

La política previsional argentina 2003-2011: balances, desafíos e incógnitas sobre la protección

The Argentinean pension policy between 2003-2011: balances, challenges and questions about social protection

Alejandra BECCARIA¹

Claudia DANANI²

Resumo: El artículo analiza dos aspectos principales del sistema previsional argentino a fines de 2012: su capacidad de dar protección a los adultos mayores y la forma organizacional que asume su institucionalidad. Con ese propósito, primero se examinan las transformaciones atravesadas por la protección previsional entre 2004 y 2011; para luego analizar procesos institucionales más recientes, básicamente concentrados en la denominada “judicialización del sistema previsional”. El trabajo asume que ese proceso es central para caracterizar la situación actual, pues por su intermedio se ha encauzado hacia el Poder Judicial una parte importante de la conflictividad social y política que rodea al sistema previsional argentino. Ambos aspectos ponen de relieve la tensión entre los progresos en lo que hace a la protección y posibles tendencias a la dualización institucional y conflictos de poderes.

Abstract: The article analyzes two principal aspects of the Argentine pension system at the end of 2012: its aptitude to provide protection to the elderly and the organizational form that assumes its institutionality. With this intention, in a first part are examined the transformations of the pension protection between 2004 and 2011. After that, the recent institutional processes are analyzed, basically the so called “judicialization of the pension system”. In this work is assumed that this process is a central point for characterizing the contemporary situation, because through it has been directed towards the Judicial Power an important part of the social and political conflict about the Argentine pension system. Both aspects emphasize the tension between the progresses on protection and possible trends to the institutional duality and conflicts of power.

¹Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Investigadora Docente Regular. Instituto de Ciencias y Del Conurbano (UNGS/Argentina). E-mail: <alejandrabec@gmail.com>.

²Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Investigadora y Profesora Titular Regular en Política Social. Instituto del Conurbano (UNGS/Argentina) y Facultad de Ciencias Sociales (UBA/Argentina). E-mail: <claudiadanani@gmail.com>.

1 Introducción: los problemas de la Argentina a principios del siglo XXI

La Argentina ingresó al siglo XXI en medio de una perturbadora crisis sociopolítica y económica, que entre 2001 y 2002 conmovió las bases mismas de la Nación y que llegó a poner en vilo elementales supuestos de existencia de la sociedad. La salida de esa crisis ocurrió por la vía del adelantamiento de un proceso electoral de renovación presidencial llevado adelante en 2003. De resultas del mismo, se inició la gestión de una nueva coalición socio-política, que claramente integra los llamados “nuevos gobiernos” o “gobiernos progresistas” latinoamericanos y que de cara a las tradiciones políticas argentinas se identifica como peronista.

En conjunto, los gobiernos argentinos constituidos desde entonces³ han enunciado líneas de confrontación con las políticas que caracterizaron la última década del siglo XXI (que aquí consideraremos como “de hegemonía neoliberal”), dando lugar a una nueva corriente de políticas. El punto de partida que aquí expresamos es que el sistema previsional es el área estatal en la que, hasta el momento, se ha desarrollado una experiencia de *contrarreforma* en un triple sentido: primero, de que una serie de políticas van en sentido contrario al que tuvieron las de la década del ‘90; segundo, de que se han eliminado elementos principales de la reforma sectorial de 1994 (mediante la cual se había creado un sistema mixto entre régimen de reparto y capitalización, con gestión privada de cuentas individuales); y por último, de que todas las políticas emprendidas asumen explícitamente la confrontación con las de aquel período como rasgo de identidad y fundamento de legitimidad. Integra ese proceso un conjunto de intervenciones que comenzaron a desplegarse en 2003 y que, al abordar diferentes aspectos del sistema, tuvieron efectos tanto en su *capacidad de protección* como en su *esquema organizacional*, asunto que analizaremos en los apartados siguientes.

El objetivo del artículo es analizar la situación del sistema previsional argentino a fines del año 2011, tanto en lo que hace a su capacidad de brindar protección a la población adulta mayor, como en lo que respecta a la forma organizacional que asume su institucionalidad. Para ello, en el próximo apartado hacemos una breve presentación de las intervenciones desarrolladas entre 2003 y 2011, prestando especial atención a los aspectos organizacionales y propiamente protectorios que han

³ Se trata de tres períodos: 2003-2007, bajo la Presidencia de Néstor Kirchner y 2007-2011 y 2011-2014, ambos bajo la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, encontrándose en curso el último de los mismos en el momento de elaboración del presente artículo.

sido alcanzados por las mismas. En el apartado tres ofrecemos un panorama y un balance generales de los resultados que en el plano de la protección han derivado del proceso que reconstruimos previamente. Finalmente, en el cuarto apartado presentamos algunos rasgos de lo que se denomina “proceso de judicialización” previsional, a través del cual en los últimos años ha venido encauzándose hacia el Poder Judicial una parte importante de la conflictividad social y política que rodea al sistema; como se verá, el mismo constituye un punto en el que confluyen incógnitas referidas a los contenidos institucionales y de protección que pretendemos, al menos, identificar. Sin embargo, la priorización de esa clave institucional y protectoria no agota nuestras preocupaciones: en ciertos pasajes también analizamos algunos puntos que actualmente concitan fuertes debates públicos acerca del sentido, oportunidad y adecuación de las políticas llevadas adelante. Como ya dijimos en otros trabajos (BECCARIA; DANANI, 2011; DANANI; HINTZE, 2011), entendemos que esas discusiones son parte inescindible del proceso, ya que en su curso se ponen en juego la fortaleza o la debilidad de las políticas que analizamos.

2 Instituciones y políticas previsionales en la primera década del siglo XXI.

Las modificaciones más importantes del sistema previsional se produjeron entre 2003 y 2009, años durante los cuales, se llevó adelante el núcleo del proceso de contrarreforma. En una enumeración inicial de estas modificaciones, incluimos los aumentos de los haberes previsionales por decreto, los procedimientos de “moratoria” y “jubilación anticipada” (ambos conforman el “Plan de Inclusión Previsional” del 2005), la ley de Libre Opción (2007) y la Ley de Movilidad (2008). Cuando hablamos de proceso de contra-reforma previsional estamos refiriéndonos al hecho de que ese conjunto de medidas fue coronado en 2008 por una propuesta del Poder Ejecutivo –convertida en ley por el Congreso Nacional- de re-estatizar los fondos previsionales y unificar todo el sistema en un único régimen de reparto. Con esa intervención –que dio lugar a la creación de un nuevo sistema denominado SIPA, Sistema Integrado Previsional Argentino- la contestación a las políticas de la década anterior alcanzó su máxima expresión, a la vez que, puesta en perspectiva, se dio cierta unidad a la sucesión de medidas anteriormente mencionadas⁴. A continuación nos referiremos a estas modificaciones que actuaron simultáneamente, aunque de distinto modo, sobre la *capacidad de brindar protección* y sobre el *esquema organizacional*. Respecto de la protección, llamamos la atención sobre los cambios ocurridos en los haberes previsionales, observando dos cuestiones: por un lado, el nivel de los beneficios fue incrementado a través de diferentes normas del Poder Ejecutivo que determinaron alzas *del haber mínimo*. Por ser puntuales, estos aumentos no incidieron

⁴ Ver Danani y Beccaria (2011, p. 110). Para un desarrollo pormenorizado de las medidas y conceptos aquí referidos, ver el volumen al que ese trabajo pertenece (DANANI; HINTZE, 2011).

en la estructura institucional del sistema, aunque sí lo hicieron en su capacidad protectoria, pues mejoraron el alcance de los beneficios; vale decir: mejoraron su capacidad de proveer bienestar a la población adulta mayor. Esto se evidencia, sobretudo, en la evolución de los haberes mínimos entre 2001 y 2011, que muestra un incremento real del 88%⁵ (en términos nominales, el incremento fue de 886%). Distinta es la evolución del haber medio, cuyo incremento “bruto” es cercano a cero (0,2 %), mientras que nominalmente fue del 425 %⁶. El segundo cambio en lo que hace a los haberes previsionales tomó cuerpo en la Ley de Movilidad Jubilatoria (N° 26.417) sancionada en septiembre de 2008, por medio de la cual se estableció que dos veces al año (marzo y septiembre) se actualizarían los haberes. Esta ley modificaba el cálculo del haber inicial, incorporando la consideración del salario *real* (y no el nominal) de los últimos diez años.

También el *acceso* al sistema previsional se vio modificado; en este caso, se trató básicamente del mencionado “Plan de Inclusión Previsional” y, dentro de él, en especial por la “moratoria”⁷. Esta medida tuvo el exclusivo propósito de ampliar la cobertura, y lo hizo combinando lo que la literatura define como “subsidio a las cotizaciones” y “subsidio al gasto previsional”; el mecanismo fue la “compra de años” de cotizaciones no realizadas, correspondientes a períodos que se declaraban como de trabajo, obteniendo un financiamiento muy ventajoso para su cancelación en cuotas (*subsidio a las cotizaciones*); al mismo tiempo, la sola vigencia del plan genera que la persona se encuentre en el sistema en condición regular (plena), lo que le permite acceder al haber previsional una vez cumplidos los requisitos de edad y servicios así acreditados, descontándosele el monto correspondiente a la cuota (*subsidio al gasto*) (Durán Valverde, 2006; Danani, 2011). Ello permitió el acceso al beneficio a personas que, cumpliendo con la edad para jubilarse⁸, no reunieran los requisitos contributivos. La “moratoria” tuvo un efecto notable: dio lugar a más de

⁵ Los mecanismos por medio de los cuales se implementaron los aumentos fueron variados (leyes, decretos del Poder Ejecutivo, etc.). Para ver información detallada puede consultarse Moreno (2007).

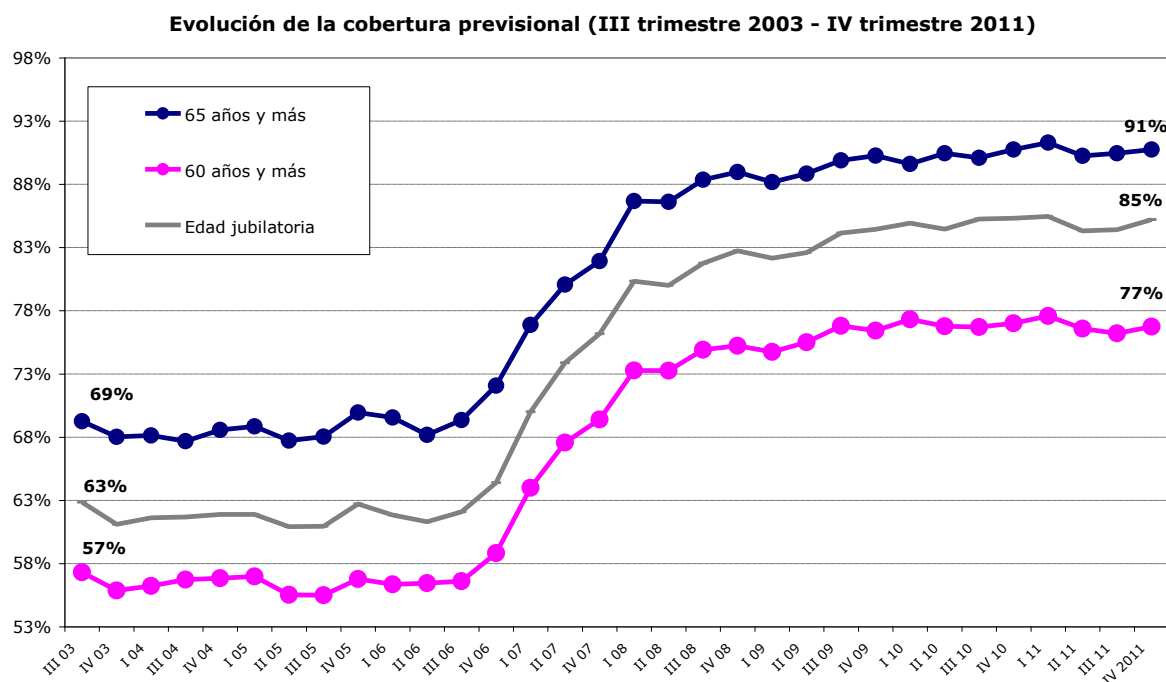
⁶ En el punto 4 volveremos sobre esta cuestión; por el momento importa señalar que la priorización del haber mínimo fue una línea explícitamente establecida por la política previsional en todo el período.

⁷ Sancionada por un decreto del Poder Ejecutivo (n° 1454/2005), que a su vez modificó la Ley n° 24.476, de 1995.

⁸ En Argentina, la edad legal para acceder a un beneficio previsional es de 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. El restante requisito es idéntico para ambos sexos: acreditar 30 años de aportes a la seguridad social.

dos millones de nuevos beneficios, expandiendo ampliamente la cobertura horizontal⁹ (ver Gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

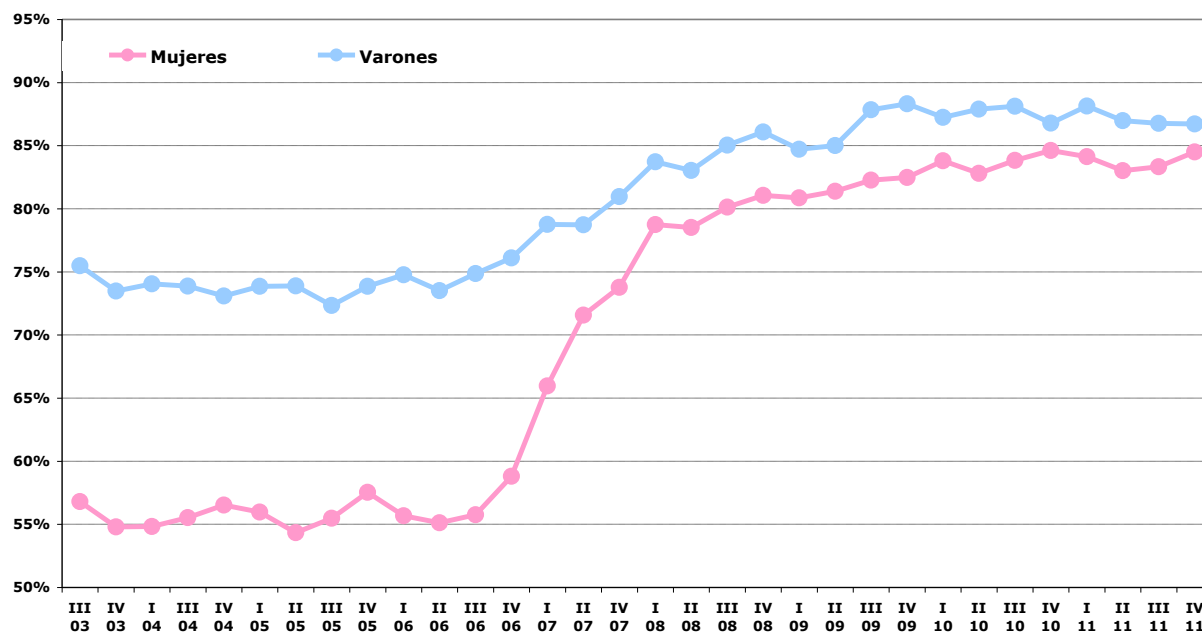
En efecto, desde 2006 la cobertura previsional fue adquiriendo niveles cada vez más elevados al tiempo que las brechas entre hombres y mujeres fueron perdiendo peso, hasta lograr coberturas casi homogéneas, lo que se explica por el hecho de que el 73% de los beneficios de la moratoria hayan tenido a mujeres como titulares¹⁰. Esto se visualiza en el Gráfico 2, que expresa la cobertura por sexo: si bien hay un aumento generalizado de la cobertura, la expansión global se explica por la registrada entre la población femenina.

Gráfico 2

⁹ Con el mismo objetivo de extender la cobertura, funcionó la “Jubilación anticipada”, orientada a quienes cumplían con los requisitos contributivos y no con la edad legal de acceso. A diferencia de la moratoria, esta medida implicó una incorporación marginal de beneficiarios: entre 2005 y 2009 se registraron sólo 44.000 altas (Fuente: Boletín Estadístico de la seguridad Social – MTEySS).

¹⁰ Estos datos surgen de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Asimismo, el CENSO 2010 y la EPH, expresan este mayor peso de las mujeres como beneficiarias de la “moratoria”.

Evolución de la tasa de cobertura previsional por sexo (III trimestre 2003 - IV trimestre 2011)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Siguiendo con el análisis, debemos hacer mención a la Ley de Libre Opción (nº 26.222), sancionada en enero de 2007. La misma tuvo una influencia moderada en las condiciones de acceso, pero implicó modificaciones de aspectos institucionales del sistema previsional vigente:

- Habilitó la posibilidad de optar libremente por el régimen (capitalización o reparto) cada 5 años, alternativa que había sido vedada por la ley previsional de 1994, que sólo permitía el cambio desde reparto a capitalización.
- Invertió la presunción de la elección del sistema por parte del beneficiario para los casos en los que aquella no se hubiera concretado: quienes ingresaran al sistema no serían automáticamente asignados al sistema de capitalización individual, sino al público de reparto.
- Redujo las comisiones de las aseguradoras privadas (se fijó un máximo del 1%) al tiempo que igualó los aportes de ambos sistemas (en 2000, los aportes al sistema de capitalización ya habían sido reducidos a la mitad).
- Determinó el traspaso automático al régimen de reparto de los afiliados al sistema de capitalización que, estando a 10 años de jubilarse, presentaran saldos insuficientes en sus cuentas individuales (salvo que el afiliado expresara su voluntad de persistir en capitalización). Los afiliados en esa situación llegaban al millón; un número similar, incluido en el régimen de capitalización, decidió explícitamente pasarse al régimen de reparto.

Como ya adelantamos, el último de estos hitos de la historia reciente del sistema previsional, es la reforma de finales de 2008, por la que se creó el SIPA y se eliminó el sistema de capitalización individual de administración privada. Se recreó así un sistema único de reparto administrado por el Estado. Sin embargo, los aspectos protectorios no fueron alterados: las condiciones de acceso siguieron siendo las mismas. Asimismo, el modo de cálculo de los haberes de alta conservó las modificaciones previstas en la ley de Movilidad Previsional ya consignada (ver supra, al inicio de este mismo apartado), instrumento que representa un paso significativo en la dirección de formalizar públicamente un procedimiento de actualización pre-establecido para los haberes previsionales¹¹.

Todos los beneficiarios del sistema de capitalización fueron transferidos al sistema público emergente (lo mismo sucedió con los fondos de las cuentas individuales). El Estado asumió el compromiso de prestar "beneficios mejores o iguales" a aquellos que prestaba el sistema eliminado (art. 2 de la ley n° 26.425), fórmula de esquiva posibilidad de verificación y control. A nuestro juicio, ese enunciado debe ser considerado más como expresión ratificatoria de una corriente de políticas que desde 2003 ha puesto el acento en el ejercicio y garantía de derechos, que como una disposición operativa y ejecutable.

Entendemos que todas estas modificaciones implicaron la puesta en marcha de un proceso de quiebre en la dirección y efecto de la política previsional que había caracterizado la última década del siglo XX. Ese cambio de rumbo puede describirse en términos de una marcada ampliación de la cobertura horizontal y de una mejora de la cobertura vertical; de una reestatización de los fondos y de la administración, con un régimen de solidaridad/redistribución intergeneracional (de reparto); y de una re-conceptualización de la política previsional en dirección compatible con un enfoque de derechos (PAUTASSI, 2010), por lo que ella tiene de restablecimiento y reivindicación de compromisos y garantías estatales y de explícita revalorización de la protección social como acción principal y no residual (presentada en clave de justicia y equidad amplias, no compensatoria).

A continuación, presentamos un cuadro general del sistema previsional, tal como podía observárselo entre mediados y fines del año 2011.

¹¹ Cabe advertir que la fórmula de la ley de Movilidad Previsional ha sido cuestionada por el difícil control (incluso para los órganos de control del poder administrativo). Aun así, ha de tenerse en cuenta que con su sanción se dispone de un procedimiento de actualización sistemática de los haberes por primera vez en cuarenta años.

3 La extensión y la arquitectura de la protección actual, con referencias a sus fundamentos

Al igual que en el apartado anterior hiciéramos con la reconstrucción del proceso de reforma, nuestra pretensión de caracterizar el sistema previsional en términos generales nos lleva directamente a la cuestión de la cobertura en sus dos dimensiones: la cobertura horizontal y la cobertura vertical.

En nuestro país –como en el resto de América Latina-, a inicios del siglo XXI el acceso al sistema previsional se configuró como uno de los principales problemas relacionados con la protección. El mismo estaba asociado al desfavorable desempeño del mercado de trabajo en la década previa¹² que, en combinación con los requisitos de acceso, hizo que una parte significativa de la población en edad de jubilarse no pudiera hacerlo. Ello explica la importancia dada a la expansión de la cobertura mediante el Plan de Inclusión Provisional, que analizamos en el apartado anterior.

De acuerdo con los datos del Censo 2010, en octubre de ese año la población total que percibía haberes jubilatorios era de poco más de seis millones; de éstos, quienes tenían la edad de jubilarse eran 4.291.352, cifra que representa un 86,4%¹³. Un 79% de estos últimos recibía solamente un beneficio previsional (una jubilación o una pensión por fallecimiento del titular) y un 15% dos, generalmente, una jubilación y una pensión (el 6% restante refiere a beneficiarios de pensiones no contributivas, asistenciales o graciabiles). Las mujeres eran, por abrumadora mayoría, las titulares del “doble beneficio”, alcanzando el 90 % de quienes revisten en esa condición¹⁴.

Respecto de la distribución geográfica de la población jubilada y/o pensionada¹⁵, en el Gráfico 3 podemos observar tasas de cobertura homogéneas entre las diferentes provincias. No obstante, hay excepciones, siendo probablemente la más llamativa la menor cobertura en las provincias patagónicas de Santa Cruz (73%) y Tierra del

¹² Entre 1995 y 2002 se alcanzaron tasas de desempleo que llegaron a más del 20% y tasas de no registro de alrededor del 45% (Eph – INDEC).

¹³ El restante 16%, corresponde a mujeres menores de 60 años y hombres menores de 65, entre los cuales se destacan las viudas y viudos y menores de edad que heredan la jubilación de sus padres y/o madres.

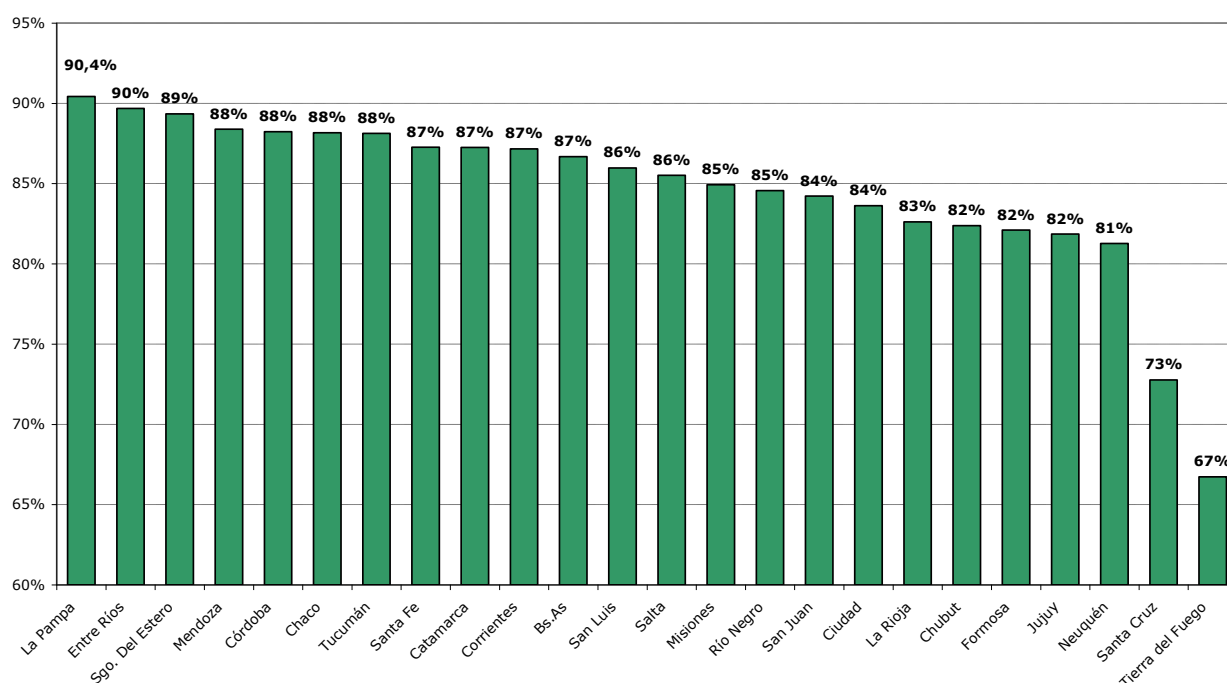
¹⁴ Es importante resaltar que esa relativamente reducida proporción del 15% con doble beneficio fue el resultado de los activos esfuerzos que se hicieron desde el Estado para “evitar” que ingresaran a la moratoria personas que ya tenían un beneficio.

¹⁵ En Argentina doce provincias no transfirieron las “Cajas Previsionales” al Sistema Nacional (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fé, y Tierra del Fuego), por lo que sus sistemas previsionales tienen normas y características propias.

Fuego (67%). Esta situación se explicaría por una combinación de factores socioeconómicos: en esas provincias tienen mayor peso comparativo los trabajadores rurales, grupo ocupacional que presenta las más altas tasas de no registración laboral. La consecuencia de esto es la presencia de una alta proporción de adultos mayores que se desempeñaron en ese sector y que presentaban las más bajas tasas de protección en actividad ¹⁶, lo que se convierte en desprotección en la vejez. Ello pone en evidencia que las formas de incorporación a la protección previsional que más recientemente fueron eficaces en otras regiones, no lo han sido en estos casos (Plan de Inclusión Previsional). Existe una deuda en cuanto a la explicación de esta situación.

Gráfico 3

Tasa de Cobertura previsional por provincia (2010)



Fuente: Censo 2010 - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Asimismo, un análisis de la situación actual del sistema previsional debe considerar el efecto que los beneficios monetarios que perciben los jubilados y/o pensionados tienen sobre los hogares. En este sentido, a continuación presentaremos un análisis del peso que presentan los ingresos del sistema previsional en la reducción de la pobreza¹⁷. Para ello, realizamos un ejercicio que recalcula la incidencia de la pobreza

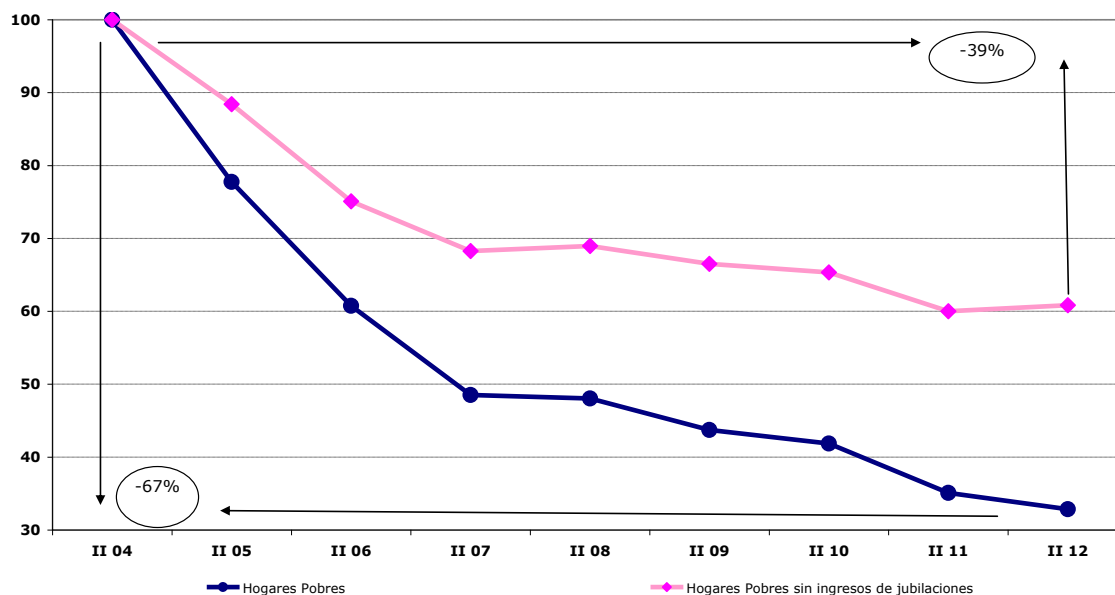
¹⁶ Existen datos históricos que evidencian que esta tendencia es de antigua data, ver Feldman, Gobert e Isuani (ano?). Agradecemos a Carlos Grushka el asesoramiento en la interpretación de estos datos.

¹⁷ Para valorizar la canasta de pobreza utilizamos los índices de inflación oficial de 7 provincias (Índice de Precios al Consumidor Nacional 7 provincias): Jujuy, Neuquén, Paraná, Chubut, Salta, La Pampa y Argumentum, Vitória (ES), v. 4, n.2, p. 59-79, jul./dez. 2012

al dejar de considerar los ingresos jubilatorios en el total de los ingresos de los hogares.

Gráfico 4

Impacto de los ingresos previsionales en la reducción de la pobreza – II Trimestre de 2004 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

En este sentido, tal como puede notarse en el gráfico 4, entre el año 2004 y el año 2012, la pobreza se redujo un 67%. Sin embargo, al excluir los ingresos provenientes del sistema previsional, se obtiene que esa reducción sería significativamente menor (39%). De este modo, puede observarse que estos beneficios previsionales impactan fuertemente sobre los hogares: 28 puntos porcentuales de la caída de la pobreza se explican por la presencia de los haberes previsionales.

Río Negro. La utilización de este índice alternativo de inflación se relaciona con los cuestionamientos que desde 2007 pesan sobre el índice oficial elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. El principal cuestionamiento se refiere a la subestimación del incremento de los niveles de precios. El así llamado "Índice de Precios al Consumidor Nacional 7 provincias" ha sido elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), procesando los datos de las Direcciones Provinciales de Estadísticas de las provincias mencionadas, elegidas porque no estaban incluidas en la primera etapa del programa Índice de Precios al Consumidor Nacional y, por lo tanto, estuvieron excluidas de las modificaciones llevadas a cabo por el Índice de Precios al Consumidor Nacional oficial. A pesar de que el Índice de Precios al Consumidor Nacional oficial y el de cada una de las provincias seleccionadas presentaban algunas divergencias en su cálculo, hasta 2006 la evolución del mismo era muy similar, por lo que hasta el momento resulta un instrumento apto para apoyar el análisis.

Retomamos ahora el análisis del *alcance* que presentan los haberes provenientes del sistema previsional y encontramos una trayectoria también particular, que se relaciona con los incrementos experimentados por los mismos. Puede verse que, como resultado de aquella explícita priorización del haber mínimo de la que hablamos en la nota nº4, entre 2004 y 2011 el haber mínimo previsional nominal aumentó un 366% (pasando de 308 pesos a 1.434 pesos), mientras que el haber medio creció con una intensidad menor (306%, pasando de 464 pesos a 1.884 pesos). En todo este período las distancias entre el haber mínimo y medio se hicieron menos agudas: en 2004 el ingreso medio era un 51% mayor al mínimo; esa diferencia cayó en 20 puntos porcentuales, de modo que en 2011 el haber medio se encuentra en un 31% por encima del mínimo.

Sin embargo, es preciso profundizar un poco más en esta situación, que parecería mostrar una trayectoria desfavorable para los haberes medios. La primera cuestión es que la noción de “haber medio” alude a un promedio entre *todos* los beneficios previsionales, cuya abrumadora mayoría corresponde a haberes mínimos o cercanos a su valor (73%). A la vez, ese 73% de haberes mínimos está compuesto en una alta proporción por los beneficios incorporados a través de la moratoria previsional: aunque no puede hacerse un cálculo directo, téngase en cuenta los aproximadamente 2.600.000 nuevos beneficiarios que, a marzo de 2012, tenían un haber medio de \$1.738 (Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 4º trimestre 2011-1º trimestre 2012), lo que obedece a que mayoritariamente el ingreso por moratoria se realizó en ese rango. de este modo, la actual estructura de haberes del sistema previsional expresa la centralidad que tuvo aquella política de expansión de la cobertura horizontal, sin discriminar entre sus efectos diferenciales sobre la estructura institucional y sobre la vida de las personas¹⁸.

Ni el análisis previo de la incidencia del sistema previsional sobre la reducción de la pobreza, ni la precisión recién hecha respecto de la estructura y relación entre rangos de haberes, llevan a la directa conclusión de un progreso lineal o sostenido del sistema previsional. Por el contrario, actualmente éste enfrenta una serie de peligros de diferentes órdenes. El primero de ellos es, sin duda, el de las restricciones que todas las economías experimentan frente a la crisis internacional, y sus efectos sobre la demanda interna y externa, siendo la conservación de los niveles de empleo un aspecto medular en términos de la producción de bienestar. Una segunda amenaza radica en el deterioro del alcance de los beneficios, principalmente en virtud del proceso inflacionario que se registra en el país (que fuera acelerándose desde el año

¹⁸ Anteriormente (ver *supra*, apartado 3) hablamos del incremento “bruto” del haber medio para advertir, indirectamente, que podría calcularse una evolución “refinada” que aislara los efectos de la moratoria.

2006) y frente al cual desde 2007 el gobierno nacional respondió con la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y con la completa distorsión de las estadísticas públicas (ver *supra*, nota 17). Esta situación es de tal gravedad, que incluso la información que presentamos va adquiriendo carácter tentativo y perdiendo contundencia para analizar la relación entre las políticas y las condiciones de vida.

Finalmente, el recorrido que reseñamos en estos tres primeros apartados indica –en este caso, innegablemente– que la política desarrollada en el período analizado se ha inclinado por reforzar los objetivos redistributivos del sistema previsional. E igualmente innegable resulta el hecho de que esa orientación recoge importantes apoyos sociales, pero también genera resistencias y oposiciones, que se explican alrededor de dos cuestiones: la primera es la de sectores que ven –o creen ver– afectados sus intereses y derechos a acceder a haberes superiores, más acordes con sus niveles de aporte en la vida activa (posibilidad que suponen dañada por los efectos de la redistribución de los fondos, en especial por la vía de la expansión de la cobertura de población con muy bajos aportes previos). La segunda fuente de oposición a la política previsional radica en un estado de movilización y descontento que excede al sistema previsional y que se expresa en una exacerbación de la crítica a políticas de igualación social. Esta situación –especialmente visible entre los sectores medios urbanos– se construye sobre un terreno contradictorio, en el que conviven la reivindicación de derechos asociados al trabajo, pero que a la vez remite a lo individual y se alimenta del paradigma contributivo. En ese marco, han ido fortaleciéndose tanto las críticas a la cercanía de los ingresos entre sí, lo que demostraría la poca relación entre lo aportado y lo percibido; y las que –en la misma dirección– rechazan las formas unificadas, por su indiferenciación. En ambos casos, entonces, políticas que pretenden reforzar el carácter redistributivo de la intervención estatal y la naturaleza solidaria de la protección, enfrentan límites y cuestionamientos en dirección a lo que podríamos llamar “demandas de diferenciación”.

En el próximo apartado nos detenemos en un aspecto específico de ese proceso¹⁹, en el que la sociedad en su conjunto continúa disputando sobre los resultados de lo que se presenta como un largo balance de las políticas desarrolladas durante la década del '90; y, en particular, enfocaremos el aspecto de la dinámica institucional que más estrechamente se asocia a la disputa político-cultural que acabamos de enunciar. Nos referimos a la extensión y consolidación del papel del Poder Judicial en materia de

¹⁹ Tal como señala Estela Grassi, en dicho proceso se elaboran también las categorías cognitivas y de interpretación de la vida social, que sirven de base a instituciones, políticas y normas (GRASSI, 2003).

derechos previsionales, como parte de lo que en el lenguaje corriente se denomina “judicialización”. Nos interesa introducir algunos elementos analíticos e interrogantes respecto de los balances de ese proceso, en conexión con el conjunto de acciones y resultados implicados, tanto los “propriadamente protectorios” y organizacionales, como los vinculados con la institucionalidad política.

4 La judicialización como vehículo de “hacer sistema”

Con bastante liberalidad, y sólo con el propósito de explicitar nuestro enfoque, comenzamos diciendo que denominamos “judicialización del sistema previsional” al proceso por el cual los tribunales (el Poder Judicial) son crecientemente utilizados como recurso para la corrección o sustitución de las acciones (u omisiones) del Poder Ejecutivo respecto del sistema previsional. Esas acciones –llevadas adelante por particulares que invocan estar siendo agraviados en el ejercicio de derechos previsionales- hacen que una parte significativa de lo que sucede con el sistema y con los beneficios que en él circulan se dirima en estrados judiciales, por vía de demandas y de sus correspondientes sentencias (o de la demora de estas).

Formalmente, en las demandas se invocan dos grandes situaciones que son descritas como violaciones de los derechos previsionales: (a) denegatoria de acceso al beneficio y/o demora en la liquidación o (b) haber por debajo de lo que corresponde, lo que a la vez puede obedecer a errores en el cálculo del haber inicial o a incorrectas o insuficientes actualizaciones posteriores. En el caso argentino han venido creciendo de manera abrumadora las demandas por el segundo de los motivos: a mayo del año 2012 las demandas por actualización de haberes que habían tenido actividad en los últimos dos años ascendían a 234.697 (88 % de las 266.145 que se hallaban en esa misma condición de actividad) (BOSSIO, 2012, p. 24). Si bien ese número corresponde a ambos subgrupos de motivos (haber inicial y posteriores actualizaciones), se estima que la mayor parte se ha originado en reclamos por los mecanismos de actualización; motivo, éste último, que debería tender a disminuir, pues la Ley de Movilidad (ver supra, punto 2) estableció un mecanismo que por el momento no ha sido recurrido y que la justicia ha declarado válido²⁰.

Como planteamos en el apartado previo, todo esto forma parte de un proceso más amplio, en el que se hace visible un debate social que ha venido extendiéndose, referido a lo que se considera un retraso de los haberes previsionales; en ese proceso,

²⁰ Una nota importante es que los reclamos referidos al haber inicial también invocan “fallas en la actualización”, en general respecto del valor histórico de los salarios usados como parte de la fórmula de cálculo del haber previsional al inicio del beneficio. De hecho, alrededor de esta cuestión se han producido sentencias que constituyen hitos en el proceso de judicialización.

el nivel de éstos –su monto, mecanismo de actualización y relación con el salario de los trabajadores activos- se ha tornado uno de los aspectos más controvertidos de la etapa en el sector, y se ha convertido en un polo que temáticamente atrae las discusiones y disputas de mayor densidad, que divide aguas en el apoyo y rechazo que reciben estas políticas. Según creemos, este proceso requiere una mirada analítica (en clave política) que considere tanto el efecto de las medidas sobre el bienestar de los adultos mayores, como sobre la institución previsional, en tanto puede afirmarse que la vía judicial está deviniendo una manera de “hacer sistema” (y protección) casi en el margen de la institucionalidad formal, pues tiende a convertirse en habitual lo que en realidad es un recurso extraordinario: la demanda judicial para la ejecución de derechos. Volveremos a esta cuestión más adelante.

En rigor, el hecho de que el nivel de los haberes previsionales devenga un eje de discusión no debe sorprender, ya que, una vez obtenida una cobertura horizontal tan amplia como la que analizamos en los apartados anteriores²¹, es esperable que las demandas se encaminen al aumento de haberes. En cierto sentido, se trata de un “movimiento clásico”, similar al que ocurre en la relación entre desempleo y demandas salariales en el mercado de trabajo: en contextos de alto desempleo, las demandas salariales tienden a moderarse y, por el contrario, se intensifican en contextos de aumento de la demanda de fuerza de trabajo y de baja del desempleo. Asimismo, y por su propia “naturaleza”, el nivel de los haberes es asunto de urgencias en la vida cotidiana y objeto de juicios acerca de la justicia, proporcionalidad, cumplimiento de expectativas o compromisos, etc. Por todo eso, entonces, su análisis se convierte en ocasión privilegiada para la puesta en juego de valores y argumentos referidos a la vida en sociedad.

Cabe decir que la judicialización es un rasgo importante del período, pero que en el sistema previsional argentino no es estrictamente novedoso: ya al menos en la década de 1960 hubo una corriente en esa dirección, por entonces vinculada con la movilidad prevista por la Ley n° 14.499, de 1958, que establecía el 82% móvil como relación entre el haber jubilatorio y el salario de actividad sobre el que se otorgaban los beneficios. Ese es el origen del “mítico 82%” (BERTRANOU et al., 2011, p. 49) sobre el que –al menos, políticamente- se recorta una parte central de los debates actuales sobre la movilidad de los haberes, ya que leyes posteriores lo conservaron como estándar de lo que se pretendía del sistema: tal fue el caso de la ley 18.037, que desde 1969 rigió jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de

²¹ Repetto y Potenza (2011) afirman que la cobertura previsional argentina era a fines de 2011 la más alta de la región latinoamericana. Comentando declaraciones realizadas al respecto por la Presidenta de la Nación en febrero de 2012, Rubén Lo Vuolo coincidió en la afirmación (LA MAYOR..., 2012).

dependencia y sus derechohabientes²². Un segundo momento de intensificación de juicios ocurrió en 1986, con los decretos n° 2.196/1986 y n° 648/1987, a través de los cuales el primer gobierno democrático post-dictadura militar dictó una “Emergencia Económica del Sistema Previsional”, a fin de suspender la ejecución de sentencias en contra del Estado por el incumplimiento del pago de haberes ajustados a la ley entonces vigente. Un tercer capítulo giró alrededor del Decreto n° 1.253/1993, mediante el cual el Gobierno de Carlos Menem propuso cancelar deudas previsionales utilizando las acciones tipo A de la empresa YPF y la compra de los Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales. De cara a la reforma previsional que crearía el régimen de capitalización, el objetivo era eliminar la masa de demandas y liberar el camino de conflictos, atrayendo así a los inversores que se esperaban.

Las demandas no fueron despejadas y la reforma de 1993 abrió la primera corriente de reclamos, de la cual la litigiosidad de hoy es, en cierto sentido, continuación. La mirada analítica que proponíamos más arriba enfrenta más de una dificultad, siendo la primera de ellas la escasa información públicamente producida, disponible y validada: basta decir que ANSES informa de la existencia de las 234.000 causas por reajuste de haberes que mencionamos con anterioridad (con actividad en los dos últimos años), mientras otras estimaciones afirman que son 400.000 y 500.000 las demandas presentadas en sede judicial por todos los conceptos. Sin embargo, estas últimas estimaciones no hablan de su composición, ni su destinatario (ANSES u organismos provinciales) ni origen (por ejemplo, se desconoce el número de reclamos dirigidos al sistema de capitalización, que fue asumido por la administración nacional a partir de la reforma de 2008 (GRUSHKA, 2011, p. 39); Comunicado del Fuero de la Seguridad Social y abogados.com.ar, 19/3/2012, respectivamente). El siguiente cuadro permite una de las pocas reconstrucciones de la secuencia de demandas que en el fuero de la Seguridad Social se constituyeron efectivamente en causas, y que fueron sorteadas a salas:

Cuadro N° 1
**Número de causas anualmente sorteadas
en el Fuero de la Seguridad Social – 2008 a 2012**

AÑO	Causas sorteadas contra ANSES	TOTAL 1° instancia
-----	-------------------------------	--------------------

²² Para una reconstrucción detallada del proceso desde entonces hasta la reforma de los años '90, véase la citada publicación de Bertranou et al. (2011, p. 49 en adelante).

	N° (a)	% sobre total (a/b)	(b)
2008	29.034	55%	52.606
2009	65.986	64%	103.614
2010	57.923	58%	100.003
2011	40.404	45%	89.604
2012 *	3.633	40%	9.079

* 1 al 29/02/2012. Fuentes: Comunicado del Fuero de la Seguridad Social (citados por Territorio Digital, abogados.com y Diario La Nación).

De la información precedente, dos cuestiones merecen atención particular; la primera es la disminución del número de nuevas causas a partir de 2010, tanto las totales como las iniciadas contra ANSES (en efecto, puede verse que, aunque la disminución es más marcada en el caso de las iniciadas contra ANSES, el número total presenta también una reducción a partir de entonces). La segunda cuestión es, por el contrario, el pico que había representado el año 2009, tanto en el total de causas como en las presentadas contra ANSES: se trató de una virtual duplicación en el total y de un 127% de aumento en las causas contra ANSES. Al respecto, las interpretaciones son completamente coincidentes: las sentencias favorables a los demandantes por reajuste de haberes (en este período, las conocidas como “Badaro 2”, de 2008 y “Elliff”, de 2009) operaron como estímulo a la presentación de nuevos reclamos.

De todos modos, la coincidencia es sólo en cuanto al registro de los hechos, ya que las interpretaciones acerca de sus contenidos y sentidos varían, y mucho. Por caso, la Presidenta de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social lo interpreta como resultado de un proceso de “concientización de los ciudadanos respecto de sus derechos”, producto a su vez de la jurisprudencia de la Corte Suprema, que reconoció derechos a jubilados y futuros jubilados (CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, 2009). Según las autoridades de ANSES, por el contrario, se trata de un proceso en el que se anudan acciones del Poder Judicial que están por encima de las competencias asignadas por el sistema republicano (pues estaría legislando de hecho) y relaciones e intereses espurios, en virtud de una connivencia entre funcionarios judiciales de distinto rango (jueces y secretarios de juzgado) y estudios jurídicos²³.

Por nuestra parte, en el curso de la investigación hemos identificado una serie de canales que alimentan el proceso de judicialización, mayoritariamente provenientes de estudios jurídicos especializados: programas radiales y sitios de Internet

²³ Esa postura ha dado lugar a apelaciones de sentencias, recusaciones de jueces y denuncias contra magistrados por parte de la ANSES. Uno de los episodios más conocidos tuvo lugar en enero de 2012, con amplia difusión en los medios de comunicación.

especialmente dedicados al tema, propaganda callejera y publicidad de Internet y verdaderas estrategias de “marketing jurídico”, como la publicidad que ofrecía el patrocinio con base en el caso Elliff apenas 24 horas después de producida la sentencia. Probablemente, en sentido inverso –aunque con origen en esos u otros canales “inflacionarios de demandas judiciales”- se encaminaría una iniciativa conjunta de la Corte Suprema y las autoridades de ANSES, que hacia mediados de 2011 estudiaron una mecánica para cerrar lo que entonces llamaron “juicios innecesarios”, denominación referida a causas cuyos resultados monetarios serían muy lejanos a lo esperado por los demandantes y que por lo tanto deberían ser desactivados (concretamente, casos en los que se supone que la sentencia será contraria al demandante). Las estimaciones de entonces aludían a 60.000 causas en esas condiciones, lo que podría significar una disminución de entre el 15 y 18 % del total (Clarín-iEco, 30/8/2011). Tampoco sobre esta propuesta parece haberse avanzado.

Lo que acabamos de decir nos vuelve sobre una afirmación que hicimos al encarar esta temática, según la cual el curso que sigue la litigiosidad global hace que el sistema previsional esté re-configurándose en los márgenes de la institucionalidad establecida. Según creemos, ello ocurre por dos rasgos que parecen dominar el curso del proceso: el primero es que con cierta frecuencia las sentencias se apartan de la letra de la ley, dando lugar a un cuerpo normativo en cierta manera diferente del creado por el Poder Legislativo. Ello es materia de controversia y apelaciones entre los tribunales y la ANSES en lo que hace a liquidaciones y actualizaciones de haberes, pero resulta más llamativo aún en casos en los que también están en juego *los requisitos* para el acceso al beneficio, circunstancia en la que, efectivamente, podría decirse que el juez deviene legislador. Un caso que podría entrar en esta tipificación es el de la declaración de inconstitucionalidad de las condiciones de acceso establecidas para la Jubilación Anticipada, declaración dictada por la Cámara III de la Seguridad Social en abril de 2011 en el marco de un fallo por una demanda individual. En efecto, se trató de una sentencia indudablemente protectora, pero que *en cierta medida cambia la naturaleza del beneficio en sí mismo* (destinado a personas con los años de aporte requeridos por la ley, pero que no han llegado a la edad para jubilarse, por lo que ANSES paga el 50 % del haber correspondiente, hasta el momento del cumplimiento de ambos requisitos, cuando el cobro pasa a ser pleno). Ello plantea lo que, para el sistema de salud, algunos especialistas han descripto como una “discordancia entre la orientación de las políticas dispuestas por el Poder

Ejecutivo y las resoluciones judiciales” (ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2008, p. 263 y 274)²⁴.

El segundo rasgo que merece ser destacado es el hecho de que las causas siguen aquella lógica del derecho individual que, como dijimos, es reivindicado con fuerza por algunos sectores sociales, lo que tiende a generar un sistema de protección polarizado, con un 90% de beneficiarios cubiertos por las normas formales y algo menos del 10% con beneficios derivados de la aplicación de sentencias individuales. Para tener una idea de la ampliación de brechas que el proceso está recorriendo, basta mencionar el hecho de que algunas de las sentencias han llegado a duplicar los topes que la propia ley impone.

5 Consideraciones finales

En este artículo analizamos las transformaciones de la protección previsional en la Argentina entre 2004 y fines de 2011, prestando particular atención a los actuales aspectos institucionales del sistema previsional y al proceso de reforma experimentado por el mismo durante ese período. Intentamos traer a la luz distintas aristas de la cuestión, así como poner de relieve *principalmente los aspectos problemáticos*, tanto en términos conceptuales –para una mejor comprensión– como históricos (políticos y sociales).

Entendemos que el ejercicio muestra suficientemente un fortalecimiento importante de la capacidad de protección de los adultos mayores, principalmente en términos de cobertura horizontal y, en menor medida –aunque de todos modos, significativa– de la cobertura vertical. Así, estamos frente a un sistema que protege más, a más amplios sectores de la población, lo que en sus propios términos arroja una evaluación positiva del proceso. A la vez, si bien es cierto que esa evaluación positiva puede refrendarse en el plano de la protección y de la distribución, no es menos cierto que los efectos redistributivos pueden estar llegando a un límite, tanto por las barreras que impone la estructura fuertemente contributiva del esquema de protección –que en la etapa de pasividad económica reproduce las condiciones de la etapa de actividad– como por el destructivo efecto de la inflación sobre los sectores de ingresos fijos, y altamente dependientes de las condiciones macro y fiscales, como son los jubilados y pensionados.

²⁴ Ante la apelación de ANSES, la sentencia fue ratificada por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. Vale decir que a nuestro juicio los procesos a través de los cuales se produce la “discordancia” mencionada son de naturaleza diferentes en el sistema previsional y en el de salud.

En el plano directamente institucional, en cambio, el balance es más sombrío; los dispositivos institucionales y, especialmente, lo que aquí llamamos “proceso de judicialización”, abre un conjunto de interrogantes sobre el funcionamiento del sistema: la participación y capacidad de agencia de actores y colusiones “extra-previsionales”; un activismo judicial que –contra sus formas doctrinaria y procedimentalmente más virtuosas- sin embargo no da lugar a acciones “de clase” (con lo que los beneficios podrían devenir de individuales a colectivos) y la redefinición de la problemática previsional en clave de “campo de expertos” (judiciales), sustraída del debate institucionalmente público y democrático, a nuestro juicio amenazan algunos de los importantes progresos alcanzados, pues limita sus alcances y, con ellos, su legitimidad.

Bibliografía

ABRAMOVICH, V.; PAUTASSI, L. El derecho a la salud en los tribunales: algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina. **Revista Salud Colectiva**, v. 3, n. 4, **Septiembre 2008**. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S1851-82652008000300002&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

ALONSO, G. **Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90**. Buenos Aires: Miño y Dávila/FLACSO, 2000.

BERTRANOU, F. **Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina**: el caso de las asignaciones familiares: Oficina de la OIT en Argentina. Buenos Aires, 2010. Proyecto ARG/06/M01/FRA. 2010.

BERTRANOU, F. et al. **Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina**: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. Buenos Aires: CEPAL/OIT, 2011.

COURTIS, C. (2010). Políticas Sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista. In: ABRAMOVICH, V.; PAUTASSI, L. (Comp.). **La medición de derechos en las políticas sociales**. Buenos Aires: Ediciones del Puerto, 2010.

DANANI, C. Estatidades en disputa: recrear la protección social, refundar el Estado. La reforma previsional argentina, 2004-2011. In: SEMINARIO INTERNACIONAL POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS Y PERSPECTIVAS COMPARADAS, México, 7-9 dec. 2011. **Anales...** México: CLACSO/CROP/Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

DANANI, C.; BECCARIA, A. La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En: DANANI, C.; HINTZE, S. (Org). **Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010**. Buenos Aires: UNGS, 2011. p. 103-151.

DANANI, C.; HINTZE, S. Introducción: protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En: DANANI, C.; HINTZE, S. (Org). **Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010**. Buenos Aires: UNGS, 2011. p. 9-29.

DURÁN VALVERDE, F. Estrategias para la universalización de la cobertura del sistema de pensiones. En: SOJO, A.; UTHOFF, A. (Comp.). **Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía**. México: CEPAL/FLACSO-Mexico/GTZ/Indesol/Fontamara, 2006.

FELDMAN, J.; GOLBERT, L.; ISUANI, A. **Maduración y crisis del sistema previsional argentino**. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1986.

GRASSI, E. **Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame (I)**. Buenos Aires: Editorial Espacio.

GRUSHKA, C.: **Evolución y perspectivas del SIPA**. Buenos Aires: UNGS. Mimeo.

HINTZE, S.; COSTA, M. I. La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En: DANANI, C. y HINTZE, S. (Org). **Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010**. Buenos Aires: UNGS, 2011. p. 153-183.

LA MAYOR cobertura previsional. **Diario Registrado**, Buenos Aires, 16 feb. 2012. Disponible en: <<http://www.diarioregistrado.com/Sociedad/57836-la-mayor-cobertura-previsional.html>>.

MARQUES, Rosa M. **Da privatização à (re) estatização do sistema previdenciário argentino**. En: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMÍA POLÍTICA, 17., 2012. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Economía Política, 2012.

MORENO, J.: **¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?**. 2007. Mimeo. Disponible en:
<http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/Moreno_JM_Se%20acuerda%20abuelo%20cuando%20las%20jubilaciones%20en%20Argentina%20eran%20bismarckianas.pdf>.

REPETTO, F.; POTENZA, F.: **Protección social en la Argentina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. (Serie políticas sociales, 174).

ROFMAN, R. y LUCHETTI, L. **Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura**. (Discussion Paper, 616. World Bank).

ZELLER, N.: Principales Ejes del Proceso de Transformación Estatal (1983-2003). En ABAL MEDINA, J. (comp). **Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003)**. Buenos Aires: INAP/Jefatura de Gabinete de Ministros/Secretaría de la Función Pública, 2007. Disponible en:
<<http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/245.pdf>>.

Fuentes hemerográficas y documentales

<Abogados.com>: varias entradas (julio a setiembre 2012).

Bossio, Diego: Informe ante la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación Centro de Información Judicial (CIJ) – Varias entradas, setiembre 2012.

<<http://www.cij.gov.ar/>>.

Decreto 2196/86.

Decreto 648/87.

Diario Clarín, Buenos Aires: versiones impresa y digital, varias entradas.

Diario La Nación, Buenos Aires: versiones impresa y digital, varias entradas.

Diario Página 12, Buenos Aires: versión digital, varias entradas.