

|   |                   |
|---|-------------------|
| ¿Qué necesita cambiar el sistema previsional argentino?   | Título            |
| Minoldo, Sol - Autor/a; Dvoskin, Nicolás - Autor/a;   | Autor(es)         |
| Buenos Aires  | Lugar             |
| Fundación Friedrich Ebert   | Editorial/Editor  |
| 2021  | Fecha             |
| Análisis. Economía y finanzas   | Colección         |
| Reformas; Sistema previsional; Seguridad social; Inclusión social; Argentina;                                     | Temas             |
| Doc. de trabajo / Informes  | Tipo de documento |
| "http://biblioteca.clacso.org/clacso/gt/20210723050708/Que-necesita-cambiar-el-sistema-previsional-argentino.pdf" | URL               |
| Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND<br>http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es | Licencia          |

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.org>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.org](http://www.clacso.org)



ECONOMÍA Y FINANZAS

# ¿QUÉ NECESITA CAMBIAR EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO?

**Sol Minoldo - Nicolás Dvoskin**  
Julio 2021



La necesidad de promover la reflexión sobre el devenir de los sistemas previsionales motivó a la FES, CLACSO y el IADE a impulsar el ciclo “Conversaciones sobre Seguridad Social y Sistemas de Pensiones”.



La pandemia ha revalorizado el rol de la protección no contributiva y de los mecanismos necesarios de cobertura a cargo de los Estados, con evidentes consecuencias en el debate previsional argentino.



En el cuarto encuentro del ciclo nos preguntamos: ¿Qué necesita cambiar el sistema previsional argentino?, y cuáles son los aportes a la discusión que se dieron en el marco de la pandemia.

ECONOMÍA Y FINANZAS

# ¿QUÉ NECESITA CAMBIAR EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO?

**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**



**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO

  
**CLACSO**  
Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

# Índice

|   |          |
|---|----------|
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b>  | <b>3</b> |
| <b>2. UNA SEGURIDAD SOCIAL INCLUSIVA IMPULSA LA ECONOMÍA NACIONAL</b>                                 |          |
| Intervención de Fernanda Vallejos   | 5        |
| Las personas adultas mayores en la sociedad actual .....  | 5        |
| Historia reciente del sistema previsional .....   | 5        |
| El debate actual sobre movilidad de haberes .....   | 6        |
| Crecimiento económico y sistema previsional .....   | 6        |
| Empleo y salario .....  | 6        |
| El efecto virtuoso de la inclusión .....  | 6        |
| Compromiso político .....   | 7        |
| <b>3. INEQUIDADES Y REFORMA DE LAS INSTITUCIONES PREVISIONALES: DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL</b> |          |
| Intervención de Miguel Fernández Pastor   | 8        |
| Breve recorrido histórico por el sistema previsional argentino.....                                   | 8        |
| Del seguro social a la seguridad social .....   | 8        |
| El debate actual .....  | 8        |
| Estructura institucional de la seguridad social .....   | 9        |
| La (in)equidad del sistema previsional .....  | 9        |
| Los desafíos de la política social .....  | 9        |
| Seguridad social, inclusión y libertad .....  | 10       |
| <b>4. INVERTIR LAS PRIORIDADES PENSANDO EN UNA GARANTÍA UNIVERSAL</b>                                 |          |
| Intervención de Claudia Danani  | 11       |
| Las virtudes del sistema previsional argentino .....  | 11       |
| La desigualdad como el principal problema del sistema previsional.....                                | 11       |
| Antes de la reforma, un debate social pendiente .....   | 12       |
| Sistema previsional, política social y mercado de trabajo .....                                       | 12       |

## **5. LA NECESIDAD DE MENSURAR LA CONTINGENCIA**

Intervención de Elsa Rodríguez Romero 13

Lineamientos para una reforma del sistema previsional ..... 13

Organización institucional de la seguridad social ..... 13

La vejez como contingencia ..... 14

Objetivos de una reforma previsional ..... 14

Conceptos para el futuro debate sobre la reforma previsional ..... 14

## **6. CONCLUSIONES 15**

# 1

## INTRODUCCIÓN

Como cierre del ciclo coorganizado entre el Grupo de Trabajo “Seguridad Social y Pensiones” de CLACSO, IADE y la Fundación Friedrich Ebert, el día 14 de septiembre de 2020 se llevó a cabo un cuarto encuentro titulado “¿Qué necesita cambiar el sistema previsional argentino?”.

Los tres encuentros previos, cuyos informes finales han sido publicados, han referido a distintas dimensiones de la problemática actual de la seguridad social, la política social y el sistema previsional. El primer encuentro, realizado en el mes de abril de 2020, versó acerca de la respuesta de los distintos sistemas de seguridad social y de los distintos gobiernos latinoamericanos ante la entonces incipiente pandemia de covid-19. El segundo, llevado a cabo en el mes de junio, se dedicó a la discusión acerca de la renta básica o el ingreso universal como alternativa de política social que tomó estado público precisamente a partir de la pandemia. El tercer encuentro, en agosto de 2020, se dedicó a las distintas posturas institucionales latinoamericanas sobre los regímenes de seguridad social y de política social, sobre la base de la pandemia, pero proyectándose hacia el futuro.

Así, este cuarto encuentro toma una forma más específica, tanto en lo geográfico como en lo conceptual, pero se desprende de las conclusiones de los previos: si bien en Argentina la discusión sobre la reforma previsional es una constante, el contexto de la pandemia ha revalorizado el rol de la protección no contributiva y de los necesarios mecanismos de cobertura a cargo de los Estados. ¿De qué manera han permeado estos contextos en el debate previsional argentino?

La discusión sobre el sistema argentino de jubilaciones y pensiones tiene varias aristas. Respecto a las características estructurales, subsisten tres debates centrales. Por un lado, está abierto el debate sobre la naturaleza del sistema. A partir de la sanción de la ley 24.241 (1993), se estableció un esquema mixto entre capitalización y reparto que se revirtió parcialmente en 2008

con la eliminación de la capitalización, pero manteniendo la estructura del sistema. En tanto durante el gobierno anterior hubo indicios e intentos de una reforma tendiente a recuperar elementos de la capitalización, entendemos que el debate acerca del estatuto solidario o individual del sistema previsional sigue abierto.

Por otro lado, las distintas reformas implementadas entre 2005 y 2014 en lo que se dio en llamar “Plan Nacional de Inclusión Previsional”, luego modificadas en 2016 con la incorporación de la Pensión Universal por Adulto Mayor, así como la asignación específica de recursos tributarios al financiamiento de la seguridad social han puesto en discusión la naturaleza contributiva del acceso a la protección previsional. La caracterización del actual sistema previsional como semicontributivo –o de un contributivismo ficcional– da cuenta de un debate que también sigue abierto.

Finalmente, ha comenzado a emerger una discusión en torno a la lógica distributiva: la estipulación de haberes previsionales con parámetro de sustitución de los salarios implica que, al menos en cierta medida, se reproduzcan desigualdades establecidas en el mercado de trabajo. Como consecuencia, se otorgan haberes con mayor capacidad de compra a los sectores que han tenido trayectorias laborales más favorecidas en términos de estabilidad, formalidad y remuneración. Es decir, se tiende a invertir mayor cantidad de recursos en los sectores menos vulnerables. Este debate impacta en dos cuestiones referidas al valor monetario de los haberes: el haber inicial y los índices de movilidad (que fueron modificados en 2017 por el gobierno anterior y desde la asunción de Alberto Fernández, en diciembre de 2019 fueron ajustándose por decreto, habiéndose dispuesto incrementos diferenciales según el tramo de haberes, que han beneficiado relativamente más a los sectores que reciben los más bajos. En diciembre del 2020 se aprobó la nueva fórmula de movilidad). En lo que refiere a aspectos más específicos, están en debate la edad jubilatoria

(que no se ha modificado en las últimas décadas, pero es un tema recurrente y parte de la agenda de los organismos internacionales), los regímenes especiales (tanto las llamadas jubilaciones de privilegio como otros), la recurrente litigiosidad previsional, etc.

Es decir, cuando nos preguntamos qué necesita cambiar el sistema previsional estamos abriendo una enorme cantidad de temáticas relacionadas. Asimismo, si lo miramos desde la economía, la sociología, los estudios del trabajo, la demografía, el derecho o la propia política vamos a encontrar, necesariamente, miradas distintas que van a priorizar determinados aspectos. En este sen-

tido, en la actividad a la que hace referencia este informe hemos podido contar con la presencia de Fernanda Vallejos, economista y diputada nacional, Miguel Fernández Pastor, abogado y exmiembro del Directorio de la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSeS–, Claudia Danani, socióloga y docente de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de General Sarmiento; y Elsa Rodríguez Romero, abogada y directora de la Comisión de Seguridad Social de la Federación Argentina de Colegios de Abogados. Esta multiplicidad de perspectivas se verifica en las también múltiples formas de abordar el problema de la futura reforma previsional.

## UNA SEGURIDAD SOCIAL INCLUSIVA IMPULSA LA ECONOMÍA NACIONAL

Intervención de Fernanda Vallejos

### LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LA SOCIEDAD ACTUAL

Primero, una reflexión de carácter más general, que tiene que ver con cómo pensamos nuestra sociedad. Cuando miramos otras sociedades y otros momentos de la historia de la humanidad podemos encontrar modelos que son bastante diferentes de los que desde hace ya varias décadas están vigentes. Hubo sociedades en las cuales las personas adultas mayores fueron consideradas fuentes de sabiduría y, por ello, las más respetadas.

De un tiempo a esta parte en nuestra sociedad capitalista lo que vemos es una caracterización que está bastante cerca de lo que el papa Francisco definiría como economía del descarte. En estos días trágicos atravesados por la pandemia, esto cristaliza en determinados sectores de la dirigencia política –que no son mayoría, por supuesto y afortunadamente, pero que existen–, y también sectores radicalizados de nuestra sociedad que sostienen sentencias tales como “que se mueran los que tienen que morir”. Sabemos que dentro de ese conjunto quedan incluidos los y las más vulnerables, a quienes se considera de descarte: las personas adultas mayores, sujetas al mayor riesgo. Me parece que en este sentido tenemos una deuda profunda con ellas, deuda que tenemos indudablemente que reparar.

La estructura con la que diseñamos el sistema previsional es parte de la respuesta que le damos a esa necesidad de reparación. Esto se sintetiza en construir un sistema previsional sustentable, pero pensando siempre en una sociedad más justa y más igualitaria, que debe ser sin lugar a dudas el norte, no solo de nuestra política previsional, sino de todas nuestras políticas en su conjunto.

### HISTORIA RECIENTE DEL SISTEMA PREVISIONAL

En lo que hace estrictamente al sistema previsional argentino, hemos sufrido avatares a lo largo de los años, con diferentes etapas, muy divergentes entre sí. Baste recordar lo que fueron los años de la convertibilidad. Todos esos años con jubilaciones y pensiones congeladas en mínimos prácticamente insoportables.

A partir del año 2003, se inició un período que significó empezar a escribir una nueva historia en nuestro país, dejando atrás las políticas neoliberales que prevalecieron en las décadas anteriores.

Con la ley de movilidad jubilatoria hubo avances que fueron muy significativos. Por una parte, porque se despojó la discrecionalidad de los funcionarios políticos para la actualización de los haberes previsionales. Y también, fundamentalmente, porque implicó un aporte en materia de redistribución de los frutos del crecimiento económico (entre generaciones). Puede decirse que desde que se implementó la ley hasta 2015 tuvo lugar un acto de justicia: fue una fórmula que garantizaba la mejora del poder de compra de nuestros jubilados y jubiladas, pensionados y pensionadas, al permitir haberes que superaban la inflación en cada uno de los períodos.

Lamentablemente padecimos luego cuatro años de profundo retroceso. Con la vuelta del neoliberalismo, de la mano de Mauricio Macri, como producto de malas políticas económicas en general, se abre un período en el cual la fórmula de movilidad que tan buenos resultados había dado empezó a quedar retrasada en relación con los niveles de inflación. Recordemos que cerramos 2019 con la inflación más alta de casi las tres últimas décadas

en nuestro país. En definitiva, los haberes de nuestros jubilados y jubiladas terminaron acumulando una pérdida del 20% en términos de poder adquisitivo.

## EL DEBATE ACTUAL SOBRE MOVILIDAD DE HABERES

Hoy estamos trabajando en una nueva fórmula. Ante la pregunta que nos convoca ("¿qué necesita cambiar nuestro sistema previsional?"), considero que indudablemente las personas adultas mayores necesitan una nueva fórmula. Después de la derogación de la fórmula macrista tuvieron lugar en la Cámara de Diputados dieciséis encuentros de consulta a una diversidad de especialistas cuyo objetivo se concretará a fin de mes con la elevación de una propuesta. La expectativa es tener esa fórmula hacia fines de este año 2020.

El espíritu que ha primado puede sintetizarse en recuperar lo que fue la lógica de la fórmula de 2008, es decir, la vinculación de la evolución de los haberes previsionales con la recaudación tributaria y también con la evolución salarial. Tiene que ser una fórmula que permita que nuestras y nuestros adultos mayores participen, como lo hicieron en su momento, de los beneficios del crecimiento. Pero también que asegure que, en momentos de dificultad, no sean los más vulnerables quienes absorban las pérdidas, tal como ocurrió durante los cuatro años anteriores.

## CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL SISTEMA PREVISIONAL

Más allá de la importancia de contar con una ecuación de estas características, creo que no hay fórmulas mágicas que vengán a resolverlo todo. Ejemplo de ello es lo que ocurrió durante los primeros años del macrismo, cuando una fórmula que había funcionado muy bien empezó a plantear dificultades para la vida de las jubiladas y los jubilados. Tal vez aplique aquí aquello que aprendimos hace tiempo: nadie se realiza en una comunidad que no se realiza. Traducido a lo económico, necesitamos una economía diseñada para que nuestra sociedad, y dentro de ella particularmente las y los más vulnerables –entre quienes por supuesto se encuentran nuestras y nuestros adultos mayores– puedan realizar en plenitud sus proyectos vitales. Y para eso indudablemente necesitamos un sistema previsional eficiente y justo, lo cual exige paralelamente una política macroeconómica de las mismas características. Evidentemente necesitamos una macroeconomía que garantice el crecimiento económico, partiendo de la base de que la recaudación es, ante todo, procíclica (la recaudación en cualquier país del mundo está estrechamente vinculada a la evolución de la actividad económica). Entonces, en

la medida en que la actividad económica crezca, naturalmente crecerá la recaudación impositiva. Por lo tanto, se incrementan los recursos que nutren al sistema previsional. No podemos hablar de sustentabilidad, ni de sustentabilidad previsional en particular sin referir a la necesidad de tener una economía en crecimiento.

## EMPLEO Y EL SALARIO

Lo mismo sucede con el empleo y el salario. No habrá sustentabilidad sin recomposición del mercado de trabajo, que tanto se ha deteriorado en los últimos años. Tenemos un sistema solidario en el cual la suerte de las trabajadoras y los trabajadores activos y pasivos está fuertemente entrelazada. Cuando las trabajadoras y los trabajadores pierden sus empleos o cuando sus salarios se deterioran fuertemente, como ocurrió en el último período, el sistema previsional indefectiblemente se resiente. Así, el empleo y los salarios son elementos absolutamente vitales para poder pensar un sistema previsional efectivamente sustentable. Pero no sustentable en los términos en los que lo plantea el neoliberalismo, sino sustentable en el sentido de que permita la realización de nuestras personas adultas mayores sin sufrir los avatares de la economía. Y cuando haya una macroeconomía que promueva el crecimiento de la economía, naturalmente estaremos hablando también de generación de nuevos empleos y puestos de trabajo, lo cual va a permitir que el sistema previsional cuente con más aportes.

## EL EFECTO VIRTUOSO DE LA INCLUSIÓN

En la medida en que haya más trabajadoras y trabajadores, y sean mejor remunerados, ingresaremos en un círculo virtuoso de funcionamiento económico porque, al trabajar, consumir y realizar su vida, también contribuirán a mejorar la recaudación tributaria del Estado, que en última instancia termina también nutriendo y robusteciendo al sistema previsional.

Podríamos, entonces, pensar que una premisa básica en cuanto a la sustentabilidad macro de la economía general y del sistema previsional en particular tiene que ver, en última instancia, con la inclusión: con que más habitantes estén incorporados en la dinámica de la actividad económica y tengan buenos salarios o buenos ingresos, jubiladas y jubilados incluidos.

Un ejemplo claro de ello son las moratorias, que permitieron el ingreso de una gran cantidad de jubilados y jubiladas al sistema. Eso también contribuyó a que existiera una dinámica virtuosa, porque esas trabajadoras y trabajadores pasivos nuevos que pasaban a percibir un haber, del que antes no disponían, también ayudaron con

su propio consumo a fortalecer el funcionamiento de la economía, la capacidad recaudatoria del Estado y, en definitiva, el propio sistema previsional. Así, lo primero a lo que tenemos que propender, si queremos un sistema previsional sustentable, es a construir una macroeconomía pensada y diseñada en pos de la inclusión.

Las políticas de ajuste, de recorte del gasto –tanto del gasto público como del gasto autónomo de los sectores privados, por ejemplo, con recortes salariales– terminan produciendo una caída en la recaudación del Estado como consecuencia de la baja en la actividad económica, y obviamente destrucción de puestos de trabajo. Y siempre el avance de la desocupación viene lamentablemente de la mano de recortes salariales porque, a más trabajadoras y trabajadores desocupados, mayor debilidad del conjunto como cuerpo y motor social para pelear por mejoras salariales.

Para sintetizar, la premisa es la siguiente: una política económica y una política previsional sustentables son,

en definitiva, una política inclusiva que nos contenga a todas y a todos.

## COMPROMISO POLÍTICO

Finalmente, hay un elemento que me parece que no podemos dejar de poner sobre la mesa cuando abordamos nuestro sistema previsional. Ese elemento es la política que, siempre, resulta una categoría superior a la economía. Porque lo primero que necesitamos los argentinos y las argentinas en general, y nuestra población adulta mayor en particular, es que como sociedad asumamos el compromiso de nunca más volver a gobiernos neoliberales que nos conduzcan a la debacle. Ese compromiso, junto con la recuperación y el fortalecimiento de nuestro Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que tanto se ha deteriorado en los últimos años –perdiendo prácticamente la mitad del valor que tenía a finales de 2015–, es la mejor y mayor garantía que podemos tener de contar con el sistema previsional que nuestras personas adultas mayores merecen.

## INEQUIDADES Y REFORMA DE LAS INSTITUCIONES PREVISIONALES: DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Intervención de Miguel Fernández Pastor

### BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Nuestra seguridad social nació en 1884. En forma simultánea se sancionó la creación del seguro social y una ley paradigmática para nosotros: la 1420 de educación libre, gratuita, laica y obligatoria. Esta incluyó un capítulo de poca envergadura que trataba de darle cobertura, vía un seguro social, a los preceptores de las escuelas. El régimen duró muy poco y fue muy pobre, ya que tenía un aporte del 2%. Sin embargo, el hito es importante: significó la vinculación entre la educación pública y la seguridad social como herramientas de transformación de la sociedad. Posteriormente, en 1904, nació la caja de los empleos civiles del Estado. Desde entonces, a través del tiempo fuimos construyendo, fundamentalmente alrededor de los gremios, un sistema de seguro social arraigado, que caló muy hondo en la cultura de las y los argentinos.

En el camino, hay otro hito muy importante, que configura lo que hoy consideramos la seguridad social: la irrupción de Eva Perón en la política argentina con aquella famosa frase “donde hay una necesidad, nace un derecho”. Ella impulsó una fuerte acción relacionada con lo que hoy llamaríamos técnicamente la acción social directa, es decir, la entrega del elemento que necesita una persona en un momento determinado. Fue tan fuerte su figura que la Fundación Eva Perón, transformada en lo que hoy conocemos como el Ministerio de Desarrollo Social, ha sobrevivido a través del tiempo.

Luego sobrevino un período de unificación de las cajas, al tiempo que se empieza a discutir si el Estado se había robado o no su dinero. Con la unificación, Adalberto Krieger Vasena, el ministro de Economía del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, depositó los fondos en un bono a 40 años al 2% anual, que después desapareció al perder toda entidad: en definitiva, plata del sistema que terminó diluyéndose en otras cuestiones, pero no en beneficio de la seguridad social.

Así llegamos a la exacerbación total del régimen del seguro, lo que conocemos como el régimen de capitalización. Ya no aportábamos todos al mismo sistema cerrado y luego nos tocaba una parte. En el sistema de capitalización, lo mío es mío y no me importa lo que le pasa al resto.

### DEL SEGURO SOCIAL A LA SEGURIDAD SOCIAL

En el siglo XXI, el kirchnerismo produjo un hito de enorme relevancia: transformó un sistema de seguro social en un sistema de seguridad social. La diferencia es que yo ya no aporté para lo que a mí me corresponderá, sino que todas y todos aportamos en una caja común para darle cobertura a la mayor cantidad de personas posible. Esto es un cambio cultural de una enorme envergadura, que todavía no se ha asimilado en plenitud. Muchos siguen creyendo que el sistema de seguridad social es un sistema de seguro del que tienen que cobrar lo que aportaron, sin entender que se trata de un sistema solidario en el que todos tenemos que participar. Recordemos que cuando se instauró el régimen de capitalización se institucionalizó la afectación específica de impuestos –incluyendo el 15% de la masa coparticipable– al sistema previsional o de seguridad social. Ese aporte lo hace el conjunto de la sociedad. En definitiva, todos aportarán al sistema; y si todos aportan todos deben tener derecho a acceder.

### EL DEBATE ACTUAL

Actualmente no está abierta una discusión acerca de una reforma del sistema de seguridad social y del sistema previsional. Lo que se está discutiendo es la ley de movilidad. Cuando venga la misión del Fondo Monetario Internacional seguramente dirá algo sobre la reforma previsional necesaria, según ellos. Eso sucede en los países pobres.

Por otro lado, es importante hacer algunas precisiones respecto de la siguiente pregunta: ¿el gasto en seguridad social es o no sustentable? Para este año, el déficit previsto es del 4% del PIB, que se distribuye así: 1,28% del ingreso familiar de emergencia (IFE) y 2,72% del sistema general. Esto a simple vista es un déficit brutal del sistema, pero hay que recordar que por contribuciones patronales no ingresadas por las empleadoras y los empleadores el Estado pierde 2 puntos del PBI. Es decir, si ingresaran todas las contribuciones correspondientes no habría déficit. Además, se suma una cuestión filosófica: no existen ni la sustentabilidad ni el déficit, sino que el sistema previsional es insustentable. Lo mismo sucede con educación, salud, fuerzas armadas, el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo. Todos son insustentables, porque el Estado se provee de recursos que todos aportamos y los distribuye de manera adecuada.

## ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La noción contributiva está tan arraigada que hoy, en nuestro país, producto de estas vicisitudes, existen tres ministerios para atender la seguridad social: a) el mencionado Ministerio de Desarrollo Social, que es responsable de lo que podríamos llamar acción social directa y de algunos planes sociales, en esquemas de prestaciones dinerarias; b) el Ministerio de Trabajo, que atiende los riesgos del trabajo, jubilaciones y pensiones, asignación universal por hijo (AUH), asignaciones familiares y desempleo; y c) el Ministerio de Salud, que administra el Programa de Atención Médica Integral (PAMI) y el sistema de obras sociales. Además, la gestión de la seguridad social se lleva a cabo en organismos descentralizados como la ANSeS y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP). Todo eso conforma un sistema de seguridad social que, en rigor, debiera estar integrado en un ministerio grande o en un sistema de coordinación. ANSeS y PAMI cuentan con 15.000 empleadas y empleados cada uno. Podría haber una sola entidad con 30.000 personas trabajando, lo cual sería mucho más práctico para las beneficiarias y los beneficiarios.

En este sentido, pienso que es necesario unificar las políticas de seguridad social y desarrollo social, de lo contrario las políticas sociales pierden fuerza. Hay una dispersión de recursos que podrían ser destinados a la seguridad social. Además de los mencionados tres ministerios hay distintos organismos, ministerios y secretarías municipales, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Cruz Roja e infinidad de ONG que se dedican al tema. Hay, además, un enorme voluntariado que, con mucho amor, se ocupa de ollas populares, fabricar barbijos, etc.

El día en que juntemos toda esa potencia en una sola fuerza podremos cambiar las cosas de verdad.

En general, en el mundo de las políticas sociales, quien conoce los vericuetos consigue llevarse una parte importante de la torta y, quien no, termina quedando afuera. Una persona en situación de calle o analfabeta no puede pedir una prestación a través de Internet..., lo que tenemos que construir es una estrategia de unificación de las políticas sociales y un Estado amigable. Un Estado que utilice la tecnología para llegar a la inmensa mayoría de la gente, pero que haga política con esfuerzo humano, con corazón, pensando en que todas las personas estemos incluidas.

## LA (IN)EQUIDAD DEL SISTEMA PREVISIONAL

Hoy tenemos un sistema de seguridad social que sufre muchos desfases. Hay un grupo muy importante de personas que cobran jubilaciones por encima de lo que sería la máxima, lo que se ha dado en llamar jubilaciones de privilegio. En algunos casos provienen de regímenes de privilegio, pero en otros han logrado el privilegio judicialmente. Y cabe resaltar que para estar en capacidad de reclamar judicialmente hay que ser de las y los que más ganan, para poder pagar un abogado y que el resultado sea rentable. Quienes conforman la generalidad solo pueden aceptar lo que el Estado resuelve, y así resultan situaciones injustas. Por ejemplo, durante el gobierno de Macri se estableció que la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) pague el 80% de la jubilación mínima, y las pensiones por invalidez mínimas son del 70%, cuando se supone que las discapacitadas y los discapacitados tienen mayores necesidades económicas. También podemos detectar la presencia de una fuerte discriminación patriarcal: las mujeres están en peores condiciones para completar los requisitos que reclama el régimen general.

## LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

La pandemia ha puesto claramente de manifiesto las dificultades de gran parte de la población para cumplir con los requisitos del sistema contributivo de seguridad social. En el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) se inscribieron doce millones de personas. Hay muchas personas que no tienen ningún tipo de cobertura. En definitiva, si bien es cierto que fue de una enorme envergadura el cambio que se produjo durante los doce años de kirchnerismo, no solo económico sino cultural, la etapa del macrismo ha conseguido romper algunos parámetros que la sociedad había valorado, como la inclusión jubilatoria o los planes sociales, los cuales fueron bastardeados de todas las maneras posibles. Yo creo que el gran desafío que tiene el gobierno actual es re-

cuperar la concepción de un sistema de seguridad social e ir avanzando en aquello en lo que se pueda, dadas las restricciones de la crisis y la pandemia.

Adhiero fervientemente al ingreso básico universal. Creo que es posible ponerlo en práctica de a poco, como la inclusión jubilatoria, y en algún momento alcanzaremos la plenitud.

### **SEGURIDAD SOCIAL, INCLUSIÓN Y LIBERTAD**

Para cerrar, quiero leer una frase de William Beveridge, responsable de la concepción de planes sociales avanzados en beneficio de las trabajadoras y los trabajadores,

podría decirse, el creador de la seguridad social universal: "La liberación de la necesidad no puede ser impuesta ni concedida". Una democracia debe ser conquistada por ella misma. Para conquistarla se necesita valor y sentido de unidad nacional: valor para hacer frente a las dificultades y superarlas mediante los ideales de libertad y lealtad por los cuales, a través de los siglos, nuestros antepasados han estado dispuestos a morir; y sentido de unidad nacional para imponerse a los intereses de clase. Si seguimos estas enseñanzas y conseguimos mantener durante un largo tiempo un gobierno nacional y popular, que siempre va a intentar trabajar con ahínco para lograr la inclusión social, creo que estaremos en buen camino: ese camino, sin duda, es el de la inclusión.

# 4

## INVERTIR LAS PRIORIDADES PENSANDO EN UNA GARANTÍA UNIVERSAL

Intervención de Claudia Danani

### LAS VIRTUDES DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Voy a empezar trastrocando el sentido de la pregunta que nos convoca para abordar dos cosas que no habría que cambiar sino conservar en el sistema previsional argentino.

Primero: la cobertura horizontal. Si sumamos todos sus componentes, el sistema tiene hoy una cobertura previsional muy importante en cuanto a la protección de las personas adultas mayores.

En segundo lugar: la relativa eficacia del sistema previsional en lo que hace a la provisión de ingresos y a prevenir la pobreza. Concretamente, todos los estudios muestran que la población adulta mayor es aquella en la que comparativamente menos alcance tiene la pobreza y, si eso es así, sin ninguna duda está asociado precisamente con la extensión de ese proceso tan importante de la expansión del sistema previsional en lo que va del siglo. Claramente, debemos discutir cuáles son los parámetros de ese “no caer en la pobreza”, pero, en cualquier caso, ambos aspectos son cuestiones que habría que seguir mejorando, pero no cambiar.

### LA DESIGUALDAD COMO EL PRINCIPAL PROBLEMA DEL SISTEMA PREVISIONAL

Respecto de lo que sí hay que cambiar, la respuesta depende de cuál consideremos el principal problema. Si hablamos de un sistema más justo (¿qué es un sistema más justo?), creo que el principal problema de la población adulta mayor en la actualidad radica en la desigualdad en la protección. No la desprotección absoluta sino, insisto, la desigualdad es el tema.

Hoy coexisten tres grandes subsistemas, que menciono en orden decreciente de valoración y respeto sociales.

a. Los regímenes previsionales contributivos, ya sea el nacional o los provinciales –que aún sobreviven como tales–, y que son los considerados “decentes”.

b. Los beneficios por moratoria, a los que se ha dado en llamar semicontributivos; considerados “simuladores”: se hacen los decentes pero su acceso a ellos fue posible a través de una moratoria.

c. Las pensiones no contributivas y la PUAM, consideradas para “los pobrecitos”, con quienes hay que tener piedad.

Esta desigualdad viene de una acumulación histórica de distintas reformas, diferentes políticas de distintos gobiernos, que tienen su punto culminante en una retórica explícita durante la gestión de Macri.

Así pues, la desigualdad es el mayor problema. En este contexto, ¿a qué consideramos una buena jubilación? Al respecto debemos referirnos a tres asuntos: a) los principios del sistema, b) los objetivos del sistema; y c) la forma de organización.

Respecto a los principios del sistema, pienso que hay que cambiarlos progresivamente. Algo que aún no se ha producido es el cambio de un sistema previsional para la población trabajadora a un sistema de protección de la población adulta mayor. Es decir, un cambio que permita, en el nuevo marco, alcanzar esa protección como un derecho social irrenunciable en condiciones de igualdad básica. Se ha arribado sí a ciertos beneficios, servicios o necesidades básicas que son generalmente un vehículo de jerarquización para algunas poblaciones (no para otras), y pero que no terminan generando ciudadanía.

Respecto de los objetivos, el clásico ha sido sustituir los ingresos de la vida activa en el momento en el que las

personas ya no pueden proveerse a sí mismas. Y ahí entra la discusión sobre las fórmulas del cálculo de los haberes. Esas fórmulas tienen dos aspectos problemáticos. En primer lugar, el tipo de solidaridad que generan: intraclassa; y si bien tiene una historia “heroica” detrás, se convierte en un vector de desigualdad. En segundo lugar, son mecanismos que no interpelan el hecho de que sea el mercado la institución que organiza la sociedad, sino que apenas pretenden compensar algunos de sus resultados (por ejemplo, los recursos tributarios o la fórmula reciente, que refiere a un reparto asistido). En este esquema, el Estado destina una parte importante de sus fondos a la población adulta mayor al sostener una forma de atar los haberes de la vejez a los ingresos de la actividad, lo que a lo largo de la historia se ha mostrado mucho más eficaz para proteger a los ya protegidos que para ampliar la protección y mejorar la situación de todos.

Por último, respecto de la forma de organización, habría que priorizar una garantía que convierta al sistema en universal, para todas y todos, y que permita elevar su alcance horizontal.

### ANTES DE LA REFORMA, UN DEBATE SOCIAL PENDIENTE

Desde hace bastante tiempo, Fernando Filgueira viene diciendo que en toda América Latina nuestros sistemas contributivos han dejado de ser verdaderamente contributivos a partir de la participación de los aportes tributarios. En algunos casos, estos últimos son más importantes que los aportes contributivos. La pregunta, entonces, es cuál es la forma equitativa de distribuir esos fondos estatales. Mientras tanto, subsisten algunos grupos con pensiones altísimas y se sigue ampliando el grupo desprotegido o con alta desprotección, como las trabajadoras de casas particulares, trabajadores agrarios y otros.

De cualquier modo, el llevar a cabo una reforma no trata solo de buenas intenciones. Es difícilísimo, y no solo por razones prácticas, sino porque muchas de estas cuestiones están ausentes en la agenda social. Estamos en un momento en el que las agendas de la igualdad y del universalismo no integran el repertorio de demandas de la sociedad. Por el contrario, ellas son impulsadas por grupos técnicos y de gobierno en distintos lugares. De hecho, a menudo las políticas públicas son criticadas por exceso y no por defecto de distribución y de igualdad. En este sentido, quiero advertir que el consenso necesario para la aceptación de ciertas políticas no es solo

un aspecto filosófico, sino que es clave para la viabilidad de las políticas, sobre todo en un momento como el actual: si hay sectores con alta capacidad de movilización que pugnan por el rechazo a una política, es muy probable que esta fracase. Lo cual es aún más probable si el rechazo a políticas más igualitarias no proviene de sectores propietarios o grandes grupos económicos, sino de los quintiles superiores en la distribución del ingreso, que son trabajadoras y trabajadores también, pero que encuentran en grupos más desprotegidos respecto de sus “competidores o enemigos”. Existe toda una manera de pensar y vivir que solamente puede ser interpelada en un debate abierto y desprejuiciado. Solo así podremos construir una sociedad más igualitaria y fraternal. Vale recuperar aquí aquella frase de Karl Polanyi: una economía de mercado solo puede existir en una sociedad de mercado... Entonces, tenemos que empezar con la sociedad.

### SISTEMA PREVISIONAL, POLÍTICA SOCIAL Y MERCADO DE TRABAJO

Ningún cambio que pensemos o discutamos se circunscribe solo al sistema previsional, sino que lo excede y lo precede. Su sustentabilidad social se juega precisamente en los modos de sociabilidad cotidiana, en las formas de construcción de las instituciones. En tal sentido, uno de los graves problemas que han aparecido, y que impacta sobre el sistema previsional, es el de la informalidad laboral. Cualquier propuesta que pretenda ampliar los bordes de la protección y mejorar la valoración de los beneficios va a tener que referir a la informalidad y a las instituciones involucradas, las cuales han quedado a veces obsoletas. La implementación del IFE, por ejemplo, mostró que si no repensamos la estructura social quedan afuera varios anillos de grupos sociales.

En definitiva, si queremos cambiar el sistema previsional deberíamos darlo vuelta: invertir las prioridades y pensar cuál es esa garantía universal que puede ser representativa para el nivel de vida de las personas adultas mayores, y que debería llegar a todas por igual. Ello, por supuesto, requiere muchas reformas, algunas más profundas y otras más técnicas. Hoy el sistema previsional, e incluso sus recursos tributarios, funcionan a la inversa: garantizan prioritariamente a quienes cumplen con los requisitos de edad y los años de aportes, porque son quienes están en mejores condiciones de recurrir a los tribunales. En este sentido, una red más equitativa debería implicar empoderar a quienes hoy no tienen representatividad o voz en el sistema previsional.

## LA NECESIDAD DE MENSURAR LA CONTINGENCIA

Intervención de Elsa Rodríguez Romero

### LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL

Tres abordajes son necesarios frente a una eventual reforma previsional; se corresponden con las siguientes preguntas: ¿cómo se hace una reforma? ¿qué se debe reformar?, y ¿para qué se reforma? Desde un punto de vista lógico, habría que comenzar identificando dónde están los problemas. En este sentido, creo que cualquier reforma tiene que prever cinco características: aceptabilidad social, viabilidad financiera, factibilidad política, conciliación con las realidades económicas y del mercado laboral, y, finalmente, gestión y administración respetuosa de las personas beneficiarias.

### ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La división administrativa de nuestra seguridad social se ha hecho dolorosamente expreso, y se mantiene por razones totalmente contrarias al interés de la seguridad social, dado su pérdida de fuerza. Si a un Ministerio de Economía, generador de fondos, no se le contrapone la fuerza de un Ministerio del Gasto Social, nunca se podrá llevar adelante una buena política de seguridad social. Si la seguridad social se encuentra diseminada en varios ministerios, secretarías e instituciones, se dispersa el gasto; no ocurre lo mismo con su "oponente". Por ello, pienso que debería haber un Ministerio de Seguridad Social, que implicara una unificación de políticas. ANSeS destina la misma cantidad de trabajadores y trabajadoras al aspecto previsional que al no previsional, debido a que decidió cargar con una actividad que correspondería a otro ministerio, el de Acción Social. Pero si pudiéramos tener un único Ministerio de Seguridad Social, con diferentes secretarías, habría una mejor política social y una mejor gestión administrativa.

### LA VEJEZ COMO CONTINGENCIA

En los últimos cuarenta años, los problemas a los que nos hemos enfrentado quienes nos dedicamos a la seguridad social han sido siempre los mismos. El asunto primario es mensurar la contingencia. Si no mensuramos la contingencia no sabremos de qué estamos hablando. Si la única contingencia fuera la pobreza habría que hacer tabula rasa y empezar todo de nuevo. Pero en la medida en que la temática que nos convoca es la reforma previsional, debemos mensurar diferentes contingencias:

- Hoy es inevitable analizar la compatibilidad entre una jubilación por vejez y el desarrollo de actividades remuneradas, pues la situación actual resta lugar al empleo, generando que la jubilación no sea sustitutiva del salario, ya que este no se ha perdido.
- Es necesario analizar el aumento de la edad mínima legal. Se podría crear una jubilación anticipada, como existe en varios países del mundo.
- Hay que discutir la contingencia de fallecimiento, en este caso, viudez. Para la pensión por viudez no tenemos actualmente límites de tiempo o edad.
- Respecto a la invalidez, es insólito que el Congreso no haya modificado los requisitos de cotización.
- Gran tema de debate: el cálculo del haber inicial. ¿Hay que fijar un monto universal o un monto proporcional a las remuneraciones? Si vamos a tomar en cuenta algún factor remuneratorio, ¿qué período de cotizaciones realizadas se tendrá en cuenta? Al respecto, las cotizaciones escalonadas hasta un monto máximo han llevado a una litigiosidad innecesaria. En

la determinación del haber jubilatorio inicial deben intervenir los factores años de aporte y edad, pero también debería haber una prestación niveladora. Esta prestación niveladora debe variar de acuerdo con la cantidad de personas que habitan el hogar.

- Respecto a la problemática de la actualización de las remuneraciones: se debe discutir un índice adecuado. Si se tomara la recaudación y la inflación, se le debería agregar un índice salarial, ya que si el índice de recaudación fuera muy significativo –y dado que la ineficiencia del Estado puede llevar a una brutal caída–, podría ocurrir una baja en las jubilaciones. En ese sentido, se estaría cargando al jubilado y la jubilada con la ineficiencia recaudatoria. Sin el índice salarial, llegaríamos a que los activos mejoran y los pasivos no; esto puede considerarse directamente un “genocidio”.

En definitiva, debemos preguntarnos qué es lo que debe cubrir un haber previsional: ¿debe ser un porcentaje de algo? ¿debe ser una cobertura mínima?

## OBJETIVOS DE UNA REFORMA PREVISIONAL

Por último, llegamos al para qué. Y el para qué siempre depende de quiénes están detrás de la reforma previsional. Si el Estado dice que quiere reformar el sistema previsional, tiendo a creer que es para disminuir el gasto fiscal y no para mejorar los haberes previsionales de los actuales jubilados y jubiladas, pensionadas y pensionados. En todo caso, si eso sucede es para evitar litigios y para disminuir el costo laboral. Esto fue lo que pasó en Chile. Yo lamento mencionarlo pero, en el fondo, aparece la intención de disminuir la responsabilidad del Estado. Recortar el gasto fiscal y la responsabilidad del Estado lleva necesariamente a graves conflictos, y no hacerlo también

(en este caso, con otros subsistemas o áreas de la política social), por eso la tarea es tan difícil. Por lo tanto, el punto de partida tiene que ser definir qué política social queremos y cómo instrumentarla administrativamente para que haya armonía entre los distintos programas.

## CONCEPTOS PARA EL FUTURO DEBATE SOBRE LA REFORMA PREVISIONAL

El debate sobre la reforma previsional no se ha abierto aún, pero el día que eso ocurra deberemos deslindar muy claramente problemas. Noto que a veces se le hace pagar al régimen previsional por una responsabilidad que no le corresponde. El sistema previsional es contributivo; entonces al tratar el sistema previsional discutiremos cuestiones de estilo contributivo. Si, en cambio, tratáramos la seguridad social en general, sí discutiremos la igualdad y la pobreza.

Si estamos hablando del régimen previsional general –y no de los regímenes especiales, que son de mínima entidad– nos referimos a discutir y reformar la ley 24.241. Actualmente los cálculos de haberes perjudican más a quien cobra un sueldo de \$90.000 que a quien cobra uno de \$30.000 debido a la presencia de los límites máximos de cotizaciones y haberes.

Así las cosas, no le hagamos cargar con la desigualdad del país al régimen previsional. El régimen previsional es contributivo. Si queremos otra seguridad social, hagamos tabula rasa y construyamos una seguridad social inclusiva e igualitaria. Bienvenida. Pero eso no es el régimen previsional actual. Tenemos que distinguir cuándo hablamos de sistema previsional y cuándo de seguridad social. De lo contrario, terminaremos degradando los distintos pilares y que cada uno se salve por su cuenta: eso significará el triunfo del máximo liberalismo.

## 6

# CONCLUSIONES

Uno de los rasgos más salientes del debate precedente está dado no solo porque existen disidencias respecto de qué hacer o qué cambiar en el sistema previsional argentino, sino también respecto de la caracterización del sistema mismo. Mientras Vallejos y Fernández Pastor sostienen que las transformaciones acontecidas durante el kirchnerismo –en especial, las moratorias– lo han convertido de hecho en un sistema semicontributivo, solidario e inclusivo, Danani y Rodríguez Romero, con distintos fundamentos, entienden que no. El argumento de Danani se basa en que el sistema es aún institucionalmente desigual, pero esa desigualdad tiene como punto clave la diferencia en la valoración social, más allá de las concretas distinciones económicas. Rodríguez Romero, en cambio, expone un argumento jurídico, no sociológico: el sistema es contributivo porque la ley así lo dice y sobre la base de las leyes es que los tribunales deciden su jurisprudencia.

Además, mientras Vallejos y Fernández Pastor resaltan la importancia de un sistema inclusivo (Fernández Pastor desde un enfoque de derechos; Vallejos trayendo al debate el multiplicador keynesiano y los efectos procíclicos en materia de producción y recaudación de una política previsional generosa), Danani manifiesta que, si bien una de las virtudes del sistema es que la cobertura es muy alta, la estratificación aparece como limitante a la verdadera inclusión. Para Rodríguez Romero, en cambio, que la inclusión sea un faro depende de cómo se formulen los objetivos del sistema.

En cuanto a la organización institucional, fue un punto abordado solo por el abogado y la abogada del debate. Fernández Pastor y Rodríguez Romero coinciden en que la desagregación en varias dependencias dificulta las gestiones por parte de las personas beneficiarias y además quita poder al sistema en las discusiones con otras áreas del Estado. Para Rodríguez Romero, esta estructura institucional tiene como objetivo que el sistema previsional cargue con los costos de la política social extendida. Para Fernández Pastor, por el contrario, la causa de la dispersión es el arraigo de la noción contri-

butiva, que deja a los aspectos no contributivos en instancias marginales tanto de la discusión política como de la estructura institucional.

Por último, respecto de la sustentabilidad, el hecho de que gran parte de los recursos de la seguridad social sea de origen tributario implica que pasen rápidamente a un segundo plano las consideraciones acerca de un esquema autosustentable en términos de recursos. No obstante, el problema de la sustentabilidad es abordado en términos más generales. Para Vallejos debe pensarse en relación con el crecimiento económico. Para Fernández Pastor se debe asumir la sustentabilidad tal y como en otras áreas del presupuesto público: el sistema previsional es un gasto legítimo que debe ser asumido. Danani coincide en este punto y enfatiza que la asignación de recursos tributarios necesita mayor legitimación social. Rodríguez Romero, por su parte, hace hincapié en que los recursos del Estado son escasos y que, entonces, la asignación de recursos estatales al sistema previsional va a estar mediada por la negociación política con otras carteras. En este sentido, los cuatro panelistas están de acuerdo en que el Estado financie, por lo menos parcialmente, al sistema previsional, alejándose así de las premisas de sustentabilidad interna que se promueven desde ciertos foros y organismos.

En cuanto a la pregunta central que convocó al debate, “¿Qué necesita cambiar el sistema previsional?”, las y los panelistas coincidieron en la necesidad de que la protección a las personas adultas mayores se vigore, con aumentos reales en las remuneraciones y extensión de la cobertura, pero, nuevamente, con diferentes énfasis. Vallejos subrayó la necesidad de un sistema previsional articulado con una macroeconomía pujante: la estructura debe ser tal que cuando la economía crezca, las jubiladas y los jubilados se apropien de parte de los frutos de ese crecimiento, pero cuando la economía caiga deben existir mecanismos de protección para que no carguen con los costos de las recesiones. En el sentido inverso, un sistema previsional robusto e inclusivo permite impulsar el crecimiento económico.

Fernández Pastor, por su parte, sostuvo con énfasis la necesidad de un sistema inclusivo en clave de derechos, donde el foco pase por completar la transición de un sistema de seguro social, anclado en la legitimidad contributiva, a un sistema de seguridad social, anclado en la solidaridad social. Un elemento central de esta transformación ha de encontrarse en la necesaria reducción de la inequidad al interior del propio sistema previsional.

Danani centralizó su argumento en la desigualdad, que se manifiesta tanto en términos económicos –diferenciales de haberes– como institucionales –estabilidad de las prestaciones– y socioculturales –legitimidad o valoración de las percepciones–. En este sentido, el sistema previsional necesita encauzar un proceso de reducción de la desigualdad intrínseca, y eso implica, en términos socioculturales, valorizar la protección no contributiva con la misma legitimidad que la contributiva.

Rodríguez Romero, en cambio, entiende que la naturaleza contributiva del sistema previsional no debe ser alterada; eso implicaría en todo caso, eventualmente, un cambio más profundo que el que está en discusión y no sería aplicable para las personas jubiladas actualmente sino solo a futuro. Asimismo, los cálculos del monto de los haberes –tanto del haber inicial como de la movili-

dad– deben dar cuenta de los aportes realizados, y en este sentido los topes de haberes son un escollo. La preocupación de Rodríguez Romero es que las expansiones de la cobertura se hayan efectuado a costa de las jubiladas y los jubilados “tradicionales”: eso debería ser resuelto en una futura reforma previsional.

Como reflejan los diferentes abordajes expuestos, existen múltiples aristas en el debate previsional. ¿Cuáles queremos que sean los objetivos del sistema previsional, sus principios, sus fundamentos? ¿A quiénes hay que proteger y a partir de qué criterios? ¿Cuál debe ser la integración del sistema previsional en el sistema de protección social y cuáles han de ser sus relaciones con el mercado de trabajo y con la economía del país? En general, estas cuestiones no suelen ser abordadas de una manera integral, y mucho menos discutidas en el marco de un análisis general del sistema de protección social del país. En la medida en que estos debates, dadas las coyunturas políticas y las condiciones de posibilidad existentes, se presenten siempre en cuentagotas, perdemos la posibilidad de pensar y conversar una reforma integral que permita asegurar la protección de las personas mayores desde un enfoque de derechos ciudadanos y que, entonces, las proteja de las vicisitudes de las turbulencias económicas que sigue viviendo el país.

## AUTORES

**Sol Minoldo.** Doctora en Ciencias Sociales (UBA), investigadora de CONICET en el CIECS, Córdoba; miembro del Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Pensiones".

Contacto: [solminoldo@gmail.com](mailto:solminoldo@gmail.com)

**Nicolás Dvoskin.** Doctor en Ciencias Sociales (UBA), becario posdoctoral ZILAS-KU Eichstätt-Ingolstadt e investigador de CONICET en el CEIL, Buenos Aires; miembro del IADE y del Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Pensiones".

Contacto: [ndvoskin@gmail.com](mailto:ndvoskin@gmail.com)

## EDITOR

Fundación Friedrich Ebert  
Marcelo T. de Alvear 883 | 4° Piso (C1058AAK)  
Buenos Aires – Argentina

Responsable

María Julia Eliosoff

Directora de Proyecto FES – Argentina

[en-contacto@fes.org.ar](mailto:en-contacto@fes.org.ar)

Equipo editorial

Christian Sassone | Ildefonso Pereyra | Irene Domínguez

[christian.sassone@fes.org.ar](mailto:christian.sassone@fes.org.ar)

Tel. Fax: +54 11 4312-4296

[www.fes-argentina.org](http://www.fes-argentina.org)

ISBN: 978-987-4439-60-4

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas

de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-60-4



## ¿QUÉ NECESITA CAMBIAR EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO?



Si bien en Argentina la discusión sobre la reforma previsional es una constante, el contexto de la pandemia ha revalorizado el rol de la protección no contributiva y de los mecanismos necesarios de cobertura a cargo de los Estados. En este sentido es válido preguntarse de qué manera ha permeado el contexto de crisis sanitaria y económica del covid-19 el debate previsional argentino.

La discusión sobre el sistema argentino de jubilaciones y pensiones tie-



ne varias aristas que se recorren a lo largo de este trabajo. Por un lado, está abierto el debate sobre la naturaleza del sistema. Por otro, la cuestión del financiamiento y la naturaleza contributiva del acceso a la protección previsional. En tercer lugar, ha comenzado a emerger una discusión en torno a la lógica distributiva y la reproducción de desigualdades que existen en el mercado de trabajo.

Preguntarnos acerca de las necesidades de transformación del sistema



previsional implica una enorme diversidad de temáticas y miradas que se compartieron en el cuarto encuentro del ciclo "Conversaciones sobre Seguridad Social y Sistemas de Pensiones" llevado a cabo el 14 de septiembre de 2020. Allí discutieron: Fernanda Vallejos, Miguel Fernández Pastor, Claudia Danani y Elsa Rodríguez Romero, en una multiplicidad de perspectivas que contribuyen a abordar el problema de la futura reforma previsional.

Puede encontrar más información sobre este tema ingresando a:  
[www.fes-argentina.org](http://www.fes-argentina.org)