

¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran Bismarckianas?

Juan Martín Moreno
Banco Mundial y Universidad Nacional de La Plata

Agosto de 2007

Contenido

1	Introducción	3
2	Tres aspectos salientes del diseño	4
2.1	Orígenes	4
2.2	Un simple esquema financiero	8
2.3	Acceso a prestaciones	9
2.4	Movilidad de los haberes	10
2.5	Financiamiento	11
3	Las modificaciones recientes	13
3.1	La movilidad de la mínima	14
3.2	La moratoria	14
4	Evidencia empírica descriptiva	16
4.1	Los programas de transferencia de ingresos	16
4.2	Las transferencias del sub-sistema previsional	18
4.3	La respuesta no contributiva	19
4.4	La movilidad de los haberes	23
4.5	El volumen de la seguridad social	25
5	Conclusión	27

*Las opiniones aquí vertidas son exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen la opinión de las instituciones a las que pertenece.

1 Introducción

La protección social en Argentina a comienzos de siglo XXI se encuentra en pleno proceso de metamorfosis. La profunda crisis de finales de siglo XX ha sido enfrentada con programas no contributivos, evidencia de la existencia de un ‘Estado de Bienestar truncado’. Superada la tormenta, las modificaciones más relevantes no parecen estar orientadas al retroceso de los componentes asistenciales de la protección social. Por el contrario, se observa la introducción de otros componentes no contributivos que conviven con los tradicionales programas de seguro social. Mientras las transferencias condicionales de ingreso se reducen y mutan, la seguridad social incorpora a un nutrido grupo de personas al sistema previsional.

El sistema jubilatorio argentino ha sido tradicionalmente diseñado para funcionar en base a un esquema contributivo o bismarckiano¹. Sin embargo, el actual sistema de reparto se asemeja al esquema propuesto por Lord Beveridge a fines de la segunda guerra mundial. Siete de cada diez beneficiarios perciben una prestación mínima (plana). Al menos uno de cada cuatro pasivos accedió a su beneficio sin cumplir con los requisitos contributivos. La mitad de los recursos que insume el pago de las prestaciones del sistema jubilatorio no provienen de los aportes y contribuciones de los cotizantes en actividad.

La evidencia de los países de la OCDE muestra que la elección del diseño de los sub-sistemas previsionales reflejarían las preferencias por la equidad de cada sociedad. Disney (2004) argumenta que los distintos esquemas previsionales pueden ser clasificados en *bismarckianos* o *beveridgianos* según el grado de distribución intra-generacional que estos generan. Conde-Ruiz y Profeta (2007) muestran que los países con esquemas a la Beveridge, presentan niveles más altos de desigualdad, mayores tasas de reemplazo para los individuos con bajos perfiles de ingreso, menores volúmenes agregados de gasto en seguridad social, y la existencia de esquemas de capitalización con altos retornos.

La estrategia de intentar transformar el sub-sistema previsional en un esquema de cobertura universal y beneficio plano con financiamiento no contributivo parece ser coherente con la política oficial de mejorar la distribución del ingreso. El propósito de este trabajo es analizar y comprender las reformas recientes al diseño de la previsión social, así como describir los rasgos salientes de estas transformaciones. Además de analizar la coherencia interna de las medidas tomadas, este trabajo examina la consistencia de estas modificaciones en el marco de las mutaciones que están sufriendo el resto de las políticas de transferencia de ingreso en Argentina.

La sección siguiente se dedica a repasar la evolución de la seguridad social con particular énfasis en la previsión social. Se examina la existencia de debates en torno a tres aspectos salientes del diseño del sub-sistema previsional: la movi-

¹El sub-sistema de jubilaciones y pensiones observa históricamente la existencia de un programa de pensiones no contributivas, el cual ha sido tradicionalmente menor.

idad de los haberes, el acceso a las prestaciones y el financiamiento del mismo. La tercera sección describe sucintamente las principales modificaciones de la previsión social en el período post-devaluación. La cuarta sección presenta evidencia empírica en forma de estadística descriptiva de las transformaciones que experimentan los programas de transferencia de ingreso, y en particular la previsión social. Una quinta sección concluye.

2 Tres aspectos salientes del diseño

Recorrer la literatura específica de la seguridad social permite entender que las modificaciones que está experimentando la previsión social no son enteramente novedosas o innovadoras. La previsión social era inicialmente no contributiva; existió un esquema de capitalización mucho antes de la reforma de 1994; el beneficio fue prácticamente plano durante varios pasajes de la historia de la previsión social; ya se aplicaron moratorias previsionales en el siglo pasado; y el financiamiento no contributivo de la mayor parte de los gastos del sistema comenzó en 1980. Esta sección muestra que el sistema de seguridad social no siempre ha evolucionado de manera consistente. Esta sección examina los aportes respecto de tres aspectos relativos al diseño del sistema de seguridad social: el acceso a las prestaciones, la movilidad de los haberes y el financiamiento del sistema.

2.1 Orígenes

La seguridad social argentina contemporánea esta compuesta por un conjunto de sub-sistemas, entre los que se destacan el previsional, de asignaciones familiares, de desempleo, y de pensiones no contributivas. La evolución de la misma no se ha desarrollado de manera homogénea, sino que consistió en la obtención de beneficios a partir de la negociación colectiva, que una vez instalados para un grupo de trabajadores fue generalizado para el conjunto de los mismos. El sub-sistema previsional es evidentemente el pionero, mientras que el seguro por desempleo es el más novato². Las primeras apariciones de beneficios previsionales bajo la forma de pensiones graciables a militares y empleados públicos no responden a la lógica de los esquemas contributivos. Posteriormente su expansión y generalización le confirió la lógica de un sistema contributivo, aunque el principio de solidaridad solo era aplicable para el conjunto homogéneo de trabajadores que accedían originalmente al beneficio. Sin embargo, esto no parecía ser un problema significativo en el marco de un mercado de trabajo cercano al pleno empleo. Existe un fuerte consenso en la literatura de que ésta no es la característica del mercado de trabajo argentino desde mediados de la década del setenta (Beccaria,

²Coherentemente el proceso evolutivo de la seguridad social, este último fue establecido en 1967 exclusivamente para los trabajadores de la construcción y generalizado al resto en 1991

1996; Marshall, 1980)³. El tendencial deterioro de este último junto con la interconexión con la seguridad social y la protección social es un punto casi inevitable en la literatura del último lustro.

Mesa Lago (1977) establece cuatro etapas evolutivas del sistema de seguridad social argentino⁴. La primera que va de 1810 a 1914 en donde se observa la aparición de beneficios en la forma de pensión, aunque a grupos determinados de trabajadores. Ya en la época colonial (1785) se otorgaban pensiones a sobrevivientes de la marina (primero) y el ejército (después). En 1803 se legisla el otorgamiento de pensiones por vejez e invalidez a empleados públicos, primero judiciales, luego extendido a todos los altos funcionarios. La primera etapa se caracteriza por la aparición de beneficios previsionales (pensiones por vejez e invalidez) a distintos colectivos de trabajadores.

La segunda etapa abarca el período 1914 a 1944, es decir, desde el auge del modelo agroexportador hasta la aparición del peronismo. En este lapso se observa la ampliación de los programas de pensiones, así como la aparición de otro tipo de beneficios como los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Así como en la etapa anterior, la cobertura de estos nuevos beneficios estaba limitada a grupos de avanzada, normalmente sindicatos o grupos de presión. Los trabajadores ferroviarios, clave para el modelo agroexportador, representaban un grupo paradigmático de trabajadores sindicalizados, mientras que los militares han constituido históricamente el grupo de avanzada en términos de beneficios de la seguridad social.

Isuani (1985) sostiene que la extensión de la seguridad social, tanto en cuanto a cobertura como a diversidad de beneficios, no responde a un proceso de conquista de la lucha sindical (*bottom-up*), sino a la introducción de una política estatal bajo la forma de elemento de negociación (*top-down*). Los reclamos de los sindicatos con fuerte presencia anarquista se centraban en condiciones salariales y laborales (extensión de la jornada laboral) de impacto en el corto o inmediato plazo.⁵ En

³Beccaria (1996) resume el debate entre las posturas ‘cono sur’ de Llach y Gerchunoff(1978), *versus* la visión ‘latinoamericanista’ del mercado de trabajo presentadas por Marshall (1980). Mientras el primero sugiere que el mercado de trabajo argentino, se caracterizaba por ser altamente sindicalizado, con bajos desequilibrios y altos salarios; la visión ‘latinoamericanista’ entiende que el excedente de oferta laboral generado por la migración de países limítrofes le confiere al mercado de trabajo argentino características similares al de los demás países latinoamericanos. Beccaria sugiere que más allá del debate, desde mediados de los setenta se observa una paulatina inclinación del mercado de trabajo argentino hacia posiciones más similares a la de países latinoamericanos que a aquella de los países desarrollados o europeo-occidentales.

⁴El libro blanco de la seguridad social (SSS, 2003) establece otra tipificación cronológica, considerando 1904 como el comienzo de la historia de la seguridad social argentina. Muchos autores asienten con esta cronología destacando que (el sistema previsional argentino) se trata de uno de los regímenes pioneros del continente (Rofman, 2003; Di Lorenzo, 1996)

⁵La implementación de estos sistemas contributivos no siempre se llevó a cabo sin resistencia de los trabajadores. Al referirse a la revogación de la Ley de jubilaciones de 1923, Isuani (1985, pp. 117) resalta que “No era obviamente el beneficio la causa de la oposición, sino

otras palabras, no era los sindicatos quienes reclamaban seguridad social, sino el Estado que las introducía en el marco de la negociación colectiva para eliminar los conflictos.

La tercera etapa (1944 a 1954) sugerida por Mesa Lago (1977), representa el primer salto cuantitativo en términos de cobertura previsional que llegó a cubrir a la mayoría de los trabajadores. Feldman, Golbert e Isuani (1985) destaca que la cobertura ‘legal’ alcanzaba a la gran mayoría de los trabajadores, pero la cobertura ‘real’ distaba de ser universal. Sin embargo, reconoce que la extensión de la cobertura de la población asalariada se incrementó rápidamente en ese período. Rofman (2003) sostiene que la cobertura real (de la PEA) era 7% en 1940, dispárandose a 35% unos años después⁶. El período del primer y segundo gobierno peronista, observan además la aparición de asistencia médica, aunque nuevamente sólo para algunos grupos de avanzada⁷

Entre 1954 y 1974 Mesa Lago (1977) establece cuatro tendencias: la expansión de la cobertura previsional y de enfermedades profesionales a los pocos grupos aún excluidos; la expansión de la cobertura de salud al grueso de la fuerza de trabajo; la aparición de nuevos beneficios para algunos grupos de trabajadores (asignaciones familiares y seguro de desempleo); la unificación y uniformidad del sistema de seguridad social a partir de 1967. En 1973, con el último gobierno de Perón, se “...acentuó la universalidad, la integralidad (cobertura de todos los riesgos), la unificación y la eliminación de privilegios” (Mesa Lago, 1977, p.55)⁸. Sin embargo, este proyecto quedó trunco entonces, y solo con el correr de los años se harían efectivos algunos de estos propósitos.

La seguridad social de post-guerra se caracterizó por la expansión de la cobertura del sistema. La búsqueda de la universalidad incluyó sistemas no contributivos financiados con rentas generales (como los impulsados por lord Beveridge), o la extensión y unificación de los regímenes contributivos Bismarckianos. La Argentina optó por esta segunda opción, especialmente durante el primer gobierno peronista⁹. La reforma ‘administrativa’ de la década del sesenta (Isuani, 1986) y

las deducciones salariales para financiar las cajas”. Según Lo Vuolo, Barbeito y Rodriguez (2002) el proceso de expansión de los beneficios fue lento debido a la oposición de los sindicatos con ideología socialista y anarquista, a la implantación de instituciones que se financiasen con aportes de los trabajadores.

⁶El mismo Rofman (1999) señala que en 1994 la cobertura ‘legal’ alcanzaba a casi el 100% de los trabajadores, mientras que la cobertura ‘real’ era cercana al 50%

⁷Militares, ferroviarios, marítimos, empelados bancarios y de seguros, legisladores y personal judicial.

⁸Otras características del sistema de seguridad social a mediados de la decada del setenta, contrastantes respecto del resto de América Latina eran: la ausencia de conflictos entre obreros y empleados; la cobertura de trabajadores autónomos; el fuerte solapamiento entre sindicalización y cobertura previsional; la importancia del sector militar; la presencia de efectos distributivos, aunque no progresivos en algunos casos dada la presencia de ‘privilegios’; la heterogeneidad de la cobertura a nivel regional o geográfico.

⁹Existe un extenso debate que no es relevante aquí, respecto de la motivación de esta ‘universalización’ de la cobertura. Por un lado, están quienes consideran que se trató del desarrollo

la reforma previsional de la década del noventa profundizaron la lógica contributiva que persiste hasta el presente (Bertranou, Grushka y Rofman, 2001). La disminución en la cobertura de los distintos sub-sistemas de la seguridad social argentina y la aparición de prestaciones no contributivas han puesto a la comunidad académica y profesional a considerar más de cerca este aspecto del diseño de los sistemas de seguridad social.

La literatura más reciente focaliza sus aportes en los distintos sub-sistemas que componen la seguridad social. Sin embargo, cabe destacar que a lo largo del período que transcurrió desde aquel pionero trabajo de Mesa Lago (1977), los cambios más importantes en materia de seguridad social han sido: la introducción de un seguro de desempleo (1991) con claro sesgo *bismarckiano*, la reforma del subsistema previsional (1993) y la reforma del régimen de asignaciones familiares (1996). La introducción de un seguro por desempleo puede ser considerada como la extensión ‘universal’ de un sub-sistema solo existente para una rama de actividad. La reforma previsional, tema de destacada preeminencia en la literatura, significó una reforma estructural. Si bien mantuvo el carácter contributivo del sistema, introdujo reformas paramétricas (edad de retiro y requisitos de cotización) y otras más radicales (sistema mixto de capitalización y reparto, etc.). Respecto del sub-sistema de asignaciones familiares, el mismo representó una reforma paramétrica que no alteró significativamente su funcionamiento (contributivo).

El sub-sistema previsional es el alma del sistema de seguridad social argentino. Provee prestaciones por vejez, invalidez y fallecimiento, y está (o estaba) articulado bajo una lógica contributiva. La evolución del mismo está fuertemente ligada a los modelos de acumulación de capital que se observan en la historia económica argentina. Durante el modelo agroexportador de fines de siglo XIX y principios del XX, la política liberal seguida por el Estado hizo que solo se desarrollaran algunos regímenes como consecuencia de la lucha sindical. Coherentemente, un sector clave para el funcionamiento de la economía (ferroviarios) fue pionero en programas de jubilaciones y pensiones. Luego, con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, un Estado más intervencionista propagó la cobertura de estos regímenes hasta transformarlos en obligatorios, colocándose en rol de administrador del mismo. Más tarde, la crisis financiera del sub-sistema previsional se manifiesta conjuntamente con un largo período recesivo de la economía argentina, durante la década de los ochenta. Finalmente, juntamente con la ola de privatizaciones de empresas públicas de la década de los noventa, se observa una reforma del sub-sistema previsional que incorpora al sector privado como administrador de una parte importante y creciente de la previsión social argentina.

de la base de su modelo político. Por otro lado están apoyan la tesitura de la estrategia de coopción corporativa

2.2 Un simple esquema financiero

Siguiendo la notación de Willmore (2004) la ecuación financiera de un modelo de reparto puro puede describirse de la siguiente manera,

$$bJ = swL \quad (1)$$

donde b representa el beneficio medio, J la cantidad de jubilaciones a pagar, s la alícuota de aportes y contribuciones patronales, w el salario medio, y L la cantidad de trabajadores (aportantes)¹⁰. De esta manera, el lado izquierdo representa todas las transferencias que realiza el sistema previsional, mientras el otro lado refleja el total de recursos de que dispone la previsión social. De no mediar restricciones, el déficit de un sistema previsional puro (y maduro) en cada momento debería ser cero, dado que toda la recaudación se “reparte” entre los jubilados en condición de recibir una prestación. El sistema previsional presenta, entonces, dos variables exógenas que dependen de la evolución del mercado de trabajo: w y L , y tres variables sobre las cuales puede influir: b , J , y s . La ecuación (1) podría reexpresarse como,

$$s = \left(\frac{b}{w}\right)\left(\frac{J}{L}\right) \quad (3)$$

De esta manera la alícuota de aportes y contribuciones, de considerarse la variable de ajuste del balance financiero del sistema, queda expresada como el producto de la tasa reemplazo ($\frac{b}{w}$) y la inversa de la tasa de sostenimiento ($\frac{J}{L}$).

Cetrangolo (1994) argumentaba que una de las principales causales de la insostenibilidad financiera que mostró el sistema argentino deriva de una modificación introducida en la década de los sesenta, por la cual el mismo dejaba de ser un sistema de reparto puro para transformarse en un sistema ‘híbrido’. Hace referencia al compromiso asumido por el administrador del sistema previsional (el Estado) por otorgar un beneficio equivalente al 82% del salario de un trabajador en actividad en un puesto similar¹¹. La literatura más reciente denomina estos sistemas como de ‘beneficio definido’. El haber previsional pasaba, además, a ser ‘móvil’. Es decir, se actualizaba conforme los salarios de los trabajadores en actividad. En términos de la ecuación (3) esto equivale a abandonar una de las variables ‘endógenas’ (b), quedando como variables de intervención la cantidad de jubilados J y las alícuotas s . Considerando a los beneficios como una proporción fija de los salarios ($b = \alpha w$), la ecuación financiera del sistema puede reexpresarse como,

¹⁰Schultess (1990 propone una ecuación similar, con dos agregados

$$bJ + G = swL + T \quad (2)$$

, donde G representa los gastos operativos del sistema, y T los ingresos tributarios necesarios para financiar los gastos del lado izquierdo de la ecuación 2

¹¹En el caso de los trabajadores autónomos este porcentaje alcanzaba el 70%.

$$s = \frac{\alpha w J}{w L} = \alpha \frac{J}{L} \quad (4)$$

donde α representa el ‘compromiso’ asumido por el administrador del sistema para con los beneficiarios.

2.3 Acceso a prestaciones

Tomando como punto de partida la sanción de las leyes 18.037 y 18.038 que establecen un sistema nacional de previsión social obligatorio para trabajadores asalariados y autónomos. Fija cuatro tipos de prestación: jubilación ordinaria, fallecimiento, invalidez y edad avanzada (este último de carácter no contributivo). Los requisitos para acceder a una jubilación ordinaria era 20 años de cotización y un mínimo de edad de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres. La alícuota de cotización alcanzaba a 20% del salario, compuesto por 5 puntos porcentuales de aporte personal y el resto de contribución patronal.

Rofman (1995) sostiene que uno de los problemas que derivaron en la crisis financiera del sistema previsional respondía a la mala administración, especialmente, respecto al otorgamiento de beneficios proporcionalmente altos respecto de los salarios; y la inversión de los fondos superavitarios (propios del sistema joven) en bonos con tasa de interés real negativa. La Secretaría de Seguridad Social (2003, Libro Blanco de la Seguridad Social) señala como problemático el otorgamiento de prestaciones por invalidez no siempre adecuadamente chequeadas; el otorgamiento de beneficios proporcionales al salario al momento del cese y no al promedio de los aportes; la falta de correcciones paramétricas que adecuaran los requisitos del sistema a los cambios demográficos evidenciados. La gran mayoría de estos inconvenientes tendían a incrementar el lado izquierdo de la ecuación (1).

La reforma previsional de 1994 creó un sistema único de jubilaciones y pensiones, al tiempo que introdujo modificaciones paramétricas que modificaron los requisitos de acceso, impactando en la cobertura previsional. Rofman (1999) señalaba que dado el aspecto paramétrico de la reforma era esperable una disminución de la cobertura previsional, dados los mayores requisitos exigidos (edad y años de aporte). Goldberg y Lo Vuolo (2005) afirman que incluso considerando la absorción de las cajas de empleados públicos provinciales (post-reforma), la evolución de la cantidad de beneficios previsionales disminuyó desde la reforma. Bertranou, Grushka y Rofman (2001) ya mostraban que entre 1994 y 1999 el porcentaje de mayores de 65 años con cobertura previsional disminuyó a razón de un punto porcentual por año. FIEL (2004) muestra que entre 1997 y 2004 el porcentaje de beneficios previsionales (jubilaciones, pensiones y pensiones no contributivas por vejez e invalidez) cayó de 71.3% a 62.3%, aunque destacan que esto es consecuencia del mercado de trabajo y el sistema tributario y no del régimen de capitalización. Rofman (2003, pp.14) sugiere que “...la cobertura de

personas en edad avanzada probablemente disminuya en las próximas décadas como resultado del efecto combinado de la creciente informalidad y de los requisitos más estrictos”. En resumen, existe plena coincidencia respecto de la baja de la cobertura de la previsión social en la población con edad jubilatoria. Las causas argumentadas para explicar esta tendencia también son coincidentes.

2.4 Movilidad de los haberes

Respecto a la fijación del haber previsional, Lo Vuolo, Barbeito y Rodríguez-Enriquez (2002) destacan que en 1958 el originario esquema de capitalización es modificado para dar paso al tradicional sistema de reparto (pay-as-you-go) que establece una prestación previsional del 82% (móvil) del mejor salario. Rofman (1995) sostiene que antes de la unificación de los regímenes existentes, los esquemas de fijación de la prestación eran una mezcla de ambos, dado que los abultados excedentes llevaban a concesiones de adicionales discrecionales que, junto a otros problemas de administración condujeron a la crisis financiera de comienzos de los noventa. Feldman, Golbert e Isuani (1986) resaltan que existían situaciones de difícil justificación actuarial donde los haberes podían llegar a representar el 90% del salario en actividad. Di Lorenzo (1996) presenta una detallada descripción de las distintas modalidades de ajuste del haber previsional previos a la Ley 14.499 de 1960. Se observan ajuste en forma de ‘complementos’, ‘suplementos’, ‘adicionales’ e incrementos de los haberes mínimos. La discrecionalidad con la que eran aplicados conllevaba cierta dosis de arbitrariedad que generaba rezagos relativos frente a los salarios y disminuciones de poder de compra frente a la inflación.

Tanto Rofman (1995) como Cetrangolo (1994) al relatar el período de la ‘administración de la crisis’ muestran que la estrategia seguida consistió en incorporar otros recursos no propios del sistema, además de incumplir con la promesa contraída. Esta última resultó ser una miope estrategia dado que incrementó la litigiosidad judicial, obligando al administrador a pagar la diferencia. Rofman (2003) señala que el monto de la deuda acumulada al momento de la reforma ascendía a 3% del PBI. El mecanismo por el cual se instrumentaba el incumplimiento de la promesa pasada es descrito por Rofman (1999) como manipulación política de los índices de actualización que devenían en atrasos en la movilidad de los haberes. Roca y Moreno (2003) construyen la evolución del salario real promedio de Argentina utilizando el índice del nivel general de remuneraciones desde 1970, concluyendo que el mismo ha descendido significativamente desde entonces¹². Sin embargo, desde el establecimiento del sistema de beneficio definido, la evolución salarial tiene menor relevancia para la sostenibilidad financiera como muestra la ecuación (4).

¹²Lamentablemente se carece de otra fuente de información con niveles similares de representatividad para comparar la evolución

La reforma previsional de 1994 apuntaba, entre otra cosas, a solucionar los ‘problemas de movilidad’ implícitos en el régimen de reparto. Vittas (1997) destaca que la indexación de los beneficios fue corregida rápidamente a partir de la Ley de Solididad Previsional, en marzo de 1995. Rofman (1999) detalla los problemas evidenciados por la metodología de cálculo, que derivaron en la modificación del ajuste automático (y libre de manipulación política) vía AMPO, por el MOPRE¹³. Este último consistía en un valor determinado por el Ejecutivo (Ministerios de Economía y Trabajo), de manera discrecional. La SSS (2003) destacaba que hasta ese momento no se habían dispuesto movilidad alguna en las leyes de presupuesto sancionadas. Rofman (2003) relata que los beneficios previsionales mayores a \$500 fueron recortados en un 13% como medida de reducción del gasto público, los cuales serían luego declarados inconstitucionales y devueltos a través de bonos. FIEL (2004, pp.62) concluye que “Los haberes medios revirtieron su fuerte caída de la década previa y crecieron en términos reales con la reforma, hasta el año 2001, inclusive”, además de destacar que “...se redujo el porcentaje de población con haber mínimo”. Barbeito (2005) afirma que el otorgamiento de incrementos solamente en el monto mínimo instrumentados recientemente, conllevaron a que 2/3 de los beneficiarios (del régimen de reparto) perciban una prestación del mismo monto. Parece contradictorio que quienes fundamentaran la necesidad de una reforma previsional consideraran esta modificación como una corrección posterior que subsanaría los problemas derivados del sometimiento del proyecto original al debate parlamentario. También es cierto que las incrementos del haber mínimo constituyen una suerte de redistribución *rawlsiana*, que desnuda la ausencia de mecanismos no improvisados¹⁴.

2.5 Financiamiento

Si bien la evasión previsional ha tomado dimensiones mucho más importantes recientemente, el avance de este fenómeno se manifestaba desde entonces, atentando contra la salud financiera del sistema previsional. La disminución (relativa) de la cantidad de aportantes (L), conjuntamente con el incremento de la cantidad de jubilaciones (en parte también derivado de factores demográficos) (J) disminuían la tasa de sostenimiento. En un sistema de reparto con beneficio definido, este proceso conllevó al incremento de la alícuota requerida para sostener financieramente al sistema. De hecho la alícuota que equivalía al 20% de la década de los sesenta se había incrementado a 33% al momento de la reforma del sistema previsional. Cetrangolo (1994) señala que al momento de la reforma, la alícuota de contribuciones patronales necesaria para equilibrar la ecuación del sistema de reparto (únicamente con recursos genuinos) debería haber alcanzado a 77%. Will-

¹³AMPO: aporte medio previsional obligatorio; MOPRE: módulo previsional.

¹⁴Mientras se escribía esa revisión bibliográfica se anunció un incremento en los haberes previsionales de \$ 80 para la jubilación mínima y del 11% para las restantes prestaciones previsionales

more (2004) señala que estas contribuciones son consideradas, erróneamente, por gran parte de la literatura como impuestos al trabajo¹⁵. Quienes argumentaban que se trataba de un impuesto sostenían que se había sobrepasado el punto de inflexión de la curva de Laffer. Independientemente de la discusión respecto de la naturaleza impositiva del mismo, destinar $\frac{3}{4}$ partes del salario al sistema previsional podía fácilmente ser tildado de confiscatorios, especialmente si el mismo incumplía con la promesa asumida respecto de los beneficios a pagar.

El impacto fiscal de la reforma ha sido abordado casi unánimemente en la literatura reciente. La SSS (2003) muestra que en 1991 el 70% de los recursos del sub-sistema previsional eran genuinos, mientras que en 2001 esa misma proporción era financiada con recursos de otras fuentes, típicamente fuente tributarias. El re-direccionamiento de aportes personales hacia las AFJP y la reducción de contribuciones patronales son las causas más citadas para describir el cambio de composición de los recursos financieros del régimen de reparto. Golberg y Lo Vuolo (2005) desagregan los fondos no ingresados al sub-sistema previsional público, mostrando que en el acumulado entre 1995 y 2002 las proporciones de una y otra fuente son equivalentes. Destacan, además, que el proceso de reducción de las alícuotas de contribuciones patronales ya había sido infructuosamente aplicado en 1980. Roca (2005) adiciona a estas dos fuentes de montos no ingresados, los recursos ‘perdidos’ por empleo no registrado, mostrando que gran parte del incremento de la deuda pública puede ser explicado por esta vía. Rofman (2003) presenta un ejercicio contrafáctico sencillo, donde ‘netea’ de los fondos transferidos a las AFJP, los ahorros derivados de la reforma. Concluye que los costos ‘puros’ de la transición serían mucho más bajos que los presentados anteriormente. De esta manera, la mayor parte del desfinanciamiento del régimen de reparto se explicaría por el traspaso de los sistemas provinciales transferidos y por la política de desgravación fiscal. FIEL (2004) copia la estructura del cuadro de Rofman (2003) aunque, llamativamente, los valores difieren modificando los resultados, no solo cuantitativos, sino también los cualitativos. El costo ‘puro’ de la reforma habría sido negativo entre 1996 y 2000. Evidentemente, no existe coincidencia respecto del efecto fiscal de la reforma. Los resultados se basan en la misma contabilidad contrafáctica y llegan a resultados diametralmente opuestos. Evidentemente, existe un vacío respecto evaluaciones de impacto más rigurosos que incorporen supuestos de comportamiento que contribuyan a transparentar el debate.

Goldberg y Lo Vuolo (2005) disienten respecto de los diagnósticos que adjudican al diseño del sistema el rol principal de la viabilidad financiera del régimen de reparto con beneficio definido que caracterizó a la previsión social entre 1958 y 1994. La política de desgravación fiscal aplicada (reducción de s) como ar-

¹⁵El error radicaría en el hecho de que este ahorro forzoso o salario diferido, de ser considerado impuesto presentaría la particularidad que el mismo es devuelto al contribuyente en un plazo determinado. A menos que el aportante nunca logre acceder a un beneficio

ticulación del plan de estabilización ortodoxo aplicado por el gobierno militar en 1980 sería el comienzo de la crisis financiera del sub-sistema. Paralelamente, el desempleo (asociado a la política económica implementada) pasó a jugar un rol importante en términos de tasa de sostenimiento. La subordinación de la seguridad social a las políticas económicas habrían dañado la viabilidad de un sistema que luego se profundizaría con los episodios hiperinflacionarios¹⁶. Estos autores dan a entender que una reforma paramétrica podría haber subsanado el sistema sin necesidad de implementar cambios estructurales. Lamentablemente, no se encontraron aportes que construyan evaluaciones contrafácticas respecto de que hubiese ocurrido con el sub-sistema previsional en ausencia de reforma estructural (y en presencia de reforma paramétrica).

3 Las modificaciones recientes

La seguridad social ha experimentado una serie de modificaciones a lo largo del siglo XXI, más precisamente en el período post-devaluación (2002 en adelante). Esta sección presenta una acotada descripción de dos modificaciones que afectan el funcionamiento y, eventualmente, el diseño del sistema de previsión social. Otros componentes del sistema de seguridad social como asignaciones familiares y seguro por desempleo observan simples modificaciones paramétricas que intentan actualizar las condiciones de acceso a los programas contributivos¹⁷. Respecto del sub-sistema previsional, algunas modificaciones recientes apuntan a flexibilizar el flujo de aportantes y fondos acumulados entre los regímenes de capitalización y reparto. Ninguna de estas modificaciones son abordadas aquí.

Las dos sub-secciones siguientes recorren algunos aspectos destacados de dos tipos de modificaciones introducidas recientemente en el sub-sistema previsional, que le confieren al mismo características propias de esquemas distintos. En otras palabras, el sub-sistema previsional argentino se parece a un esquema beveridgiano a pesar de haber sido diseñado sobre un esquema bismarckiano. En particular, se recorren las modificaciones normativas que han incrementado paulatinamente los haberes previsionales, especialmente el mínimo, transformando la pirámide de beneficios. En segundo lugar, se describen en forma breve las principales normas que posibilitaron el acceso a un beneficio de una parte muy importante de la población mayor que de otra manera no hubiese accedido a una jubilación o pensión¹⁸. La denominada ‘moratoria previsional’ responde a

¹⁶En términos de la ecuación (3) la inflación podría un efecto ambiguo: por un lado, fomenta el retraso en el pago de las contribuciones patronales; por otro, disminuye el valor real de los beneficios a pagar.

¹⁷Algunos de éstos al estar fijos en pesos, quedan desactualizados con los incrementos salariales que se otorgan en un contexto inflacionario y de recuperación del poder de compra del salario real. Para una ampliación de estas reformas ver Moreno (2006)

¹⁸Algunos de ellos (quienes tuviesen 10 años de cotización, podrían haber accedido a una pensión no contributiva ‘por edad avanzada’ al cumplir 70 años.

una serie de leyes que apuntaban a la ‘regularización de la deuda’ de aportes y contribuciones a la seguridad social de los trabajadores autónomos.

3.1 La movilidad de la mínima

El análisis de la normativa respecto de los incrementos del haber jubilatorio desde 2002 muestra que la misma ha sido, como mínimo, errática. La poca consistencia de las distintas actualizaciones se verifica al observar incrementos de suma fija, proporcionales, combinados, subsidios, incrementos por única vez no remunerativos, subsidios otorgables en función del ingreso, etc. Originalmente fijado en \$150, el haber mínimo fue complementado en 2002 por un subsidio a la pobreza de \$50. El primer incremento (Decreto 391/2003) llevó el haber mínimo a %220 a partir de Julio de 2003, comenzando el proceso de achatamiento de la piramide desde abajo. A partir de Enero de 2004, dicho mínimo fue elevado a \$240 por el Decreto 1.194/2003. El Decreto 683/2004 llevaba el haber mínimo a \$260 a partir de Junio de 2004, fijando dicho nivel en %280 desde Septiembre de 2004 en adelante. Sin embargo, este incremento nunca se hizo efectivo dado que el Decreto 1.199/2004 introdujo el primer incremento proporcional, o casi. Esta normativa fijaba un incremento del 10% en el haber de todas las prestaciones menores a \$1.000 por medio de un suplemento por movilidad. En 2005 el PAMI a través de las ordenes de pago del ANSES le otorgaba un subsidio ‘socio-sanitario’ a los beneficiarios que cobraran prestaciones inferiores a \$600, incrementando el haber mínimo de \$308 a \$338. En Julio de 2005 se incrementó una vez más el mínimo unicamente, llevandolo a \$350. Otro subsidio (‘complementario’), esta vez de monto fijo, llevó el haber mínimo a \$390 a partir de Septiembre de 2005. En Junio de 2006, se intrumento un incremento combinado que llevó el haber mínimo a \$470 (sin considerar el subsidio socio-sanitario del PAMI) e incrementó el resto de los haberes jubilatorios en un 11%. Recien en Enero de 2007, mediante el articulo 45 de la Ley 26.198 se introdujo un incremento que preservaba la estructura (ya achatada) de los beneficios jubilatorios. Establecía un incremento de 13% para todos los beneficiarios (mínima=\$530). En Septiembre de 2007 los haberes jubilatorios se incrementarán en un 12.5%, llevando a la prestación mínima a \$596. Dado que desde Julio de 2007 el subsidio socio-sanitario se incrementó a \$45 para quienes perciban prestaciones menores a \$800, quienes perciben la mínima cobren \$641.

3.2 La moratoria

La moratoria previsional implica la flexibilización de los requisitos contributivos de acceso a las prestaciones del sistema previsional contributivo, a los efectos de expandir la cobertura. Una serie de leyes constituyen el andamiaje legal que posibilita esta flexibilización. La Ley 24.476 sancionada en 1995 establecía que si bien la deuda de los trabajadores autónomos no era exigible, quienes lo

desearan podían presentarse voluntariamente a cancelar sus deudas a través de una ‘plan de regularización’. Esta ley continua vigente, aunque solo era aplicable para los aportes adeudados hasta septiembre de 1993 cuando regía la Ley 18.038 (para trabajadores autónomos). La Ley 25.865 sancionada en 2003 establecía un ‘regimen especial de regularización’ para una serie de tributos entre los que se encontraban los aportes previsionales. Esta ley era aplicable a los trabajadores autonomos quienes podían regularizar su deuda en 60 cuotas a bajo interés. La misma caducó en Enero de 2005.

Para quienes tuviesen cumplida la edad jubilatoria al 30 de Noviembre de 2004 (65 para hombres y 60 para mujeres) la Ley 25.994 sancionada en Diciembre de 2004 le permitía adherirse a un régimen de Jubilación Anticipada. A través de esta ley era posible acreditar hasta 30 años de aportes bajo los regímenes establecidos por las leyes 18.038 y 24.241. El haber que le correspondería sería equivalente al 50% de la jubilación que le hubiese correspondido a quien se jubilara con los requisitos contributivos, pero la misma no podía ser inferior al haber mínimo del regimen de reparto. Existe un debate en la actualidad respecto de la posibilidad de que una persona duplique beneficios. La Resolución ANSES 884 del 2006 establece que quienes perciban otro beneficio (pensión, pensión no contributiva, planes sociales, etc.) deberán cancelar su deuda (por la que se inscribieron en la moratoria) para acceder a la jubilación a través de la moratoria.

De esta manera, el sub-sistema previsional argentino de reparto se ha transformado nuevamente en un híbrido que conjuga tres esquemas distintos. Quienes cumplan con los requisitos contributivos pueden acceder a una jubilación contributiva, con altas probabilidades de recibir el haber mínimo como beneficio. Para quienes no hayan contribuído nunca, pueden acceder a una jubilación, oficialmente denominada como contributiva, con (más altas aún) probabilidades de acceder al haber mínimo, menos la cuota de la moratoria a la que se suscribió¹⁹²⁰. Quienes se encuentren en alguna posición intermedia entre no haber contribuído nunca y cumplir con los requisitos, la jubilación es proporcional. Sin embargo estas proporciones no son lineales, beneficiando a quienes menos aportaron. Finalmente, cabe resaltar que estos mecanismos de regularización de la

¹⁹Técnicamente una personas que nunca aportó al sistema, puede inscribirse en la categoría más alta de autónomos con el objetivo de recibir una jubilación superior a la mínima. Sin embargo, por acceder a través de la moratoria, su beneficio será equivalente al 50% de una jubilación contributiva equivalente. Es decir, la jubilación a la que acceda debería ser superior al doble del haber mínimo. El problema con este procedimiento es que el importe adeudado también es más elevado, por lo tanto el valor de la cuota que le descontarán también lo será. Posiblemente, esta es la razón por la cual quienes se inscriban en autónomos al momento de acceder a la moratoria lo hagan en la categoría mínima. Quienes ya estaban inscriptos tenían altas probabilidades de estarlo en la categoría mínima, como la mayoría de los autónomos

²⁰Nótese que conforme se actualizan los valores de los haberes y en particular de la mínima, mientras que la deuda y por ende la cuota que deben pagar no. Esto implica que la proporción que representa la cuota en el haber de los jubilados que acceden a través de la mínima es cada vez menor.

deuda previsional se abren discrecionalmente durante algunos períodos, por lo tanto la ‘universalidad’ pretendida en términos de cobertura disminuirá conforme pase el tiempo.

4 Evidencia empírica descriptiva

La moratoria previsional representa una profundización del proceso de expansión de los programas no contributivos al interior del conjunto de transferencias de ingreso. Este último proceso se disparó significativamente en 2002 como respuesta a la crisis económica, la necesidad de utilizar los programas de transferencia de ingreso para paliar la pobreza y la existencia de un ‘Estado de Bienestar truncado’. El avance de las prestaciones no contributivas, sumado al origen no contributivo de los programas contributivos implica que solamente el 40% de las transferencias de ingreso se financien con los aportes y contribuciones de los trabajadores cotizantes.

El sub-sistema previsional argentino contemporáneo comparte algunos rasgos típicos de los modelos *Beveridgianos* de los países de la OCDE. La cobertura es prácticamente universal con acceso no necesariamente contributivo. El beneficio está cercano a ser plano, implicando mayores tasas de reemplazo para los trabajadores de menores ingresos, es decir transferencias intra-cohorte. Los sectores de mayores recursos pueden acceder a un segundo pilar (capitalización) con tasas de retorno idiosincráticas. En proporción al PBI, el sub-sistema de previsión social argentino moviliza pocos recursos relativamente a otros países de la región (Uruguay, Brasil), así como respecto de aquellos países de la OCDE²¹. Esta sección presenta evidencia que apoya estas afirmaciones.

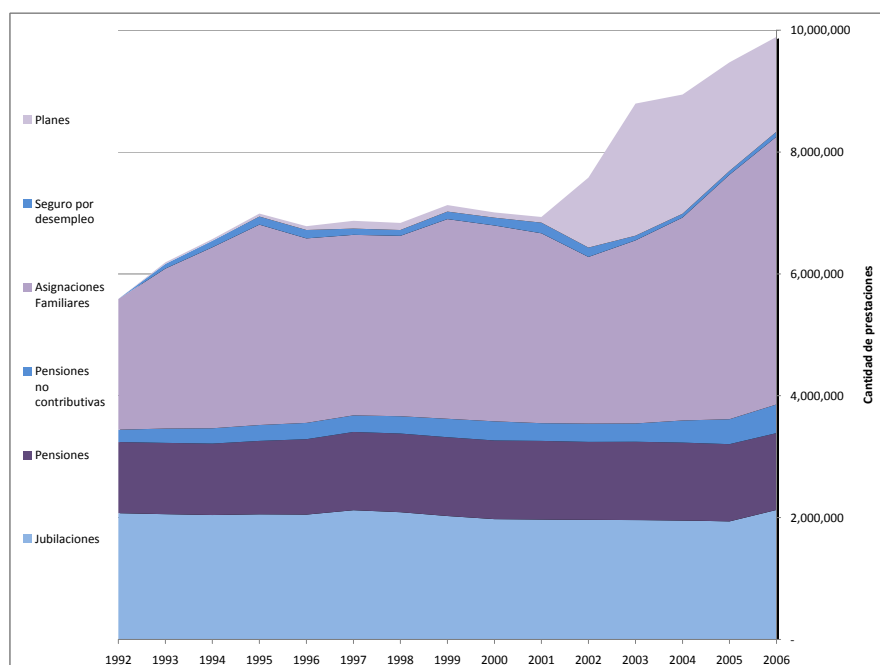
4.1 Los programas de transferencia de ingresos

La respuesta institucional a la crisis de comienzos de siglo XXI se canalizó a partir de los programas no contributivos. El Gráfico 1 de la página 17 muestra que a fines de 2006 los programas de transferencia de ingreso pagaban alrededor de 10 millones de prestaciones, 4 millones más que a comienzos de la década de los noventa. El quiebre de la serie se dio en 2002, cuando la existencia del ‘Estado de Bienestar truncado’ se evidenció en la imposibilidad de utilizar a los programas contributivos como política anti-pobreza. De hecho, la cantidad de prestaciones tradicionales (la mayoría contributiva) decae en 2002. El Plan Jefas y Jefes de Hogar explica la explosión del número de prestaciones del conjunto de programas, genéricamente llamados ‘Planes’. Una vez comenzada la recuperación económica, algunos programas contributivos contribuyen al incremento

²¹Para una descripción pormenorizada de las características de los sistemas previsionales de la OCDE, así como de sus rasgos *Beveridgianos* o *Bismarckianos*, ver Condez-Ruiz y Profeta (2007)

del número total de prestaciones de los programas de transferencia de ingreso: en particular, las asignaciones familiares.

Gráfico 1: Prestaciones de programas de transferencia de ingreso en Argentina. 1992-2006



Nota al gráfico 1: Para Jubilaciones y Pensiones se utilizaron las series históricas de la SSS entre 1971 y 2000. Entre 2000 y 2007 se utilizaron las publicadas en el Boletín de Estadísticas de la Seguridad Social (BESS). Para las PNC se utilizaron las series publicadas por Bertranou y Grushka (2002) el año 2000 y luego las publicadas en el BESS. Las Asignaciones Familiares (AAFF) se estimaron a partir de las series publicadas por ANSES en base a la prestación media y el gasto en AAFF. Para el Seguro por Desempleo (SD) se utilizaron las series publicadas en Roca y Moreno (1998), el BESS y ANSES. Los Planes corresponden a series publicadas en Roca y Moreno (1998) y el Boletín de Estadísticas Laborales (BEL) del MTESS.

Las prestaciones más volátiles son aquellas asociadas con la participación en el mercado de trabajo registrado o formal. Esto se debe a tres factores: la evolución del número de cotizantes a la seguridad social, los parámetros vigentes que determinan la elegibilidad, y la evolución de los salarios. Si bien parte de la volatilidad del número de prestaciones de las asignaciones familiares puede deberse a que se

trata de una estimación (y no de datos de registro), las variaciones son coherentes con la evolución de los tres factores mencionados. La disminución evidenciada en 1996 se explicaría por la introducción de una reforma que implicó la puesta en práctica de un requisito de ingresos (*means tested*). Los incrementos posteriores estarían asociados a la evolución del empleo (aumentó hasta 1998), que observó su peor crisis en 2002. La recuperación económica post-devaluación explicaría una parte de la recuperación del número de prestaciones, a pesar (y no gracias a) el incremento de los salarios que se manifestó mas notoriamente a partir de 2003²². El resto del incremento se debería a la flexibilización de lo requisitos de elegibilidad, así como a los valores de las prestaciones.

Por su parte, el seguro de desempleo depende del empleo y de los requisitos de elegibilidad, aunque no de los niveles salariales. La merma en el volumen de empleo cotizante de comienzos de siglo se reflejan en el incremento del número de prestaciones. La flexibilización de los requisitos de elegibilidad explicaría el reciente incremento del número de prestaciones²³.

4.2 Las transferencias del sub-sistema previsional

La evolución de los programas previsionales es bastante más estables que el resto de las transferencias de ingreso. El programa previsional que observa la evolución más destacable, hasta 2006 (ver Gráfico 1 de la página 17), es aquel de las pensiones no contributivas. De 350 mil prestaciones a comienzos de la década de los noventa se incrementó a 500 mil en 2006. La mayor parte de estas prestaciones corresponde a pensiones por vejez e invalidez. El impacto de la evasión previsional, el desempleo y la reforma paramétrica introducida en 1994, posiblemente incrementaron la demanda por pensiones no contributivas por vejez (o edad avanzada).

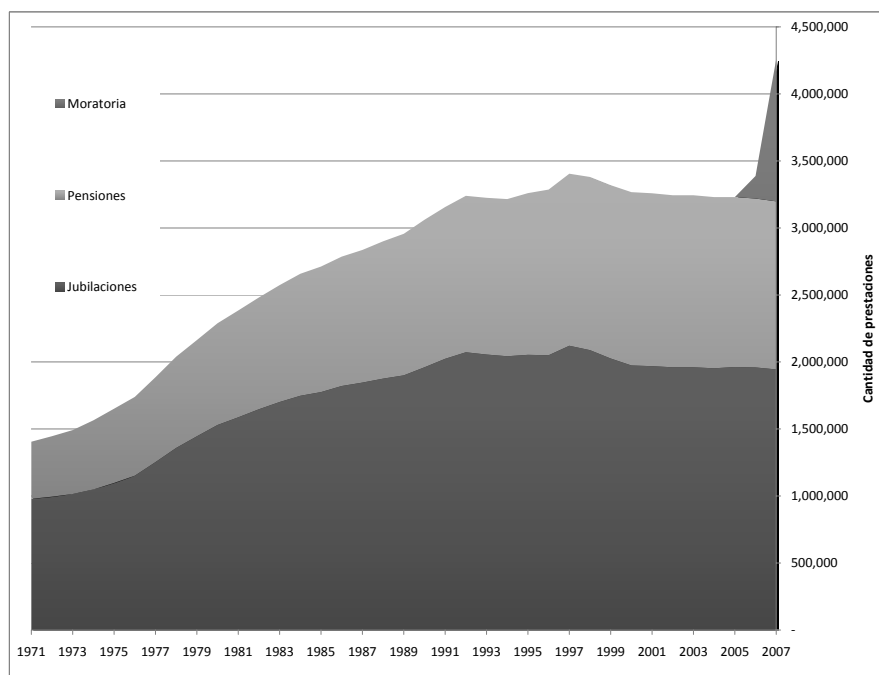
La incorporación de beneficios previsionales a través del proceso denominado ‘moratoria’ representa el salto discontinuo mas importante que jamás se haya experimentado en la historia del sistema previsional. El Gráfico 2 de la página 19 presenta la evolución (1971-2007) de las prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones), discriminando aquellas correspondientes a la moratoria. Si bien las mismas han sido estimadas a partir de los datos de registro del ANSES, el número total corresponde a los valores oficiales. Hasta 1990, el incremento del total de prestaciones previsionales acompañaba el crecimiento y el envejecimiento relativo de la población argentina. Durante la década de los noventa, la cantidad de prestaciones previsionales se mantuvo constante, con fluctuaciones menores y una leve tendencia a la baja, especialmente de las pensiones, desde 2001 en adelante. Las pensiones han incrementado, sostenidamente, su importancia relativa en el

²²Al incrementarse los salarios con los parametros de elegibilidad fijos, un número creciente de cotizantes dejaban de ser elegibles para percibir asignaciones familiares

²³Para una evolución de la normativa de las asignaciones familiares y el seguro por desempleo ver Moreno(2006)

total de prestaciones previsionales a lo largo de todo el período considerado. La repentina incorporación de 1.2 millones de prestaciones previsionales a través de la moratoria implica un incremento del orden del 30% respecto del número de beneficios totales y del 50% en relación a las prestaciones jubilatorias²⁴.

Gráfico 2: Prestaciones del sub-sistema de previsión social en Argentina. 1971-2007



Nota al gráfico 2: Para Jubilaciones y Pensiones se utilizaron las series históricas de la SSS entre 1971 y 2000. Las jubilaciones por moratoria han sido estimadas a partir de la información de flujo publicada por ANSES

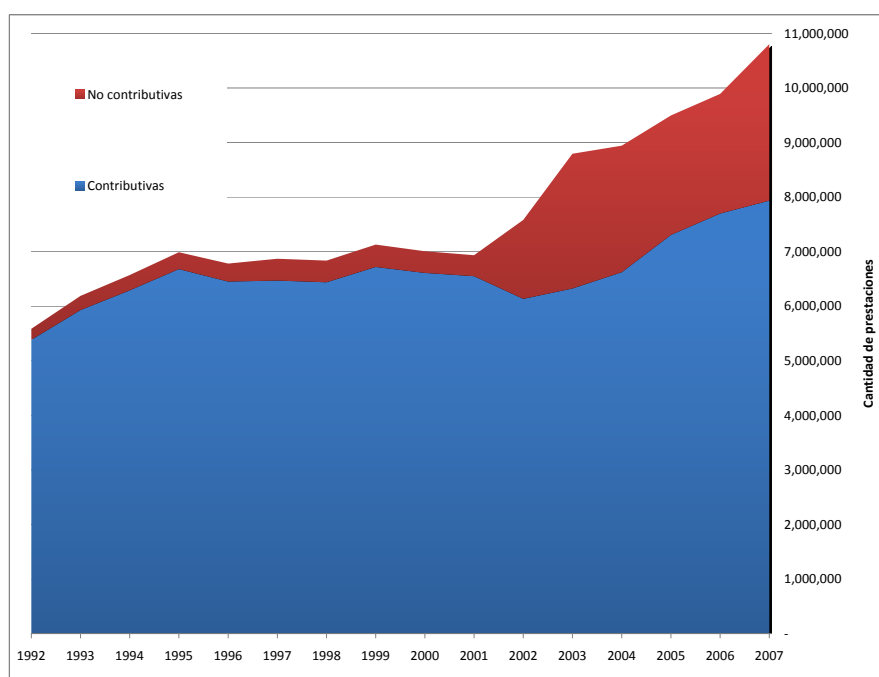
4.3 La respuesta no contributiva

Si bien la respuesta a la crisis se canalizó a través de los programas de transferencia no contributivos, superada la crisis, éstos no se retrotraen, sino que por el

²⁴Nótese que se hace mención a beneficios previsionales y no a jubilaciones, dado que se desconoce el grado de duplicación de beneficios que se observará luego de incorporados los beneficios por moratoria

contrario, se extiende aún más el número de éstas prestaciones. El Gráfico 3 de la página 20 presenta la evolución del número de prestaciones de los programas de transferencia hasta 2007 inclusive, agrupando a los programas en contributivos y no contributivos. Los beneficios previsionales de la moratoria han sido incluidos en este último grupo. Se observa que la disminución en la cantidad de ‘planes’ ha sido más que compensada por el incremento de la moratoria previsional. De esta manera, el total de prestaciones de los programas de transferencia araña los 11 millones de prestaciones promedio mensual, de los cuales 3 millones (mas de la cuarta parte) corresponde a programas no contributivos. Esta proporción era marginal hasta 2001.

Gráfico 3: Prestaciones de programas de transferencia de ingreso según esquema de financiamiento. 1992-2007



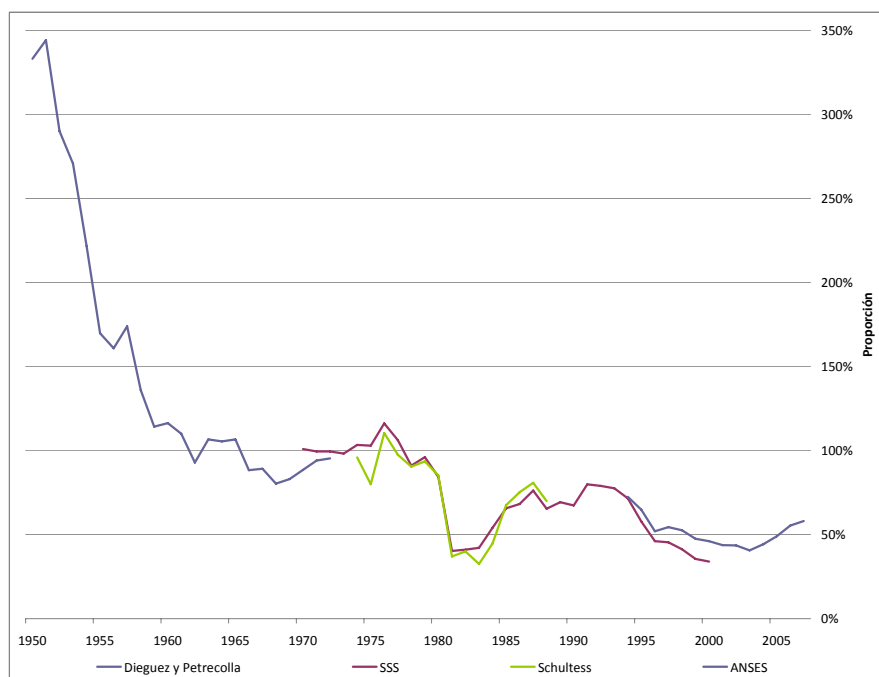
Nota al gráfico 3: Las fuentes son las mismas que en los Gráficos 1 y 2

El financiamiento de los programas del sistema de seguridad social argentina, largamente representado por el sub-sistema previsional, proviene en partes iguales de fuentes contributivas como de recursos tributarios. El joven sistema de la se-

guridad social de mediados de siglo disfrutó de superávits hasta mediados de la década de los sesenta, manteniendo sus finanzas cercanas al déficit cero hasta finales de la década de los setenta. Durante los ochenta, la finanzas de la seguridad social entran tímidamente en rojo hasta que se introduce una ‘suspensión’ de las contribuciones patronales entre finales de 1980 y 1984, llevando los recursos contributivos (solamente recaudaban aportes personales) a representar menos de la mitad de los gastos en prestaciones y operativos. La progresiva restitución de la alícuota de las contribuciones patronales mejoró la proporción de gastos de seguridad social que se financiaban con recursos propios hasta comienzos de la década de los noventa cuando se introdujeron nuevas reducciones. La restitución parcial de la misma, junto con la recuperación del empleo y los salarios parecen haber quebrado la tendencia de la década pasada. El Gráfico 4 de la página 22 muestra que resulta difícil consolidar una única serie dadas las variaciones en la composición de ambos lados de la ecuación en el esquema ‘ahorro-inversión’ de la ANSES. No obstante, a pesar de diferir en niveles, todas las series muestran una evolución similar en los períodos superpuestos. Finalmente, la recuperación de la proporción de recursos propios como porcentaje de los gastos pueden estar mostrando una evolución favorable debido a la campaña por incrementar el número de cotizantes a través de las políticas de inspección y fiscalización laboral. Sin embargo, cuando las cifras del gasto reflejen más fielmente los valores de 2007²⁵, se conocerá el real impacto de las prestaciones de la moratoria previsional.

²⁵La información disponible hasta el momento solo refleja las estimaciones incluidas en el presupuesto. Es decir, no corresponde a gastos efectivamente devengados o pagados.

Gráfico 4: Porcentaje de gastos de la seguridad social financiados con recursos contributivos. 1950-2007

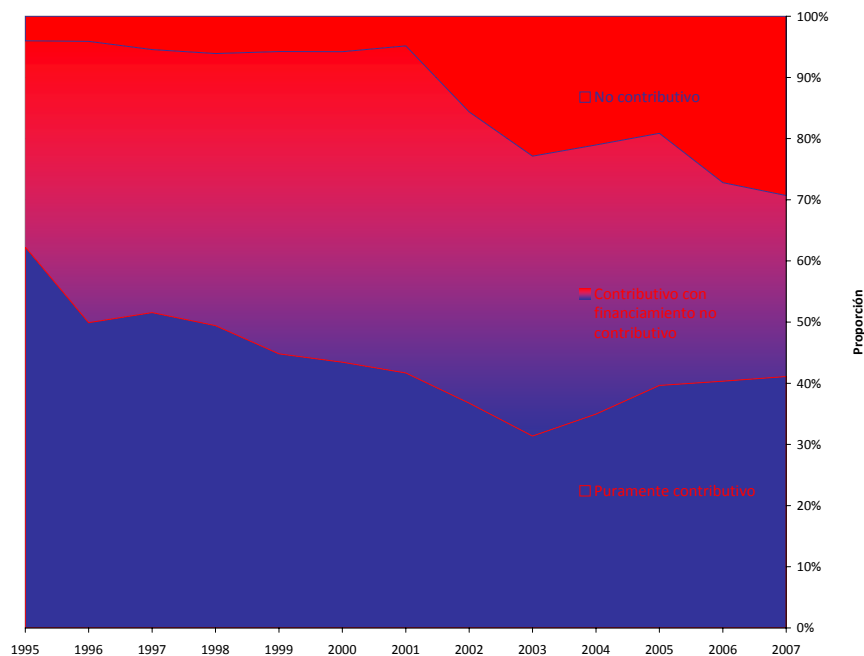


Nota al gráfico 4: Las series graficadas corresponden a Dieguez y Petrecolla (1974) para asalariados, SSS series históricas, Schultess (1990), y ANSES. En estos tres casos se trata de ingresos y gastos totales de previsión social.

Solamente cuatro de cada diez pesos pagados en concepto de transferencias de ingreso son financiados con fuentes contributivas en 2007. Los programas no contributivos puros (Planes, pensiones no contributivas y jubilaciones otorgadas a través de la moratoria) representan el 30% de los gastos de las transferencias de ingreso. Del 70% restante, 30 puntos porcentuales corresponden al financiamiento no contributivo de los programas, teóricamente, contributivos (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y seguro por desempleo). Finalmente, el restante 40% corresponde a los recursos contributivos que financian esos programas. Lamentablemente, la disponibilidad de fuentes de información que permitan contruir series largas y compatibles, es limitada. Sin embargo, es posible comparar los valores de 2007 con aquellos de 1995, año en que las contribuciones patronales habían sido temporalmente reestablecidas a sus valores

originales como estrategia para paliar los efectos del llamado ‘efecto tequila’. Entonces, la proporción de financiamiento puramente contributivo alcanzaba al 60% de los gastos de programas de transferencias de ingreso.

Gráfico 5: Proporción de gastos en transferencias de ingreso según fuente de financiamiento. 1995-2007



Nota al gráfico 5: Las fuentes son las mismas que en los Gráficos 1, 2 y 3

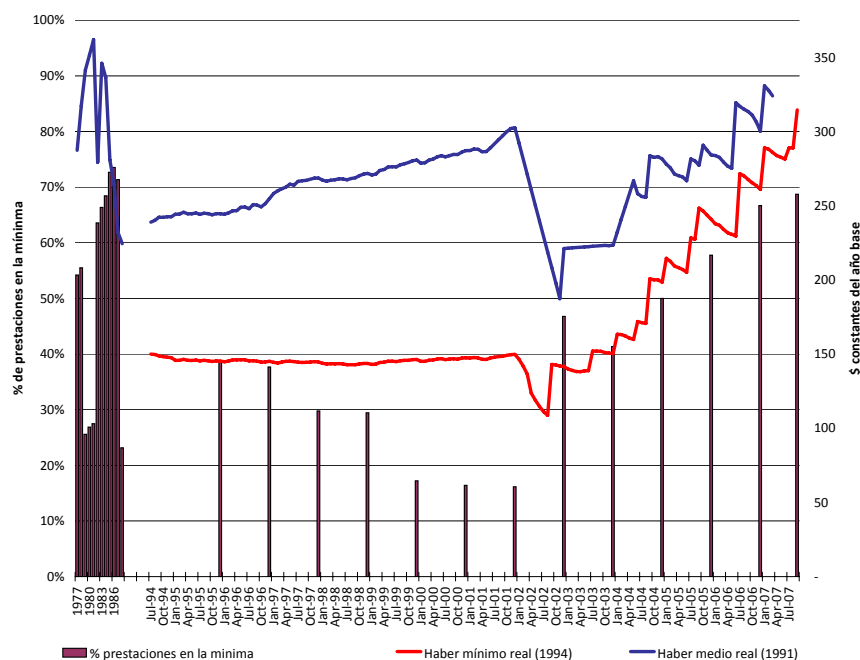
4.4 La movilidad de los haberes

De acuerdo a la información del ANSES y la SSS, cerca del 70% de los beneficios previsionales pagan el mismo importe: la mínima. Sin embargo, los actuales niveles de concentración de beneficios previsionales en la categoría mínima no han alcanzado valores del pasado²⁶. Según Schultess (1990), a mediados de la década de los noventa, más del 70% de los jubilaciones cobraban el nivel mínimo. Sin

²⁶Nótese que en las cifras reportadas por el ANSES, los jubilados que accedieron a través de la moratoria son computados como cobrando el valor del haber mínimo, sobre el cual luego se

embargo, los valores de la actualidad parecen estar acercándose paulatinamente. El Gráfico 6 de la página 24 representa, en dos ejes, la evolución del porcentaje de ‘beneficios en la mínima’ junto con las series de haber medio y mínimo en términos reales. El principio *Rawlsiano* de otorgar incrementos únicamente a la categoría mínima conllevó al achatamiento de la piramide de prestaciones, concentrando a un alto porcentaje en ese nivel.

Gráfico 6: Haber previsional mínimo y medio real, y proporción de beneficios previsionales en la categoría mínima. 1977-2007 (algunos años)



Nota al gráfico 6: Las series de haber mínimo y medio corresponden a SSS series históricas y ANSES, mientras que la proporción de prestaciones en la mínima corresponde a Schultess (1990) y a BESS

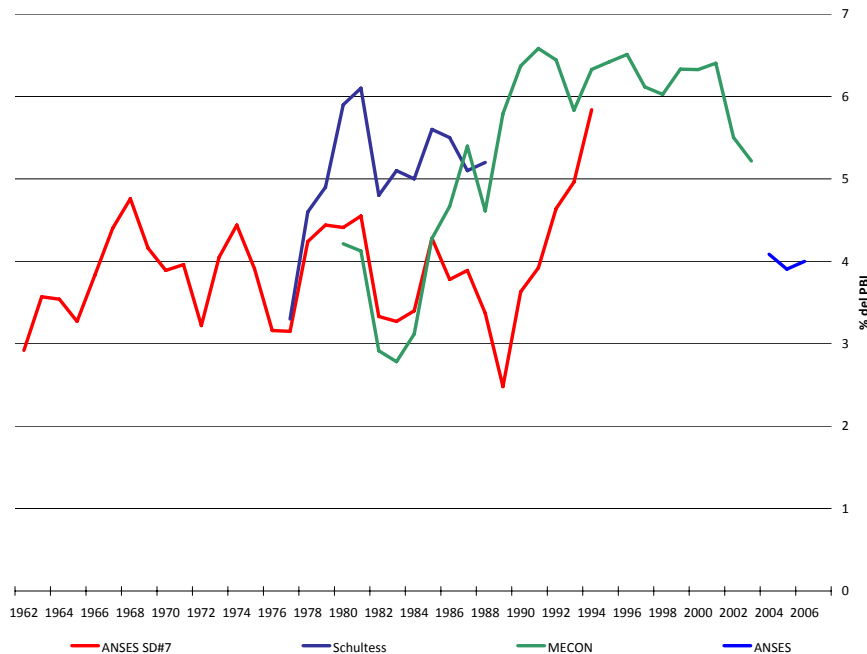
Los haberes previsionales representan en la actualidad niveles mas elevados que en la década del noventa, aunque similares a aquellos de mediados de los años setenta y ochenta. El Gráfico 6 de la página 24 muestra además que la brecha en realizan los descuentos de la cuota. Además, cabe recordar que al tratarse de beneficios y no de personas, quienes dupliquen el beneficio, cobrarán superiores a la mínima

tre haber medio y mínimo se ampliaba en la década pasada para cerrarse durante la presente, justamente por el achatamiento de la pirámide de haberes. Mientras el haber mínimo duplica el poder de compra vigente durante ‘la convertibilidad’, el haber medio es un 40% superior que aquel de mediados de los noventa y 20% superior al que percibían los beneficiarios en 2001. Tal como sucediera a fines de la década de los ochenta, el achatamiento de la pirámide de haberes parece haber despertado nuevamente a la maquinaria judicial de la seguridad social. Esperando una oleada de juicios previsionales de beneficiarios que reclaman haberes más elevados, así como sistemas de movilidad menos discrecionales, el ANSES ha dispuesto la creación de un Fondo de Garantía de la Seguridad Social (FGSS) destinado a hacer frente a posibles resultados adversos en dichas causas.

4.5 El volumen de la seguridad social

Como porcentaje del PBI, el sub-sistema previsional argentino moviliza valores relativamente pequeños. Según Rocha(2006) Argentina gasta 6.6% del PBI en el sub-sistema de pensiones, guarismo bastante menor que los 11.6% de Brasil y 14.3% de Uruguay. Si bien los valores de estos últimos países se asimilan al gasto de los países de la OCDE, el gasto de la Argentina sería apenas superior al de Chile (5.3%) y al del resto de los países de la región. El Gráfico 7 de la página 26 recopila distintas fuentes de información que intentan aportar estimaciones sobre el nivel relativo de los gastos en jubilaciones y pensiones. Lamentablemente, estas series presentan problemas de comparabilidad dado que abarcan conceptos distintos o son víctimas de las modificaciones que sufre el sub-sistema a lo largo del tiempo (i.e. unificación de cajas, transferencia de cajas provinciales estatales y otras cajas no transferidas, etc.). A excepción de períodos de reformas, las diferencias se reflejan en los niveles y no en la evolución.

Gráfico 7: Gastos en previsión social como porcentaje del PBI. 1962-2006



Nota al gráfico 7: Las series graficadas corresponden a ANSES series de divulgación Nro 7, Sub-gerencia Económico Financiera (1995); Schultess (1990); Ministerio de Economía, Gasto Publico Nacional, de la Dirección de análisis de gasto público y programas sociales; y ANSES

La previsión social en Argentina observa una tendencia estable en la media, con incrementos en la dispersión a partir de la década de los noventa. El Gráfico 7 de la página 26 muestra que históricamente estos niveles oscilaron en derredor del 4% del PBI hasta la década de los noventa donde los niveles ascendieron en un punto porcentual, quizás, producto de las reformas que unificaron el sub-sistema. La devaluación posterior a la crisis de fin de siglo XX indujo un salto inflacionario que retrasó el valor de compra de los haberes previsionales. Lamentablemente, la información disponible solo llega hasta 2007. Sin embargo, es de esperar que estos niveles se incrementen en virtud de los aumentos en el haber medio y el incremento significativo que tuvo el número de prestaciones correspondientes a la moratoria previsional.

5 Conclusión

Los programas de transferencias de ingreso en Argentina se encuentran en pleno proceso de metamorfosis desde que los componente no contributivos se expandieron vertiginosamente para paliar la crisis económica de principios de siglo XXI. La previsión social parece estar continuando ese proceso al extender la cobertura a personas que no accedían a beneficios jubilatorios de acuerdo a las reglas de juego vigentes. Mas aún, el sub-sistema previsional ha incorporado otros rasgos que lo asimilan a un esquema *beveridgiano*: un porción muy importante de sus beneficiarios estarían cobrando el mismo beneficio: la mínima; gran parte de los recursos que financian las prestaciones no provienen de contribuciones, sino de otros recursos tributarios. La revisión de la literatura acerca de la historia y el diseño de la previsión social en Argentina muestran que ninguno de estos aspectos es novedoso. Sin embargo, la estadística descriptiva presentada muestra que la incorporación de beneficiarios a partir de la moratoria previsional no tiene comparación en la historia de este sub-sistema.

Transformar la previsional social en un esquema *beveridgiano* podría pensarse como una estrategia para combatir la desigualdad en la distribución de ingresos. Sin embargo, la inconsistencia de las medidas adoptadas no permiten aseverar que este sea el objetivo perseguido. Los incrementos de los haberes previsionales parecen contradecirse unos con otros. La moratoria previsional está lejos de transformarse en una universalización de la cobertura de la previsión social, dado que solo beneficia a una cohorte, negándole el mismo acceso a las generaciones venideras. Las cuentas de la ANSES presentan superávit solo explicado por los recursos no propios que le son asignados externamente. Finalmente, resulta necesario examinar fuentes de datos alternativas (i.e. encuestas de hogar) para poder evaluar el cambio en la incidencia en la cobertura previsional y la inequidad, ante la posible existencia de duplicación de beneficios.

Si bien la extensión de la cobertura y el incremento de los haberes previsionales representa un fin loable en si mismo, las formas y mecanismos no son detalles despreciables. Atacar las necesidades con parches de corto plazo y tomar decisiones en función de la disponibilidad de caja puede ser peligroso dado que implican medidas que afectan no solo el presente. Si, alternativamente, en el marco de los programas de transferencias de ingreso, la estrategia prioritaria fuese combatir la pobreza, es probable que concentrar los recursos en un grupo etario no sea la mejor estrategia. La participación de los niños en la pobreza es altamente mas importante que aquella de la población en edad de jubilarse. Lamentablemente, una vez que los programas estén instalados y los compromisos asumidos, éstos desplazan a otros, dado que utilizan los recursos que podrían haber sido destinados a políticas alternativas. Oportunidades perdidas.

Referencias

- [1] Barbeito, Alberto (2005): “La seguridad socioeconómica como base para la construcción de un nuevo consenso distributivo en la Argentina” Plan Fenix. mimeo, Buenos Aires, agosto
- [2] Barbeito, Alberto; Giosa-Zuazua, Noemí y Rodríguez-Enriquez, Corina (2005): “La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, OIT, Proyecto Crisis. Serie Documentos de Trabajo N°3
- [3] Beccaria, Luis; Lopez, Nestor (1996). “Notas sobre el comportamiento del mercado laboral urbano”, en “Sin Trabajo”. Beccaria y Lopez (eds.) UNICEF-Losada, Buenos Aires.
- [4] Bertranou, Fabio y Grushka, Carlos (2002): “Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: estudio del programa de pensiones no contributivas” en Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio, Wouter van Ginneken (eds.). Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- [5] Bertranou, Fabio; Grushka, Carlos y Rofman, Rafael (2001): “Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina” en Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile, Fabio M. Bertranou (editor). Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- [6] Bertranou, Fabio M.; Solorio, Carmen y van Ginneken, Wouter (2002) “La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina”, en Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio, Wouter van Ginneken (eds.). Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- [7] Cetrangolo, Oscar (1994): “El nuevo sistema Previsional ¿Una reforma definitiva?” mimeo, CECE.
- [8] Conde Ruiz, J Ignacio y Profeta, Paola (2007): “The Redistributive Design of Social Security Systems” *The Economic Journal* 117 (520), 686-712.
- [9] Di Lorenzo, José Luis (1996): “Donde hay una necesidad hay un negocio. Vida, pasión y muerte del sistema previsional argentino”. Editorial Jubilaciones y Pensiones
- [10] Dieguez, Hector y Petrecolla, Alberto (1974): “La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972”, en *Desarrollo Económico* Vol.14 nro. 55
- [11] Disney, R. (2004): “Are contributions to public pension programmes a tax on employment?”, *Economic Policy* vol. 19(39) (July), pp. 267-311.
- [12] Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, A.(1986): “Maduración y crisis del sistema previsional argentino”, en *Biblioteca Política Argentina* No.236, Centro Editor de América Latina.

- [13] FIEL (2004): “El sistema de jubilaciones en la Argentina”.
- [14] Goldberg, Laura y Lo Vuolo, Rubén (2005): “La Reforma de la Reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina”. Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 45, CIEPP.
- [15] Isuani, Ernesto (1985): “Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina”, en Biblioteca Política Argentina No.129, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- [16] Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Rodriguez Enriquez, Corina (2002): “La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina”, Documentos de Trabajo Ciepp N° 33.
- [17] Llach, Juan; Gerchunoff, Pablo (1978): “Población, mercado de trabajo y salarios: un diagnóstico preliminar y prioridades de investigación”. CEIL/CONICET, Documento de Trabajo No.3. Marzo.
- [18] Marshall, Adriana (1980). “Labour markets and wage growth: the case of Argentina” en Cambridge journal of economics, Marzo, Vol.4(1), pp.37-60
- [19] Moreno, Juan Martin (2006): “Revisión bibliográfica sobre la Protección Social”. Informe de consultoría. Banco Mundial
- [20] Mesa Lago, Carmelo (1977): “Modelos de Seguridad Social en América Latina”, en Ediciones SIAP-Planteos, Buenos Aires.
- [21] MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2003): “Libro Blanco de la Previsión Social”. Buenos Aires, mayo.
- [22] Roca, Emilia y Moreno, Juan Martín (1998): “Diagnóstico del Servicio Público de Empleo” Informe de consultoría. OIT.
- [23] Roca, Emilia (2005): “Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social”, en Revista de Trabajo, Año 1, N° 1 - Nueva Epoca.
- [24] Rocha, Roberto (2006) “Towards a sustainable and fair pension system”, The World Bank, mimeo
- [25] Rofman, Rafael (1995): “Effects of Social Security on Lifetime Income Distribution in Argentina”, en PSP Discussion paperes series The World Bank
- [26] Rofman, Rafael (1999) “El sistema previsional argentino a cuatro años de la reforma: los temas pendientes”, Estudios del Trabajo, segundo semestre, N° 18.
- [27] Rofman, Rafael (2003) “El sistema previsional y la crisis de la Argentina” en Documento de Trabajo N. 7/03, Banco Mundial, Oficina para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- [28] Rofman, Rafael; Grushka, Carlos, y Chebez, Victor (2001): “Las asignaciones familiares como herramienta central de la política social argentina”,

en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública

- [29] Rofman, Rafael y Grushka, Carlos (2003): “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”, en Protección Social y Género en Argentina, Brasil y Chile. Bertranou y Arenas de Mesa (eds.) Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- [30] Schultess, Walter (1990) “Sistema Nacional de Previsión Social. Su evolución y situación a fines de la década del ochenta”. Informe de consultoría. Proyecto ARG/88/055
- [31] Vittas, Dimitri (1997): “The Argentine Pension Reform and Its Relevance for Eastern Europe”, PRWP 1819, World Bank.
- [32] Willmore, Larry (2004): “Population ageing and pay-as-you-go pensions”, en Ageing horizons - Oxford Institute of Aging, Issue 1, 2004.