

Reflexiones acerca de la tendencia posneoliberal de la reciente reforma previsional argentina

Los profundos cambios registrados en algo menos de dos décadas en el sistema previsional argentino (privatización parcial, instauración de un régimen de capitalización individual en la década neoliberal, plan de inclusión previsional, reestatización del sistema, ley de movilidad jubilatoria y otros) han sido de una magnitud tal que es posible describirlos como un cambio completo de paradigma en términos de política pública en la materia. En el presente artículo nos limitaremos a realizar un abordaje del tema acotándonos a lo que entendemos han sido los principales aspectos en la trayectoria del sistema previsional argentino en los últimos veinte años.

Por: Ricardo Horacio Rubio

Abstract

The great changes in less than two decades in the Argentine pension system (partial privatization, new regime of individual capitalization in the neo-liberal decade, including pension plan, system return to state, mobility retirement law, etc.) have been a magnitude that it is possible to describe as a complete change of paradigm in terms of public policy in the area. In this article we will only make an approach to what we understand have been the main aspects in the path of the Argentine pension system in the last twenty years.

Introducción

Los profundos cambios registrados en poco menos de dos décadas en el sistema previsional argentino —desde su privatización parcial, instaurando un régimen de capitalización individual en los '90, hasta el lanzamiento de un plan para la universalización de la cobertura previsional y la reestatización del sistema en los años recientes— han sido de tal magnitud que no resulta sencillo acotar su descripción y análisis al limitado espacio de este artículo. Es por ello que nos concentraremos en realizar un abordaje acotado a lo que entendemos han sido los principales cambios en cuanto a lógicas de funcionamiento y a trayectoria institucional del sistema previsional argentino en los últimos veinte años, entendiendo que dar cuenta de ellas puede contribuir a una mejor comprensión de una importante dimensión del proceso social más amplio que ha tenido lugar en nuestro país en los años recientes.

Posneoliberalismo y reforma previsional argentina

Dos importantes referentes del pensamiento crítico latinoamericano como Atilio Borón y Emir Sader han hecho, en los últimos años, sendas referencias a la emergencia de una fase posneoliberal en América Latina. Borón sostenía hacia fines de 2003 que, dada la inercia de las políticas neoliberales en el mundo capitalista, podría resultar prematuro decir que nos encontraríamos ya en una fase posneoliberal. Sin embargo, la evidencia del proceso de agotamiento de las experiencias neoliberales, especialmente en ciertas regiones de la periferia mundial, junto con numerosos intentos de ruptura en ellas, hacían posible afirmar a Borón en 2004 que, «a pesar de la fuerza actual del neoliberalismo, el posneoliberalismo ya está aflorando en algunos países», si bien no como una etapa con formas claramente delineadas. Más bien, sostendría Borón, «el posneoliberalismo es, todavía, una etapa en construcción» que tomaría su nombre por evidenciar procesos de ruptura en mayor o menor grado con las lógicas económicas propiamente neoliberales.

Recientemente, en el año 2008, Emir Sader, retomando aquella cuestión, avanzó en precisar una definición de posneoliberalismo a partir de plantear una distinción entre los gobiernos que en América Latina no han promovido reformas para salir del neoliberalismo, es decir, que se posicionan en una clara continuidad con el neoliberalismo (Perú, Colombia, México) y, aun más, han avanzado en tratados de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica. Otros que

han hecho profundas reformas en un sentido claramente antineoliberal (Venezuela, Bolivia, Ecuador), que se encuentran integrados en el ALBA (Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América), y un tercer grupo que ha avanzado en reformas importantes aunque más lentamente y manteniendo vigentes en algunas de sus políticas públicas los lineamientos heredados del período de auge neoliberal. Este tercer grupo de países (Argentina, Brasil, Uruguay) de la región marcaría también una ruptura, aunque más lenta y moderada con el neoliberalismo que los países del segundo grupo. Los dos últimos grupos de países mencionados conformarían, para Sader, la tendencia posneoliberal en América Latina, donde la integración económica y política entre ambos grupos funciona como apoyo y refuerzo al novedoso proceso que tiene lugar en cada uno de esos países.

«... lo que denominamos posneoliberalismo es una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo [neoliberal], sin llegar a configurar un nuevo modelo, al mismo tiempo en que un conjunto híbrido de fuerzas compone las alianzas que están en la base de los nuevos proyectos» (Sader, E.; 2008: 81).

Según Sader, el tema más importante que se plantea en el horizonte actual es la construcción del posneoliberalismo, como una solución híbrida, pero de a poco va haciendo avanzar la esfera pública respecto de la esfera mercantil, junto con la hegemonía de un nuevo bloque en el poder. Sader define sumariamente la cuestión:

«El posneoliberalismo es el camino de negación del capitalismo en su fase neoliberal, que mercantiliza todo, en que todo tiene precio, todo se compra, todo se vende. El posneoliberalismo, al contrario, afirma derechos, valores, esfera pública, ciudadanía, y ahí se da la disputa fundamental de nuestro tiempo, en que América Latina es el escenario más importante, el eslabón más débil de la cadena neoliberal» (Sader, E.; 2008: 43).

La reforma neoliberal de la previsión social en Argentina

Basados en la clasificación de los modelos de Estado de bienestar desarrollada por Gosta Esping-Andersen, no exenta de cuestionamientos, es posible afirmar que en Argentina, la maduración de nuestro singular modelo de Estado social a mediados del siglo pasado se configuró sobre una base articulada híbridamente entre un modelo típico corporativista de protección social (sustentado en el estatuto

de trabajador asalariado formal) y el modelo universalista del tipo socialdemócrata (principalmente en la política educativa y, más difuso, en la política pública de salud, basadas en el estatuto de ciudadanía). En tanto la política asistencial tuvo un funcionamiento propiamente residual característico del tipo de Estado liberal.

En las décadas bienestaristas, apoyadas en una política económica keynesiana que impulsó un esquema de casi pleno empleo, y en un marco de expansión del tipo de organización del trabajo fordista y de fortalecimiento de las organizaciones sindicales, con su correlato en términos de la ampliación de los derechos de los trabajadores, alcanzaron niveles casi universales las coberturas propias de las protecciones sociales ligadas al trabajo. Tales protecciones, como anticipamos, respondían claramente a la lógica contributiva de seguro social obligatorio para la cobertura de los riesgos de la vida activa: vejez, enfermedad y demás. Toda una red de seguridad social fue constituida sobre la base de una red de seguridad laboral.

La lógica del seguro social, en tanto lógica contributiva corporativista, se acota a resguardar a aquellos sujetos que cumplen con la condición de ser contribuyentes al seguro. De allí que sea excluyente de todos aquellos que por diferentes motivos no realizaron los aportes obligatorios al seguro social que son condición *sine qua non* para el goce de las protecciones correspondientes. Quedan fuera de ese esquema los sectores de la población económicamente activa que no lograron insertarse en un trabajo registrado o simplemente se encontraron en situaciones prolongadas de desempleo que no les permitieron cumplir con los requisitos necesarios para gozar de las protecciones del seguro social.

«El modelo del 'seguro social', usualmente vinculado con la tradición alemana desde Bismarck, tiende a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a los familiares que se consideran 'económicamente dependientes'. Por lo tanto, se financia principalmente por aportes de los asegurados y por contribuciones de sus empleadores. Los beneficios que otorga están, al menos parcialmente, vinculados con los aportes, y el sistema se organiza en diferentes programas (usualmente separados), cada uno de los cuales se identifica con una particular 'contingencia' o 'riesgo' social que motiva la cobertura» (Lo Vuolo, R., 1998: 155).

La política previsional bienestarista ligada a la lógica del seguro social, que en momentos de expansión del empleo cercanos a su plenitud alcanzaría a la mayor

parte de la población con sus protecciones, encontraría fuertes dificultades en momentos posteriores de retracción del empleo formal, expansión de la informalidad laboral, incremento del desempleo, subempleo, en contextos de flexibilización y precarización laboral, en el marco de la retracción de las políticas keynesianas y la imposición de una nueva hegemonía en materia económica acorde a los postulados pro-libre mercado emanados del Consenso de Washington, siguiendo los principios del neoliberalismo en auge en las últimas décadas del siglo XX.

En ese nuevo cuadro general, en octubre de 1993, bajo la primera presidencia de Carlos Menem, el Congreso sancionó la Ley 24.241 de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Algunas de sus características más generales fueron:

1. la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en el que convivían el Régimen Previsional Público de Reparto (RPR), continuidad del típico régimen de seguro social obligatorio vigente anteriormente y un nuevo Régimen Mixto de Capitalización individual¹ (RMC), entre los cuales cada trabajador debía optar;
2. el aumento de la edad jubilatoria desde los 60 a los 65 años para los hombres y de 55 a 60 años para las mujeres;
3. el incremento en la cantidad de años de aportes obligatorios al sistema de 15 a 30 años;
4. la vigencia de una cláusula por la cual se estableció que en caso de que los trabajadores no hicieran expresa su opción por el RPR en un plazo acotado de tiempo, se los incorporaría de modo inexorable al RMC y sin ninguna posibilidad de retornar al otro régimen ni de modificar su opción a futuro (todo esto en un marco de desconocimiento social generalizado respecto de esta nueva normativa, lo cual jugó indudablemente a favor del componente privado del nuevo sistema), y

¹ El Régimen Mixto de Capitalización individual (RMC) se componía de una Prestación Básica Uniforme (PBU) y una Prestación Complementaria (PC) financiadas por las contribuciones patronales y rentas generales del Estado y el Haber por Capitalización Individual (HC) cuya financiación estaba a cargo del propio afiliado aportante y administrado por las AFJP.

5. el pasaje hacia la gestión privada del componente de capitalización individual, creando la figura de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), lo cual resultaría en un alto costo administrativo del nuevo sistema que erosionó en buena medida las ganancias de rentabilidad de los fondos.

Además, en una ley subsiguiente denominada paradójicamente Ley de Solidaridad Previsional N°24.463, promulgada en marzo de 2005, se estableció la ruptura de la movilidad de las jubilaciones y pensiones según su relación con el salario de los trabajadores, garantizada en el derecho constitucional (art. 14 bis de la Constitución nacional). De ese modo se consagró lo que en la práctica resultó un congelamiento de los haberes previsionales.

Sin dudas los grandes beneficiarios del nuevo régimen que se instauró desde 1993 no fueron ni los pasivos ni los trabajadores, sino aquellos que dispusieron del manejo financiero y del uso de recursos acumulados en los fondos correspondientes.

De todo lo anterior, queda claro que el régimen se hizo más restrictivo, acotado, y que muchos trabajadores, por desconocimiento o por efecto de fuertes campañas publicitarias, tanto públicas como privadas que difundían los supuestos beneficios del régimen mixto, fueron incorporados u optaron por el RMC.

Hacia abril del año 2001, Rubén Lo Vuolo evaluaba en un tono descarnado y casi dramático el funcionamiento e impacto de la reforma previsional neoliberal:

«El Estado, que transfirió fondos a las AFJP y generó así un agujero fiscal al tesoro público, sale a pedirle a las propias AFJP plata 'prestada'. Además, impone cambios que reducen los beneficios esperados por los pocos trabajadores que están incluidos en el sistema. Pero esa plata es de los trabajadores, los mismos a los que bajó los salarios para reducir un déficit que cubre... con la misma plata de esos trabajadores que están en las AFJP. (...) Mientras el país sigue adoleciendo de falta de ahorro doméstico y dependiendo de préstamos externos, lo más probable es que el ahorro de los trabajadores argentinos en las AFJP se destine cada vez más a financiar empresas de capitales extranjeros y a un Estado que deriva esos fondos como pago de una deuda descomunal que sirve para alimentar la fuga de capitales. La seguridad social sirve así para alimentar la 'globalización financiera' y la descapitalización del futuro de los argentinos» (Lo Vuolo, R., 2001: 95-96).

Esta restrictiva reforma de sistema previsional fue apenas una de las tantas manifestaciones que cobraron los cambios generales económicos, políticos y sociales en nuestro país en la década de los años '90, caracterizados por el auge de las políticas de ajuste estructural y de retroceso de los derechos sociales, que expandieron la vulnerabilidad social en gran parte de la población del país. Además, tuvieron como expresión destacada las privatizaciones, la retracción de las responsabilidades sociales del Estado y del conjunto de indicadores relacionados con el empleo y las protecciones sociales con él ligadas.

La regresiva reforma neoliberal en el sistema de previsión social argentino se desarrolló, como vimos, en el sentido de una amplia aunque parcial privatización, que desarticuló el principio de solidaridad intergeneracional que sustentaba el régimen previo (los activos sostenían con sus aportes a los pasivos, según una lógica solidaria), y avanzó hacia un estrechamiento individualista en la relación entre aportes y beneficios individuales de cada aportante. La Ley 24.241 de reforma previsional tuvo un impacto fuertemente restrictivo en el acceso y cobertura del sistema previsional (ver gráfico 1) por las vías de un notable incremento en las edades para el acceso a la prestación por vejez y la elevación al doble de los años de aportes mínimos obligatorios, pero también por la vía del deterioro en los niveles de empleo registrado y en las trayectorias laborales de los aportantes al sistema previsional.

A lo anterior se sumó en los hechos el congelamiento de los haberes jubilatorios primero, y luego el fuerte deterioro (recorte de 13% en la segunda era Cavallo, ya bajo la presidencia de De la Rúa) en los ingresos de los pasivos, a la vez que tuvo lugar un creciente desfinanciamiento del sistema público y un consecuente incremento de la deuda pública a raíz del lamentable negocio privatizador.

Por último, la reforma previsional neoliberal transfirió los problemas irresueltos con relación a los bajos niveles de cobertura y los escasos montos de los haberes previsionales desde la esfera pública hacia el ámbito privado propio de las organizaciones familiares con adultos mayores a cargo, descargando en ellas la responsabilidad casi exclusiva del sostén de los mismos.

La reciente reforma previsional argentina: ¿una ruptura con los lineamientos neoliberales?

Una reforma de gran alcance y novedosa lógica se comenzó a implementar en el ámbito de la previsión social en Argentina a partir de 2005. Un conjunto de

medidas de alto impacto transformó el sistema previsional, desde uno sostenido en principios neoliberales acordes al Consenso de Washington, por otro que combina aspectos propios del modelo bienestarista de la seguridad social argentina como el principio de la solidaridad intergeneracional junto con un novedoso enfoque de corte parcialmente universalista. Este último aspecto es en buena medida novedoso con relación a la historia del régimen previsional en Argentina, fuertemente ligada a la lógica contributiva y corporativista del seguro social obligatorio.

Analizaremos resumidamente tres de las principales líneas generales que señalaron esta nueva tendencia de la reforma:

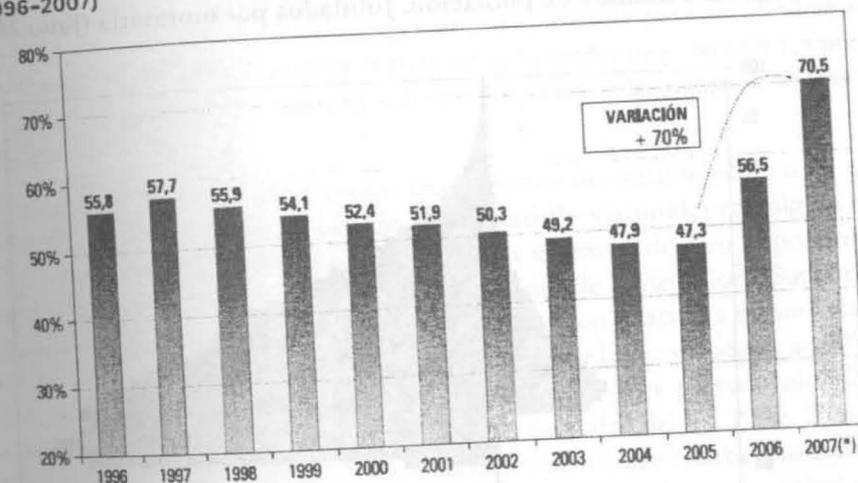
1. El Plan de Inclusión Previsional (diciembre de 2005).
2. La Ley de Movilidad Previsional (octubre de 2008).
3. La reestatización del Sistema Previsional y reconstitución del régimen de reparto (noviembre de 2008).

En vista de la situación laboral y previsional descrita en el apartado anterior, el Estado nacional desarrolló, desde finales de 2005, una estrategia para incluir en el Sistema Previsional a una importante fracción de la población de adultos mayores que se encontraba en situaciones complejas, con dificultades para el cumplimiento de los restrictivos requisitos de acceso al goce del derecho previsional. El Plan de Inclusión Previsional constituyó una estrategia que apuntó a lograr el acceso al régimen previsional de aquellas personas que, acreditando la edad jubilatoria, no contaban con los años de servicios requeridos por la ley o bien, acreditaban los años de servicios pero no la edad jubilatoria y se hallaban en situación legal de desempleo.

A través de la Ley 25.994 se permitió a las personas que estuvieran en alguna de las situaciones mencionadas acceder a la prestación por vejez, y junto con ello a la cobertura de salud por parte del PAMI y el goce, de corresponder, de las asignaciones familiares. Esta ley fue acompañada por el Decreto 1.454/05, que brindó la reglamentación necesaria para la implementación de un plan de moratorias destinado a los trabajadores autónomos con deudas previsionales que, por tal razón, no habían podido gozar del derecho al haber previsional correspondiente.

Según un estudio de ANSES respecto de los resultados preliminares de este plan, es posible verificar un notable impacto en la tendencia de la tasa de cobertura del Sistema Previsional de Reparto, revirtiendo a partir de 2006 la tendencia persistentemente decreciente de esta tasa durante los 10 años previos a la implementación del plan (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Nacional de Reparto (1996-2007)

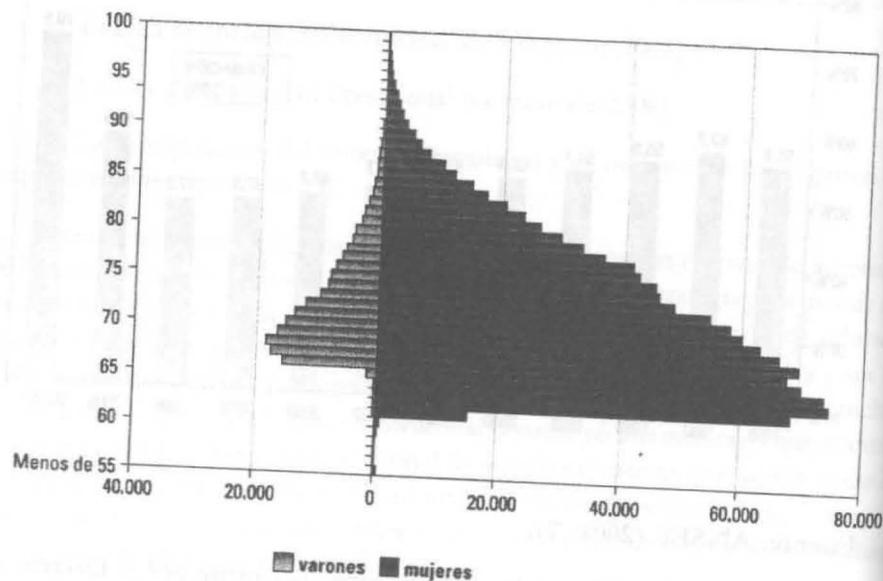


Fuente: ANSES (2007: 7).

Con relación a la población beneficiada específicamente por el Decreto de Moratoria Previsional se observa que, hacia julio de 2007, las mujeres concentraban el 87% del total de los nuevos beneficios otorgados, con una edad media de 72 años para las mujeres y 71 para los varones (ver gráfico 2). Esto es especialmente importante si consideramos la particular afectación que padece la población femenina de adultas mayores en el contexto sociocultural latinoamericano, manifestada en su deteriorada situación laboral relativa y, con ello, su notable dificultad para acceder al goce de los beneficios previsionales.

Las situaciones de desigualdad de género se han relacionado, en buena medida con el lugar que socialmente recayó y, muchas veces aún, recae sobre las mujeres respecto de su rol tradicional en el cuidado de los niños o ancianos de la familia, su papel de esposas, madres o hijas, entre otros, los cuales se traducen en precarias e interrumpidas trayectorias en el mundo del trabajo. A través de esta moratoria se ha incidido, en algún grado, en la histórica desigualdad de género expresada en el escaso nivel de inserción de las mujeres en el régimen previsional con relación a la inserción masculina.

Gráfico 2: Pirámide de población. Jubilados por moratoria (julio 2007)



Fuente: ANSES (2007: 13).

Por otra parte, con relación al número de altas de nuevos derecho-habientes previsionales en el tiempo, se habían incorporado, hacia octubre de 2006, más de 750.000, y ya hacia diciembre de 2009, las estimaciones oficiales rondan una cifra cercana a los 2.200.000 nuevos incorporados al Sistema Previsional con motivo de la flexibilización de las condiciones de accesibilidad.

Podemos afirmar que el Plan de Inclusión Previsional y la moratoria que lo acompañó pusieron en suspenso relativo la rígida lógica contributiva y corporativista del Seguro Social, aún más restrictiva a partir de la reforma neoliberal, en vistas de mejorar la menguada cobertura previsional, relajando los requisitos de acceso al seguro. Podríamos caracterizar esta política como un acotado paréntesis «universalista» que abrió una interesante vía de protección social a la población de adultos mayores que habían quedado por fuera de la típica lógica de los seguros sociales.

Esto resultó en un fuerte crecimiento de la cobertura poblacional del sistema previsional retornando a niveles históricos (de casi 5 jubilados por cada 10 adultos mayores en condiciones de hacerlo, la relación se incrementó a cerca de 8,5 por cada 10), y junto con ello se extendió en los mismos índices la cobertura de salud (PAMI).

Con relación al segundo elemento que significó un notable cambio en el funcionamiento del sistema, la **Ley de Movilidad Previsional**, promulgada el 15 de octubre de 2008, debemos entenderlo en el marco de otro importante cambio institucional: el fin de la mayoría automática de la vieja Corte Suprema de Justicia, que había evitado sentar alguna posición con relación a la movilidad previsional constitucionalmente garantizada. A partir de la renovación de aquella, la intervención de la nueva Corte Suprema en cuestiones previsionales fue fundamental para la declaración de la inconstitucionalidad del art. 7, inc. 2 de la Ley N°24.463 de Solidaridad Previsional del menemismo, que violaba el mandato del artículo 14 bis de la Constitución nacional respecto del carácter móvil de jubilaciones y pensiones. A través del fallo Badaro 1, respecto de la actualización de los haberes jubilatorios, se requirió al Congreso nacional tomar intervención para establecer un mecanismo legal para el reajuste previsional en el sentido que guardara relación con el salario de los trabajadores en actividad, y de ese modo mantener el valor de las jubilaciones. El constitucionalista Roberto Gargarella resumía:

«... la nueva Corte sostuvo en 'Badaro 1' que el problema en cuestión tenía relevancia constitucional (es decir, que se trataba de una grave violación de derechos), y que el Congreso tenía la obligación de involucrarse en la resolución del conflicto, ya que su omisión sistemática de actuar implicaba comprometerse con una práctica injustificada y violatoria de derechos» (Gargarella, R., 2008).

A partir de este movimiento de la Corte Suprema, el Congreso nacional sancionó la ley de movilidad previsional estableciendo una garantía legal para el incremento de los haberes jubilatorios, de forma semestral, según una fórmula polinómica que tiene como variables el grado de avance de los salarios (variación del índice general de salarios) y el de la recaudación previsional (variación de los recursos tributarios por beneficio). A partir de la implementación de la misma los haberes han acumulado un incremento aproximado de 77%, considerando los cinco aumentos otorgados entre marzo de 2009 y marzo de 2011, lo cual ha redundado en el sostenimiento del poder adquisitivo de los ingresos de los pasivos con relación al nivel inflacionario correspondiente a esos dos años.

Por último, un tercer elemento que significó una modificación estructural con relación a la reforma previsional neoliberal planteada en la Ley N°24.241 del año 1994, tuvo lugar mediante la Ley N°26.425, sancionada el 20 de noviembre de 2008, que dispuso la unificación del anterior Sistema integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPJ) en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), administrado por la ANSES sin cobro de comisión alguna (señalemos que el promedio de las diferentes comisiones administrativas cobradas por el conjunto de las AFJP durante toda su existencia fue de \$33 por cada \$100 que se descontaban como ahorro previsional del salario de cada trabajador) y siendo financiado por un sistema solidario de reparto (art. 1°).

En líneas generales, por esta nueva ley se dispuso la **reestatización del sistema previsional**, reconstituyendo el régimen previsional de reparto, el regreso del sistema a la lógica del seguro social y el retorno al principio de «solidaridad intergeneracional» que lo había orientado hasta los años '90, poniendo fin al «negocio financiero» que las AFJP realizaron durante catorce años con los dineros previsionales de los trabajadores, desmercantilizándolos.

Con esta ley desaparecieron las cuentas de capitalización individual, traspasándose al sistema público de reparto, con explícita garantía legal a los afiliados y beneficiarios del régimen anterior respecto de la percepción de iguales o mejores prestaciones que las que gozaban hasta ese momento (art. 2°).

Con los fondos provenientes del traspaso de las AFJP se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad Previsional (FGS), por el cual la ANSES quedó obligada a orientar las inversiones realizadas con esos activos al «desarrollo

sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de recursos de la seguridad social» (art. 8°), a la vez que deja expresamente prohibida la inversión de los fondos en el exterior. Este último aspecto apunta a evitar el uso de los activos previsionales para financiar economías de otros países, muchas veces competidores directos de la producción nacional (esto vino a corregir el problema planteado por las fuertes inversiones realizadas por las AFJP en activos financieros externos). De este modo, las inversiones del FGS deben ser orientadas prioritariamente en políticas tendientes al sostenimiento y expansión del empleo registrado y a la dinamización de la actividad económica local, que redunde en el incremento de los aportes y contribuciones al régimen de reparto.

Algunos déficits y desafíos del nuevo régimen previsional

Entendemos que los recientes cambios en materia previsional presentan dos importantes aspectos deficitarios, que a futuro se plantean como serios desafíos para el mejoramiento sustancial del actual régimen previsional público. En primer lugar, la notable expansión de la cobertura previsional que tuvo lugar a partir del Plan de Inclusión Previsional, en términos del monto de los haberes, expandió al conjunto de los nuevos jubilados el haber mínimo (el mismo es de \$1.272, a partir del primer aumento del 2011 por movilidad previsional). Considerando el conjunto de población cubierta con el haber previsional mínimo, se estima que el mismo es percibido por cerca de las tres cuartas partes del total de los pasivos que están en el sistema². Esto que sin dudas ha sido un avance en términos de cobertura, no lo ha sido igualmente en términos de montos de los haberes efectivamente percibidos: la jubilación mínima a partir del aumento que se efectiviza en marzo de 2011 pasa a ser el equivalente a apenas el 66% del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), que es de \$1.840. Esta comparación entre el monto del SMVM y el haber previsional mínimo muestra la insuficiencia del nivel del ingreso previsional más extendido en la población adulta mayor. Si bien no contamos con datos al respecto, entendemos que es esperable que, de acuerdo al nivel actual de los haberes previsionales y a la licuación de la movilidad previsional como resultado de la inflación, el impacto de la reforma en términos de salida de la situación de pobreza de gran parte de esta población resulte notablemente limitado.

² Estimaciones provenientes de diferentes fuentes (Defensoría de la Tercera Edad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y consultoras privadas) calculan que entre 72,5% y 76% de los actuales pasivos perciben el haber mínimo.

En segundo lugar, la reestatización de la seguridad social bajo la lógica del seguro social obligatorio plantea el problema de su no universalización, y con ello, de la exclusión de una fracción de la población, buena parte de la cual, por variados motivos, a pesar de su necesidad a nivel de ingresos, no pudo incorporarse a través del Plan de Inclusión oportunamente. Con esto se continúa sosteniendo un sistema de reparto que en los hechos castiga a los trabajadores no registrados por no cumplir con los requisitos necesarios para el acceso al régimen. No avanzar hacia la universalización plena de la inclusión al sistema previsional para la totalidad de la población de adultos mayores establece un límite, no carente de arbitrariedad, en cuanto a la situación de amplios sectores de trabajadores que no lograron acceder a un trabajo registrado. Su exclusión del sistema ante su falta de aportes no deja de tener cierto carácter individualizante y culpabilizador del propio trabajador informal, responsabilizándolo indirectamente por su situación de «imprevisión» social. Ello, avanzado hoy el debate en torno a las beneficios de la universalización de la seguridad social, no sólo resta impacto sino, también, legitimidad y racionalidad a una política previsional novedosa y en expansión, aunque todavía muy acotada.

Consideraciones finales

Ni el universalismo de las políticas públicas expresado en el Plan de Inclusión Previsional ni la desmercantilización de la administración del sistema manifestada en la reestatización de la seguridad social son compatibles con los postulados fundamentales del neoliberalismo. Más aún, resultan principios claramente anti-neoliberales, por lo que, según sostenemos, pueden ser interpretados como indicadores del avance de la tendencia posneoliberal a la que referimos al inicio, en cuestión de política previsional en Argentina.

La actual política previsional marca una nueva etapa en la materia, claramente diferenciada de aquella dominada por el dogma privatista y libremercadista neoliberal de los años '90, con sus consecuencias restrictivas y reactivas en esta área social. Esta transformación reciente se manifiesta, entonces, en una amplia, progresiva y expansiva reforma previsional posneoliberal, que marca un cambio de paradigma respecto de su referencia anterior, basada en el modelo chileno de las administradoras privadas de los fondos previsionales.

Si bien no pueden desconocerse los notables avances en términos de cobertura, de apertura de un «paréntesis universalista», de la reconstitución legal de la movilidad de los haberes, de la desmercantilización de la administración del sistema

y sus fondos con fines económicos «virtuosos» y demás, tampoco es posible negar los déficits que aún se mantienen y que redundan en la exclusión de una fracción todavía muy importante de la población adulta mayor, a la vez que tres de cada cuatro pasivos se ven obligados a encontrar modos de subsistir con un haber insuficiente para el desarrollo de una vida autónoma, con cierta capacidad de satisfacer las necesidades de consumo básico. Estos últimos aspectos deficitarios se presentan, a nuestro entender, como problemas que plantean desafíos a futuro para saldar la deuda social acumulada históricamente con nuestra población adulta mayor.

El camino recorrido por la reforma previsional en los últimos años de la primera década del siglo XXI es auspicioso, pero resta enfrentar los aspectos que hemos señalado, avanzando y profundizando en el carácter posneoliberal de la reforma, profundizando el universalismo (no quedando acotado a un paréntesis limitado en el tiempo) y de su impacto redistributivo en beneficio de la totalidad de la población de adultos mayores a partir de una importante mejora cuantitativa de los haberes previsionales. No avanzar en tal sentido sería limitar el alcance de la reforma, perdiendo una oportunidad histórica para dar una respuesta efectiva a una población en situación de especial vulnerabilidad, y a un problema de carácter socialmente estructural, que dentro de pocos años podría resurgir con fuerza de no profundizar la reforma, cual es la inexorable exclusión futura de los beneficios de la seguridad social no sólo de la actual población desocupada, y por lo tanto carente de aportes (la tasa de desocupación es de 7,3% según mediciones actuales del INDEC), sino también de más de un tercio de la población económicamente activa (cerca de 5 millones de trabajadores) que actualmente se desempeña en la informalidad (la tasa de informalidad laboral ronda el 36%, según datos oficiales). En un futuro mediano, de no mediar una profundización de la reforma, estas poblaciones no aportantes al régimen de reparto se encontrarán como adultos mayores sin ingresos propios y estarán alimentando continuamente el creciente grupo de los excluidos de la cobertura previsional. Entendemos que el antecedente que constituyó la exitosa experiencia del Plan de Inclusión Previsional como política de universalización de la cobertura, que parece haber contado con un amplio consenso social, sumado a una situación política y financiera relativamente favorable (buenos indicadores en lo financiero y la resonancia en términos de apoyo político que una medida de tal envergadura social puede significar), en relación con la factibilidad y viabilidad para medidas de profundización de la reforma previsional en el sentido de un enfrentamiento efectivo a este problema estructural, nos pone ante una oportunidad que históricamente no debería ser desaprovechada.

BIBLIOGRAFÍA

- BORÓN, Atilio. «Posneoliberalismo» (capítulo V), en SADER, Emir y GENTILLI, Pablo (comp.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003.
- BOUDOU, Amado et al. *Estudios especiales de la Seguridad Social: El Plan de Inclusion Previsional. Resultados preliminares*. ANSES. Buenos Aires, 2007.
- GARGARELLA, Roberto y LO VUOLO, Rubén. «Sistema previsional, igualdad y justicia distributiva». Documento del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), 2008. Publicado en <http://www.ciepp.org.ar>
- GOLDBERG, Laura. «¿Qué hay de nuevo, viejo? La reforma previsional como caricatura de las reformas de los años noventa». Documento del CIEPP, 2007. Publicado en <http://www.ciepp.org.ar>
- LO VUOLO, Rubén et al. *La nueva oscuridad de la política social*. CIEPP – Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1998.
- LO VUOLO, Rubén. *Alternativas. La economía como cuestión social*. Ed. Altamira, Buenos Aires, 2001.
- LO VUOLO, Rubén et al. *La pobreza de la política contra la pobreza*. CIEPP – Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2004.
- LO VUOLO, Rubén. «Necesaria reforma previsional». Documento del CIEPP, 2010. Publicado en <http://www.ciepp.org.ar>
- SADER, Emir y GENTILLI, Pablo. *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003.
- SADER, Emir. *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Ediciones CTA y CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008.