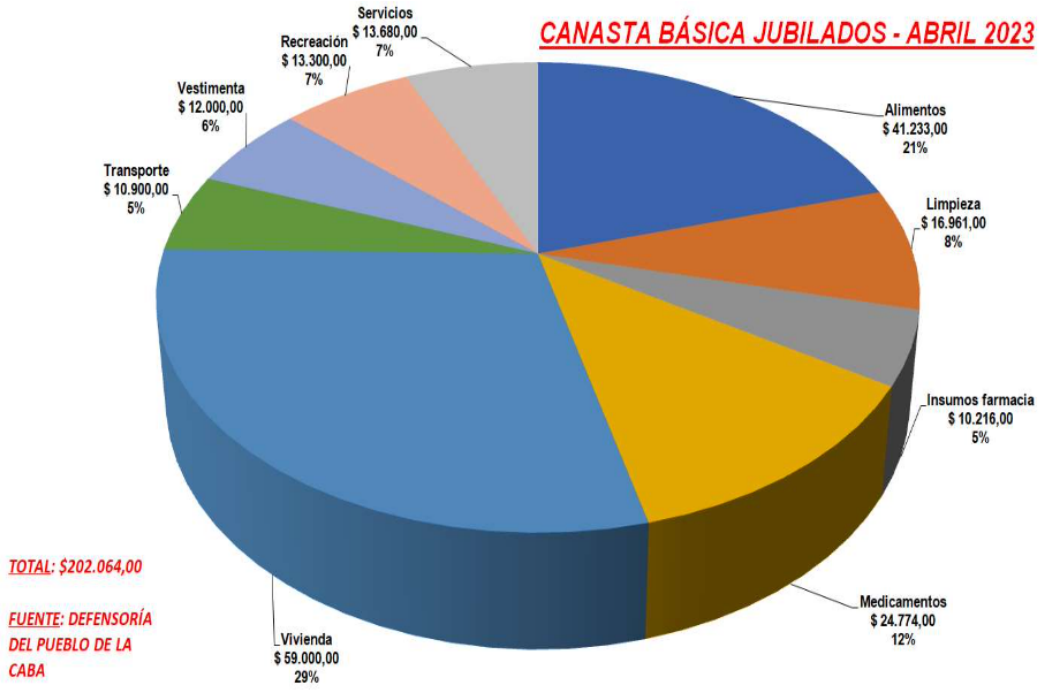
Esta postura política resulta contrapuesta a los objetivos del sistema previsional, ya que se considera al gasto público destinado al beneficio, uno de los instrumentos que potencia la redistribución de ingresos y ayuda a sostener la condición de vida de los adultos mayores (Folgar y Roman, 2021).

Según la Defensoría de la Tercera Edad, durante el año 2022 la canasta básica de jubilados superó los $150.000 pesos argentinos y ello evidenció la necesidad de ajustar montos y repensar las previsiones, ya que, ante la duplicación del monto de la canasta, hasta dicho año,

un jubilado necesitaba tres sueldos de jubilación mínima para solventar sus gastos (Semino, 2022). A ello Semino (2022) precisó: “una canasta básica de $151.478 en un contexto en el que 6 millones de jubilados cobran una mínima de $43.000 y en el que el resto recibe un haber promedio de $65.000” (s.p.).

Al mes de Abril de 2023 la canasta ya superó los $200.000 pesos, como se visualiza en la figura 5 siguiente:

Figura 5. *Canasta básica de Jubilados mes Abril 2023*



Nota. Bermudez (2023) – Disponible en: https://www.gerontovida.org.ar/noticias/ARTICULOS/Canasta-de-jubilados:-ya-cuesta-poco-m%C3%A1s-de-$-200.000/1746

En este período de tiempo la canasta básica ya sufrió un aumento del 107,8%, debido a la inflación actual a la cual un jubilado debe hacer frente con un haber mínimo de $ 58,665 más un bono de $ 15.000. Mientras que la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM) es de $ 46.932 más el bono” (Defensoría de la Tercera Edad de la Ciudad de Buenos Aires, 2023, s.p.).

Las dificultades del sistema previsional actual ante el ascenso permanente inflacionario, provienen de la inadecuada disminución del gasto publicado destinado a jubilaciones y pensiones que no pueden sustentarse en momentos de crisis debido a la variabilidad. Además, las medidas extras de bonos y refuerzos que aplica el gobierno no resultan resolutorias ya que no alcanzan a cubrir los efectos inflacionarios por un lado, y por otro, no son inclusivos a todos los beneficiarios del sistema.

Como explica Semino (2023):

> La pérdida de los haberes jubilatorios fue muy fuerte durante el gobierno anterior (-19,5% entre septiembre 2017 y diciembre 2019), luego volvieron a caer con los aumentos por decreto otorgados en 2020 y con la fórmula de movilidad implementada a partir de 2021, con mayor intensidad entre los que no recibieron ningún bono (s.p.).

Conclusiones

El presente trabajo desarrolló la temática sobre los cambios en el sistema previsional argentino y su impacto en la pérdida del poder adquisitivo (1990 - actualidad), para lo cual se plantearon acciones de revisión bibliográfica y su posterior análisis.

La investigación en cuestión presentó variadas limitaciones u obstáculos, referidos a la accesibilidad y precisión de la información sobre el tema. En este aspecto, cabe destacar que los datos recopilados no fueron de amplia cantidad y ello limitó los alcances del trabajo, además de que surgieron conceptualizaciones ambiguas o confusas en relación a sistema previsional, sistema de pensión y sistema de jubilación lo cual requirió mayor claridad en el análisis. No obstante, la búsqueda bibliográfica pudo ser posible por la delimitación concisa del contexto de la búsqueda, principalmente porque se encontró numerosos trabajos antecedentes que dieron cuenta de la historia del sistema previsional y las diversas visiones políticas y sus efectos. En este sentido, se considera que la metodología implementada fue adecuada y de fácil uso, acorde a los objetivos planteados de la investigación.

Como parte de los aportes del trabajo se estiman provechosos los datos actualizados sobre la sustentabilidad del haber jubilatorio ante la realidad inflacionaria y los efectos negativos asociados al gasto público en materia de sistema previsional, lo cual reabre el debate en un año electoral como el presente.

En consideración de que este tema posee un impacto en la población de forma comunitaria, es decir tanto a sujetos activos laboralmente como a sujetos pasivos, corresponde destacar los puntos relevantes de lo analizado en orden según los objetivos dispuestos:

- Evolución histórica del sistema previsional argentino:

Se concluye que la evolución del sistema previsional se ha visto caracterizada por cambios en la perspectiva sobre los derechos y el principio de solidaridad intergeneracional, incluso en la omisión de derechos como constitucionales, generando la noción de que el beneficio históricamente ha sido objeto de decisiones políticas desventajosas. Si bien puede considerarse que el sistema argentino es flexible, las adaptaciones y reformas que ha sufrido en diferentes décadas no han respondido ni directa ni en proyección a las dificultades permanentes con las que se enfrenta: la cobertura y la sustentabilidad financiera.

La existencia de regímenes excepcionales además del sistema previsional nacional dificulta la regulación y la distribución igualitaria o equitativa de haberes, como objetivo pretendido. A su vez, los montos actuales de jubilación mínima no poseen cobertura a todos los beneficiarios, denotando que la problemática de la desigualdad en seguridad social se mantiene.

- Enfoques teóricos y metodológicos que existen en la literatura asociados al estudio de los sistemas previsionales:

Los enfoques teóricos más mencionados refirieron a las miradas sociales y legales, las cuales se orientan a la consideración del adulto mayor y a sus derechos constitucionales, más allá del debate de la naturaleza (fundamental o no) del derecho a la seguridad social.

Se concluye que el modelo multipolar del sistema previsional, responde de manera combinada a dificultades de modelos diferentes, pero se enfrenta a mayores riesgos debido a la multiplicidad de estrategias que implementa en pos de garantizar la titularidad de los beneficiarios. Aun así, en la actualidad el modelo no consigue salvaguardarse de factores externos al diseño. Se considera que ello sucede de esta manera por las características del contexto del país, por lo que puede suceder que en otros países el modelo sea de mayor ventaja.

- Análisis de la distribución de los recursos del sistema de pensiones y los mecanismos de financiación como de la fórmula de cálculo de las prestaciones:

Se concluye que la distribución del gasto público para el sistema previsional refleja el obstáculo de responder al equilibrio y equidad pretendidos. La disminución del gasto público para los beneficios de adultos mayores no permite el sustento a los beneficiarios ante la inflación.

- Análisis de la relación entre el haber previsional y el gasto de los hogares de jubilados:

Se concluye que el haber percibido por los sujetos pasivos no es suficiente para solventar el gasto de la canasta básica debido al aumento permanente de este último, las medidas inadecuadas de bonificación y la falta de inclusión de los beneficiarios a los bonos extras.

De esta manera puede colegirse que la investigación ha evidenciado una problemática sostenida en el sistema previsional y la ardua tarea de adaptabilidad que presenta ante cambios constantes.

Se estima relevante que la información plasmada pueda esbozar una proyección que favorezca un debate sobre medidas prácticas previsionales.

En este sentido también se considera factible que este trabajo genere apertura a otras investigaciones derivadas de temáticas relacionadas a la presente. Acorde a ello, se recomienda indagar de forma comparativa la situación de países latinoamericanos, estudiar posibles estrategias alternativas ante la inflación, debatir sobre los efectos de los regímenes excepcionales en el sistema previsional actual y profundizar en la sustentabilidad de los beneficios de adultos mayores en el territorio argentino a manera de comparación.

BIBLIOGRAFÍA

Agenfor. (2017). *El sistema previsional argentino*. Agenfor online. Disponible en: https://agenfor.com.ar/el-sistema-previsional-argentino/

Apella, I. (ed.) (2022). *El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aporte para un debate político informado*. Banco Mundial. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/37c4c5b9-e1a6-5634-bb8c-94719870a9aa/content

Bour, J. (2020). *El sistema previsional argentino: evolución, proyección y reforma*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2020. Disponible en: http://www.fiel.org/publicaciones/Novedades//NEWS_1625595111045.pdf

Casa Rosada Presidencia. (2023). *Pensiones no contributivas*. Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/%E2%80%A6/39789-pensiones-no-contribut

Capello, M., Caullo, L. y Alvarado, J. (2020). *Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación*. Año 13 - Edición Nº 31 – 19 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/4149-Monitor%20Fiscal.pdf

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2020). El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 208* (LC/TS.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Correa, B. (2018). *Análisis de la evolución y la sustentabilidad del sistema previsional argentino. 3. Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional de Cuyo. XXVI JJI Jornadas de Jóvenes Investigadores AUGM. Disponible en: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/12418/3-ciencias-politicas-y-sociales-correa-beln-unne.pdf

Di Costa, V. (2010). Previsión social y Derechos Humanos. Un estudio en torno a dos lógicas diferenciadas: de la práctica asistencial a la adquisición de derecho. 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Disponible en: https://aset.org.ar/congresos-anteriores/9/ponencias/p5_Di_Costa.pdf

Garriga, A. (2008). *Derechos Sociales, una aproximación a su concepto y fundamento, en teoría de la justicia y derechos fundamentales, estudios en Homenaje al profesor Gregorio Peces Barba*. Universidad Carlos III, de Madrid 2008, vol. III, p. 648.

Lódola, A., Silva, H. y Sánchez, D. (2009). *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44322/Documento_completo.pdf?sequence=1

Martínez Illanes, S., Pinto Ortiz, T., Salcedo, E. y Ríos, L. (2019). *Reseña histórica del Sistema Previsional Argentino*. Revista la U. Disponible en: http://www.revista.unsj.edu.ar/?p=3218

Méndez, F. (2019). *La previsión social: herramienta de política social capaz de aumentar el bienestar económico*. Tesis de Grado. Universidad del Salvador USAL. Disponible en: https://racimo.usal.edu.ar/7110/1/5000257981-La%20previsi%C3%B3n%20social.pdf

Organización Internacional del Trabajo OIT. (2020). *El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. Nota informativa sobre la Protección Social para Todos*. Disponible en: https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55495

Rivera, F. (2021). Modelos de sistemas de pensiones en el mundo. *Serie Minutas Nº 18-20, 30/01/2020*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28292/1/Minuta_Final_Modelos_Pensiones_rev.pdf

Rodriguez, J. (2001). *Introducción a la prospectiva*, recuperado de https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/342/1JesusRodriguez.pdf, el (junio 2023).

Rofman, R. (1998). El Sistema Previsional Argentino a cuatro años de la reforma: temas pendientes. *Estudios del Trabajo N° 18*. Disponible en: https://aset.org.ar/docs/Rofman.pdf

Rofman, R. (2021). *Los regímenes previsionales de excepción en Argentina*. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC. Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/05/230-DPP-PS-Los-regi%CC%81menes-previsionales-de-excepcio%CC%81n-en-Argentina-Rofman-....pdf

Vezza, E. y Rofman, R. (2022). *El impacto distributivo de las políticas previsionales en Argentina*. CIPPEC. Disponible en: https://www.cippec.org/publicacion/el-impacto-distributivo-de-las-politicas-previsionales-en-argentina/